

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno**

**TITULO: UNA ADECUADA ORGANIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS  
JURISDICCIONALES EN LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL DESDE LOS  
PRINCIPIOS DEL BUEN GOBIERNO PARA MEJORAR EL AMPARO EN EL  
PERÚ**

**Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en  
Derecho Público y Buen Gobierno**

**Autor: Roy Alberto Dueñas Perez**

**Asesor: Carlos David Alberto Castro Barriga**

**Código de alumno: 20074799**

**2017**

## RESUMEN

La Garantía Constitucional del Amparo es un proceso especial que se distingue de los procesos ordinarios por ser rápido, sencillo y eficaz, cuya finalidad no solo es la restitución de un derecho individual vulnerado, sino también la interpretación y perfeccionamiento de la Constitución; en ese sentido, pese a su importancia, también se encuentra afectado por los problemas de los que adolece el Sistema de Justicia en la actualidad, inconvenientes que ya fueron detectados hace varios años, pero que no encuentran solución, no por la inacción o falta de interés en ellos, sino por la falta de un correcto dimensionamiento del problema y lo que ello implica, es por eso que creo necesario realizar un análisis desde los principios de Buen Gobierno para comprender su correcto significado, pues entiendo que el Buen Gobierno nos dará luces en este camino lúgubre desde los problemas del Sistema de Justicia, hasta los valores fundamentales que sirven de base a nuestro Estado. Una vez entendido ello, propongo alternativas como la implementación de organismos destinados a impulsar el empoderamiento de las personas y con ello su participación activa, para afianzar el valor del capital social y con ello el principio de participación; la destinación de mayores recursos a la justicia constitucional debido a su naturaleza especial y de urgencia; mayor capacitación de jueces y personal asignado a cada órgano jurisdiccional, generando a su vez una conciencia de identidad con el Sistema de Justicia, así como cumplir con el reto de reducir el problema de los jueces provisionales y supernumerarios, generando calidad en la labor de los actores involucrados en el Sistema de Justicia.



## DEFINICION DEL TEMA - PROBLEMA

El Amparo como Institución Autónoma se encuentra ubicado en el artículo 200° de la Constitución Política de 1993 en el título V de Garantías Constitucionales estableciéndose que: “(...) procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución [distinto a los derechos reconocidos por la acción de Hábeas Corpus], con excepción de los señalados en el inciso siguiente [en relación a los derechos protegidos por la acción de Hábeas Data]. No procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular”.

Ahora bien, dado que nuestra Constitución no establece claramente una definición sobre el Proceso de Amparo, sino que se limita a determinar su carácter procedimental, el Tribunal Constitucional ha establecido algunas aproximaciones a su contenido dotándolo de naturaleza restitutiva con el objeto de reponer las cosas al estado anterior a la amenaza o vulneración del derecho constitucional<sup>1</sup>, con la finalidad esencial de proteger efectivamente a los derechos fundamentales frente a violaciones que pueden ser reales o de inminente realización, así como también asimilándolo a la vertiente germano occidental de la naturaleza binaria de los derechos fundamentales, pues no solo protege derechos fundamentales ante un caso individual, sino que también importa una labor interpretativa de los preceptos constitucionales, lo cual consolida la Constitución como Norma Suprema al otorgarle solidez y coherencia en el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, tomando como principal arista al artículo 25° de la Convención Americana de Derechos Humanos, es que el Proceso de Amparo es entendida mayoritariamente en la Comunidad Internacional como un recurso sencillo, rápido y eficaz, características que debe tener presente el mencionado mecanismo para tutelar de manera urgente los derechos fundamentales.

Así, Almagro Nosete, señala que la existencia del Proceso de Amparo se justifica en que: “todo derecho fundamental requiere una garantía jurisdiccional para que pueda ser considerado un verdadero derecho, por lo que no es suficiente la existencia de un derecho, si no cuenta con una protección o garantías jurisdiccional o procesal. De esta suerte nos

---

<sup>1</sup> STC Exp. N° 01875-2004-PA, f.j. 2.

encontramos con las garantías del derecho, o lo que es lo mismo, con la institución como proceso que tutela a la institución”<sup>2</sup>.

Bajo dichas consideraciones, notamos que el Proceso de Amparo, como su propio nombre lo dice, es una garantía que permite la efectivización de los derechos fundamentales, correspondiendo ello con la soberanía funcional que corresponde al Estado de Derecho entendido actualmente en un rol mucho más activo y al servicio del ser humano, eje central de todas sus decisiones. Razón por la cual, es necesario que los medios de los cuales se basa el Estado para cumplir con su función principal estén dotados fundamentalmente de calidad y eficiencia, lo que se traduce en una adecuada organización de los órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, el amparo en el Perú presenta una serie de inconvenientes identificados, en parte, por el Informe Defensoría N° 172 de la Defensoría del Pueblo<sup>3</sup>. Algunas de ellas son:

- 1) Duración prolongada del Proceso de Amparo
- 2) Falta de Juzgados especializados
- 3) Carencia de capacitación del personal
- 4) Utilización inadecuada de procesos constitucionales

Estos inconvenientes detectados por la Defensoría del Pueblo, tienen entre sus causas, deficiencias vinculadas a aspectos administrativos y de organización de los órganos encargados de la Justicia Constitucional. Este hecho impide que el proceso de Amparo sea rápido, sencillo y eficaz.

---

<sup>2</sup> ALMAGRO NOSETE, José. Constitución y proceso. Bosch Editores. Barcelona, 1984. p. 11

<sup>3</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional. Serie de Informes Defensoriales - Informe N° 172. Lima, 2015

## JUSTIFICACION

En el presente trabajo se pretende analizar cómo los aspectos referidos a la organización y administración de los Órganos Jurisdiccionales encargados de la justicia constitucional en el Perú, pueden contribuir a que el Amparo en el Perú funcione como una herramienta dotada de calidad y eficiencia para la protección de los derechos fundamentales de toda persona.

Para ello, recurriremos al enfoque de buen gobierno/buena administración para analizar el funcionamiento de los Órganos Jurisdiccionales encargados de la justicia constitucional en el Perú. Se analizará la capacitación de los jueces competentes en materia constitucional en vista del Principio de Corrección; la inclusión del ciudadano a través de espacios de consulta en vista del Principio de Participación y Transparencia; la existencia de número de jueces especializados y salas superiores, así como de personal calificado en vista del Principio de Eficacia.

## PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿En qué medida una adecuada organización de los Órganos Jurisdiccionales en la Justicia Constitucional podría mejorar la situación del Amparo en el Perú, en términos de calidad y eficiencia? Y si es así, como la perspectiva del buen gobierno/buena administración puede contribuir a dicho fin?

## ESQUEMA

### I. INTRODUCCIÓN

### II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

#### 2.1 ¿Qué es el Amparo?

##### 2.1.1 Antecedentes Históricos

##### 2.1.2 Definición

##### 2.1.3 Características

#### 2.2 ¿Qué es el Buen Gobierno?

##### 2.2.1 Antecedentes

##### 2.2.2 Definición

#### 2.3 ¿Cómo el Buen Gobierno se encuentra inmerso en la actuación de los Órganos Jurisdiccionales en la Justicia Constitucional?

### III. ANÁLISIS Y PROPUESTAS

#### 3.1 Situación del Poder Judicial: Los problemas

#### 3.2 El Buen Gobierno para la mejora de la Organización Jurisdiccional

3.2.1 Principio de Corrección: La capacitación de los jueces competentes en materia constitucional.

3.2.2 Principio de Eficacia: La existencia de número de jueces especializados y salas superiores, así como de personal calificado

3.2.3 Principio de Participación y Transparencia: La inclusión del ciudadano a través de espacios de consulta.

#### 3.3 ¿Qué alternativas tenemos para lograr que la Organización en la Justicia Constitucional permita que exista una garantía constitucional efectiva como el Amparo?

### IV. CONCLUSIONES

### V. BIBLIOGRAFÍA

## TITULO

### UNA ADECUADA ORGANIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL DESDE LOS PRINCIPIOS DEL BUEN GOBIERNO PARA MEJORAR EL AMPARO EN EL PERÚ

#### RESUMEN:

La Garantía Constitucional del Amparo es un proceso especial que se distingue de los procesos ordinarios por ser rápido, sencillo y eficaz, cuya finalidad no solo es la restitución de un derecho individual vulnerado, sino también la interpretación y perfeccionamiento de la Constitución; en ese sentido, pese a su importancia, también se encuentra afectado por los problemas de los que adolece el Sistema de Justicia en la actualidad, inconvenientes que ya fueron detectados hace varios años, pero que no encuentran solución, no por la inacción o falta de interés en ellos, sino por la falta de un correcto dimensionamiento del problema y lo que ello implica, es por eso que creo necesario realizar un análisis desde los principios de Buen Gobierno para comprender su correcto significado, pues entiendo que el Buen Gobierno nos dará luces en este camino lúgubre desde los problemas del Sistema de Justicia, hasta los valores fundamentales que sirven de base a nuestro Estado. Una vez entendido ello, propongo alternativas como la implementación de organismos destinados a impulsar el empoderamiento de las personas y con ello su participación activa, para afianzar el valor del capital social y con ello el principio de participación; la destinación de mayores recursos a la justicia constitucional debido a su naturaleza especial y de urgencia; mayor capacitación de jueces y personal asignado a cada órgano jurisdiccional, generando a su vez una conciencia de identidad con el Sistema de Justicia, así como cumplir con el reto de reducir el problema de los jueces provisionales y supernumerarios, generando calidad en la labor de los actores involucrados en el Sistema de Justicia.

## I. INTRODUCCIÓN

La concepción actual de Estado Moderno entiende que el ser humano es el eje central de todas sus decisiones, el pilar que legitima su accionar y, por ende, toda labor que desarrolle debe encontrar como principal motivación el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de toda persona. La presente premisa, surge principalmente del hecho de que se ha reconocido internacionalmente el papel protagónico del ser humano, que ha terminado por erosionar la concepción tradicional de soberanía del Estado para pasar a ser uno de naturaleza funcional, es decir que pasó de un fin en sí mismo a un medio para la consecución de un fin, que es el ejercicio pleno de los derechos del ser humano, pues el Estado existe para sus individuos, esa es la lógica contemporánea de los Derechos Humanos que entiende que todos los seres humanos sin distinción del país, encuentran avalados su dignidad y su valor como persona.

Ahora bien, esta soberanía funcional a la que hago referencia responde a valores y principios reconocidos en el ámbito internacional y que podemos encontrar en la Constitución, que como Norma Normarum actúa como marco de un Estado de Derecho que como bien sabemos encuentra su legitimidad en la capacidad de que las personas en su territorio puedan ejercer plenamente sus derechos fundamentales; en ese sentido, no se trata solo de la existencia de una tarea de reconocimiento por parte del Estado de los derechos del ser humano, sino que también importa la obligación por parte de aquel de materializarlo o garantizar su ejercicio en la realidad. A partir de ello, es que surgen las Garantías Institucionales, como herramientas destinadas a promover la mencionada materialización de los derechos, ya sea, principalmente, a través de la labor legislativa, el ejercicio de la Administración Pública o el desenvolvimiento de la labor jurisdiccional.

De lo expuesto previamente, en relación a la labor jurisdiccional, para los fines del tema de investigación, debe ser entendida como parte de la Garantía Institucional que funciona como medio de protección del individuo frente al Estado, pues si bien este último se encuentra obligado a garantizar los derechos fundamentales de toda persona, no siempre opera adecuadamente, pudiendo vulnerar aquello para lo que ha sido destinado a proteger; en ese sentido, el rol de la función jurisdiccional es encausar de manera directa el trabajo

del Estado, contando con herramientas como el Amparo, el Habeas Corpus o el Hábeas Data, como principales referentes.

En efecto, el Amparo como Garantía Institucional es un proceso especial que, dada sus características de sencillez, rapidez y eficacia, es la vía de tutela urgente e idónea de protección de los Derechos Fundamentales; razón por la cual, no debería encontrar obstáculos dado la relevancia de su correcto desarrollo, cuestión que en el Perú dista mucho de lo que se busca a través de este mecanismo.

Así, el presente trabajo pretende analizar cómo los aspectos referidos a la organización y administración de los Órganos Jurisdiccionales encargados de la justicia constitucional en el Perú, pueden contribuir a que el Amparo en el Perú funcione como una herramienta dotada de calidad y eficiencia para la protección de los derechos fundamentales, y no como un punto en la lista de trabas al ejercicio pleno de los derechos fundamentales de la persona que deslegitiman al Estado.

Para ello, recurriremos al enfoque de buen gobierno/buena administración para analizar el funcionamiento de los Órganos Jurisdiccionales encargados de la justicia constitucional en el Perú. Se analizará la capacitación de los jueces competentes en materia constitucional en vista del Principio de Corrección; la inclusión del ciudadano a través de espacios de consulta en vista del Principio de Participación y Transparencia; la existencia de número de jueces especializados y salas superiores, así como de personal calificado en vista del Principio de Eficacia.

## II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

### 2.1 ¿QUÉ ES EL AMPARO?

El Amparo como veremos en las siguientes líneas, responde a la idea compartida no solo a nivel nacional sino también internacional de que los Derechos Fundamentales requieren de herramientas que garanticen su desarrollo pleno, una de ellas es la garantía jurisdiccional del Amparo que funciona como un mecanismo de protección urgente de garantía de derechos<sup>4</sup>, dotado de características especiales distintas a la de los procesos ordinarios.

#### 2.1.1 Antecedentes históricos

En primer lugar, es necesario comprender qué se entiende por Proceso de Amparo, para lo cual debemos acudir a su origen para comprender su dimensionamiento; se reconoce que el mencionado proceso constitucional surgió en el derecho latinoamericano, a raíz de la Constitución del Estado de Yucatán en el año de 1841 en México, teniendo como principales precursores a Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero. Para la formación y consecuente consolidación como mecanismo de tutela constitucional, Jesús Arroyo indica que se tomaron antecedentes o precedentes históricos que le sirven de fundamento:

- a) El Contrato Social de Jean Jacques Rousseau, el cual mediante la creación de la sociedad civil, otorga una importante idea a considerar, este sostiene que la comunidad es la que expresamente reconoce al titular del poder, siendo las relaciones sociales donde los derechos del ciudadano alcanzan su plenitud con un estado legítimo y a través de una constitución que refleja la voluntad general<sup>5</sup>.
- b) La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, significan un gran punto de referencia, en la formación del Amparo como garante de los

---

<sup>4</sup> ALMAGRO NOSETE, José. Constitución y proceso. Bosch Editores. Barcelona, 1984. p. 11

<sup>5</sup> ARROYO MORENO, Jesús Ángel. El origen del juicio de amparo. En: La Génesis de los Derechos Humanos en México, Moreno-Bonett, Margarita y González, María del Refugio (Coordinadoras). Universidad Nacional Autónoma de México: México 2006. pp. 55-56

derechos fundamentales, debido a que brinda ideas como la soberanía de la nación, la ley como expresión de la voluntad general y los derechos del hombre<sup>6</sup>.

- c) El documento más influyente para el origen del Amparo como tal, fue la obra titulada La democracia en América de Alexis de Tocqueville<sup>7</sup>, quien manifiesta en sus páginas que el Poder Judicial en Estados Unidos, con un gran poder político, actúa como un árbitro, en tanto requiere para su actuación la existencia de un litigio, atendiendo a que es necesario ponerlo en movimiento para que actúe tomando decisiones fundadas en la Constitución y no en las leyes, dejando de aplicar, como consecuencia de ello, cualquier normativa inconstitucional, ello debido a que la Constitución representa la voluntad general de la sociedad que reconoce la titularidad del poder y por tanto también la limita.

En síntesis, el origen del Amparo como garantía constitucional fue originado dentro de un gran marco inspirador que atiende a la protección de la persona frente a la vulneración de sus derechos, así fue reconocido en el proyecto de la Constitución de 1841 de México<sup>8</sup> y en el voto particular de Mariano Otero de 1847<sup>9</sup>.

Posteriormente y centrando nuestra atención en el Perú, el Amparo no fue reconocido como una institución autónoma, sino que se encontraba incorporado en el ámbito del Habeas Corpus, abarcando tanto los derechos individuales como sociales<sup>10</sup>; no será hasta la promulgación de la Constitución de 1979, señala Alberto Borea, que a raíz del proceso de modernización democrático y reforma constitucional en América Latina, que el

---

<sup>6</sup> Ibídem, p. 56

<sup>7</sup> ALEXIS DE TOCQUEVILLE. La democracia en América. Ed. crítica de Eduardo Nolla. Madrid: Aguilar, 1989.

<sup>8</sup> Constitución Política del Estado de Yucatán de 1841

Art.63.- Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior, a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.

Art. 64.- De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.

<sup>9</sup> "(...) por esto yo no he vacilado en proponer al congreso que eleve a grande altura al Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que le aseguren la Constitución [...] contra todos los atentados del ejecutivo o del legislativo [...] En Norte-América este poder salvador provino de la Constitución y ha producido los mejores efectos. Ahí el Juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra impugnada como una ley secundaria aplica aquella y no esta, de modo que sin hacerse superior a la ley [...] ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente." (Tena, 1989)

<sup>10</sup> Constitución Política del Perú de 1933

Artículo 69.- Todos los derechos individuales y sociales reconocidos por la Constitución, dan lugar a la acción de habeas corpus.

Amparo logró ser reconocido como una institución autónoma, independiente del Habeas Corpus, plasmada en la Constitución en su artículo 295<sup>o11</sup>, convirtiéndose en un mecanismo de tutela de los demás derechos consagrados en la Constitución<sup>12</sup>, mientras que el Habeas Corpus quedó restringido a su dimensión tradicional de protección a la libertad personal; posteriormente mediante la Ley N° 23506, Ley de Habeas Corpus y Amparo, y la Ley N° 25398, Ley que complementa las disposiciones de la Ley N° 23506 en materia de Hábeas Corpus y de Amparo, se pasa a desarrollar en específico este mecanismo ahora independiente, actualmente se encuentra implementado en el Código Procesal Constitucional.

### 2.1.2 Definición

La Constitución Política del Perú de 1993 como Norma Normarum, define al proceso de Amparo en su artículo 200° como una garantía constitucional estableciendo que: "(...) procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución [distinto a los derechos reconocidos por la acción de Hábeas Corpus], con excepción de los señalados en el inciso siguiente [en relación a los derechos protegidos por la acción de Hábeas Data]. No procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular".

Ahora bien, “siendo el amparo un proceso de carácter constitucional, destinado a la tutela de urgencia de un derecho constitucional, se quiere evitar que se lleven a esta vía extraordinaria asuntos ajenos al contenido relevante y esencial constitucionalmente protegido del derecho invocado, los que pueden resolverse por las vías judiciales ordinarias o específicas. Dada la habitual “generalidad” con que la Constitución suele

---

<sup>11</sup> Constitución Política del Perú de 1979

Artículo 295. La acción y omisión por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza la libertad individual, da lugar a la acción de habeas corpus. La acción de amparo cautela los demás derechos reconocidos por la Constitución que sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad, funcionario o persona.

La acción de amparo tiene el mismo trámite que la acción de habeas corpus en los que es aplicable. Hay acción popular ante el Poder Judicial, por infracción de la Constitución o la ley, contra los reglamentos y normas administrativas y contra las resoluciones y decretos de carácter general que expiden el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales y demás personas de derecho público."

<sup>12</sup> BOREA ODRÍA, Alberto. Las garantías constitucionales. Habeas Corpus y Amparo. Libros Peruanos, Lima, 1992. Pp. 223 y ss.

recoger estos derechos, corresponderá a la jurisprudencia, fundamentalmente del Tribunal Constitucional, determinar y delimitar dicho “contenido constitucionalmente protegido”, así como a los órganos jurisdiccionales verificar su presencia en la demanda y cuestión controvertida, lo que será decisivo para la procedencia o improcedencia del amparo promovido”<sup>13</sup>.

De lo citado previamente y dado que nuestra Constitución no establece claramente una definición sobre el Proceso de Amparo, sino que se limita a determinar su carácter procedimental, el Tribunal Constitucional ha dispuesto, como supremo intérprete de la Constitución, una definición autorizada:

“El proceso de amparo es una garantía destinada a proteger los derechos consagrados en la Constitución Política del Estado; su objeto es reponer las cosas al estado anterior a la amenaza o vulneración del derecho constitucional, y su naturaleza es restitutiva y no declarativa de derechos. El amparo no es un proceso constitucional mediante el cual se pueda declarar un derecho ni hacer extensivos los alcances de una norma legal a quienes no están expresamente comprendidos en ella (...)”<sup>14</sup>.

En la misma línea, Abad Yupanqui expresa que el Amparo “constituye una tutela privilegiada (...) cuya finalidad esencial es proteger eficazmente los derechos fundamentales. Se trata, en definitiva de un proceso especial que cuenta con un trámite procesal más acelerado”<sup>15</sup>.

En ese sentido, para su ejercicio se requiere, en palabras de Landa Arroyo<sup>16</sup>, de ciertos presupuestos:

1. La afeción o amenaza inminente de un derecho fundamental, distintos a los protegidos por el habeas corpus (para el caso de la libertad individual y aquellos derechos conexos a esta) y el habeas data (en relación al derecho de acceso a la información pública y el derecho a la autodeterminación informativa), que se encuentren previstos en el artículo 37° del Código Procesal Constitucional, que

---

<sup>13</sup> EGUIGUREN PRAELI, Francisco. El amparo como proceso residual en el Código Procesal Constitucional peruano. Una opción riesgosa pero indispensable. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. N° 71. UNAM. México, 2007. pp. 376-377.

<sup>14</sup> STC Exp. N° 01875-2004-PA, f.j. 2.

<sup>15</sup> ABAD YUPANQUI, Samuel. El proceso constitucional de amparo. Gaceta Jurídica S.A. Lima, 2004. pp. 95-96.

<sup>16</sup> LANDA ARROYO, César. El amparo en el nuevo Código Procesal Constitucional peruano. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2005 Año 11, Tomo I pp. 363-364.

incluye en su inciso 25) lo dispuesto por el artículo 3° de la Constitución Política (que adiciona aquellos derechos que pueden no estar enumerados en el artículo 2° de la Norma Suprema, pero que se fundan en la dignidad del hombre o en el Estado Social y Democrático de Derecho), así también se configura ante la afeción de derechos que tienen un sustento constitucional directo o afectan los aspectos constitucionalmente protegidos por éste (artículo 38° del CPC).

2. Existe una acción u omisión de actos por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona (artículo 2° del CPC), materializado en la expedición de una ley, una resolución judicial, un acto administrativo, a un acto de un particular<sup>17</sup>.

3. Surge ante la no existencia de vías procedimentales ordinarias igualmente satisfactorias que permitan la protección del derecho fundamental afectado, en tanto es un proceso subsidiario; ello se ve reflejado en el artículo 27 de la Ley 2350618.

En cuanto al procedimiento a seguir por el Proceso de Amparo, los Procesos Constitucionales, en general, son susceptibles de ser conocidos tanto por el Poder Judicial como por el Tribunal Constitucional, como se desprende del artículo IV del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, es decir que la justicia ordinaria conoce en primera y segunda instancia los procesos de amparo, para que finalmente sea el Tribunal Constitucional, como instancia definitiva, vía un recurso extraordinario, la encargada de revisar las decisiones judiciales y determinar con carácter concluyente la solución efectiva a la controversia puesta en cuestión.

Cabe mencionar como referencia que El Código Procesal Constitucional en su artículo 55, señala que la sentencia que declara fundada la demanda de amparo deberá contener alguno o algunos de los siguientes pronunciamientos:

1) Identificación del derecho constitucional vulnerado o amenazado;

---

<sup>17</sup> CORDÓN MORENO, Faustino. El proceso de amparo constitucional. Madrid: La Ley, 1987, pp. 14-21

<sup>18</sup> Ley 23506, Ley de Habeas Corpus y Amparo

“Artículo 27. Sólo procede la acción de Amparo cuando se hayan agotado las vías previas”

2) Declaración de nulidad de decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos constitucionales protegidos con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos;

3) Restitución o restablecimiento del agraviado en el pleno goce de sus derechos constitucionales ordenando que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la violación;

4) Orden y definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la sentencia.

En todo caso, el Juez establecerá los demás efectos de la sentencia para el caso concreto.

### 2.1.3 Características

Con el inicio de la codificación de los Derechos Humanos en el ámbito internacional, luego de la Segunda Guerra Mundial, se reconoció la importancia de la existencia de vías efectivas para la protección de los Derechos Humanos, tenemos el caso del artículo 2.3.a<sup>19</sup> del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre<sup>20</sup>, el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>21</sup>, el artículo 13 del Convenio Europeo<sup>22</sup>,

---

<sup>19</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

“Artículo 2. (...)

<sup>3</sup> Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; (...)”

<sup>20</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Artículo XVIII. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

<sup>21</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

<sup>22</sup> Convenio Europeo de Derechos Humanos

Artículo 13. Derecho a un recurso efectivo

el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>23</sup>; en suma todos estas normativas internacionales expresan el derecho a tener un recurso efectivo cada uno con un contenido en particular en cuanto a la autoridad, las características y los derechos bajo cuya violación puede presentarse el recurso<sup>24</sup>, siendo la Convención Americana de Derechos Humanos la que ciertamente es más específica al respecto. En ese sentido, se desprende del mismo tres características fundamentales con los que debe contar cualquier Garantía Jurisdiccional como el Amparo: 1) la rapidez: Sobre el particular la Corte no ha establecido un concepto claro de lo que debe entenderse por este elemento, sin embargo en el desarrollo de los casos que se presentan a su instancia, se desprende que habitualmente para analizar este punto la Corte se apoya en lo dispuesto por el artículo 8.1 de la Convención Americana, fundamentalmente sobre el análisis de las exigencias del plazo razonable<sup>25</sup>; 2) la sencillez: la Corte no se ha pronunciado respecto a esta característica, no obstante ante un recurso propuesto la Corte analiza en función a si es sencillo o no a la luz de la Convención Americana<sup>26</sup>; y 3) la efectividad: La Opinión Consultiva 9/87 de la Corte IDH manifestó que para que se cumpla con esta característica, es necesario que un recurso como el Amparo no solo se encuentre previsto formalmente sino que debe encontrarse en la capacidad de producir el resultado para el que fue concebido, es decir una capacidad potencial en el hecho y el derecho<sup>27</sup>, para lo cual debe ser adecuado que significa que la función del recurso en el derecho interno sea idóneo para proteger la situación jurídica infringida<sup>28</sup>.

---

Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.

<sup>23</sup> Convención Americana de Derechos Humanos

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que lo ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

<sup>24</sup> SALMÓN, Elizabeth y Cristina Blanco. El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima, 2012. Pp. 68-74

<sup>25</sup> STEINER Christina y Patricia Uribe (Ed). Convención Americana sobre Derechos Humanos: Comentario. Fundación KONRAD ADENAUER, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica: Colombia, 2014. p. 615

<sup>26</sup> *Ibidem* p. 615

<sup>27</sup> Medina Quiroga, Cecilia. La Convención Americana: vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial. Universidad de Chile: Santiago de Chile, 2003. p. 372-378

<sup>28</sup> CORTE IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 64.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional, acorde con la Convención Americana sobre Derechos Humanos que exige la procura, en la función jurisdiccional, de un recurso sencillo, rápido y efectivo que ampare a la persona contra actos que violen sus derechos fundamentales, dispone como finalidad del proceso de amparo:

"El proceso de amparo se configura como un proceso autónomo que tiene como finalidad esencial la protección de los derechos fundamentales frente a violaciones actuales o a amenazas (ciertas e inminentes) de su transgresión. De esta forma, convierte el alto significado de los derechos fundamentales en algo efectivo de hecho, abriendo la puerta para una protección formal y material de los mismos, permitiendo al Tribunal Constitucional cumplir con la función de supremo intérprete de los derechos fundamentales"<sup>29</sup>.

En ese sentido, el proceso de amparo es reconocido hoy por hoy, en nuestro ordenamiento jurídico, como un mecanismo de tutela de los derechos fundamentales que tanto desde el punto de vista formal como material reviste un carácter especial, contando con un diseño procesal sumarisimo, que se distingue de los demás procesos civiles, laborales, entre otros, ya que pretende garantizar, como su propia categoría lo indica, una vía jurisdiccional sencilla, rápida y efectiva al servicio de toda persona<sup>30</sup>, y no solo ello, sino que dotado de una doble dimensión (objetiva y subjetiva), trasciende a la protección individual para un caso en concreto de vulneración de derechos, para pasar a otorgar solidez y coherencia a la Constitución como Norma Suprema vinculada a todo el ordenamiento jurídico, a la organización del Estado y acorde con los derechos fundamentales vinculados a la persona entendida en su faz individual como colectiva.

---

<sup>29</sup> STC Exp. N° 00023-2005-PI, fj. 13.

<sup>30</sup> ABAD YUPANQUI, Samuel B. La sentencia estimatoria de amparo: La difícil ruta para su ejecución. En: Revista IUS ET VERITAS, N° 48. Julio 2014. pp. 244-245

## 2.2 ¿Qué es el Buen Gobierno?

Para abordar el presente apartado, debemos tener en cuenta una serie de términos que permiten dar fundamento al Buen Gobierno, por ello, parto de un concepto básico como es el de la gobernabilidad, término que refiere, según Francis Fukuyama, a la capacidad o fuerza que tiene un Gobierno para hacer cumplir las normas de un país y producir los servicios que necesita su población sin importar si el modelo estatal en el que nos encontremos es democrático, dictatorial u otro<sup>31</sup>. No se distingue marco institucional alguno que dirija la actuación del Estado de una u otra forma, solo la fuerza o capacidad que posee el mismo.

Esta gobernabilidad acuñada al Estado ha adoptado una serie de matices, como resultado de un proceso histórico y continuo para llegar al Estado Moderno, que de acuerdo a Luciano Parejo, pasando por un Estado de Derecho Liberal hasta un Estado Social y Democrático de Derecho, fenómenos estatales que fueron dotando al Estado de valores como el pluralismo político, libertad, justicia e igualdad; debemos entender en este punto que el surgimiento de los mencionados fenómenos estatales fueron graduales y adquirieron una concepción distinta en su surgimiento en determinados momentos de la historia, lo que no debe traducirse como la exclusión de una sobre otra, sino que cada categoría heredada sirve de fundamento necesario para la concepción actual del Estado, el cual encuentra como punto de coherencia o síntesis la dignidad de la persona, así pues el Estado Social y Democrático de Derecho se fundamenta en la idea de una sociedad heterogénea de ideas e intereses distintos, abierta y perfeccionable, que es libre e inclusiva aunado a la intervención del Estado que sirve a la eficacia de los derechos propugnados en la Constitución<sup>32</sup>. Cabe mencionar, que en nuestros días en palabras de Schmidt-Assman<sup>33</sup> ha surgido un nuevo componente o característica al que llama “Estado cooperativo”, en el cual se expresa que el Estado no solo es un prestador de bienes y servicios sino que también es garante de la calidad de sus prestaciones con el apoyo de nuevas formas de intervención y regulación que guían su actuación.

---

<sup>31</sup> FUKUYAMA, Francis. WHAT IS GOVERNANCE? Center for Global Development Working Paper No. 314, Jan. 2013. [En línea:] 24/11/2016. Disponible en la web: [http://www.cgdev.org/files/1426906\\_file\\_Fukuyama\\_What\\_Is\\_Governance.pdf](http://www.cgdev.org/files/1426906_file_Fukuyama_What_Is_Governance.pdf)

<sup>32</sup> PAREJO, Luciano. Estado Social y administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa. Madrid: Editorial Civitas, 1983. P.65-83

<sup>33</sup> SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard. La teoría general del derecho administrativo como sistema. Marcial Pons: Madrid, 2003 pp.36-39

Así, siguiendo lo expresado en el párrafo anterior, considero necesario referirnos a la democracia como modelo que permite la representación de nuestros intereses, nuestra participación y control de la representación para generar transparencia del sistema y así alcanzar el Estado su legitimidad y es que la democracia como sistema de gobierno, en palabras de José Martí, posee un carácter inclusivo, es decir que todos los afectados en una decisión colectiva participan de este, puesto que el poder emana del pueblo, donde cada uno de sus integrantes tiene una preferencia respecto a tal o cual cuestión de la que se tomará una decisión y que para que dicha preferencia repercuta en la toma de decisión colectiva, que recae en un órgano decisor, requerirá pues de un proceso a seguir que tiene como base principios básicos como el voto, la negociación o la argumentación. Siguiendo a Martí, la democracia deliberativa fundada en la argumentación, es el modelo que deberíamos seguir si buscamos el pleno desarrollo de nuestros derechos, ya que los sujetos se encuentran comprometidos con los valores de racionalidad, imparcialidad y apertura, lo que significa que se deja de lado aquellos intereses meramente auto interesados para pasar a un plano en el que el bien común o el interés general toman gran relevancia<sup>34</sup>.

Luego del breve repaso de algunos términos importantes a tomar en cuenta, es momento de entender cómo la noción de buen gobierno ingresa para definir el ejercicio del Estado dotándolo de un marco institucional transparente, fiscalizable, que alienta la participación pública.

### 2.2.1 Antecedentes

El buen gobierno nace en el ámbito de las Teorías para el Desarrollo, entendiendo desarrollo como un proceso pluridimensional que persigue una meta que se pretende alcanzar, ello implica un perfeccionamiento continuo y sostenible de capacidades productivas, aumento y mejora de la distribución de la riqueza, una creciente relevancia a las necesidades básicas de la población, así como al aumento de sus capacidades para el desenvolvimiento de su vida, es pues un proceso que implica una continua toma de decisiones acerca de lo que permite estabilidad y creciente mejora a través del tiempo tanto en lo económico, como político, cultural y social. En ese sentido, surgieron variadas

---

<sup>34</sup> MARTÍ, José Luis. Capítulo II “El corazón del modelo y sus alternativas”. La República Deliberativa. Madrid: Marcial Pons, 2006. pp. 39-76

teorías dado el carácter complejo de la definición de desarrollo, algunos brindaron mayor énfasis al crecimiento económico, otros al aspecto ambiental, tecnológico, a la globalización, entre otros; sin embargo, el aspecto que se considera relevante en los últimos tiempos es el enfoque de desarrollo humano, que coloca al ser humano como indicador principal o eje central del desarrollo, como actor y beneficiario del proceso<sup>35</sup>.

Por su parte, a nivel internacional surgen elementos resaltantes que van dotando de justificación a la idea de Buen Gobierno, como el Informe del Banco Mundial sobre Políticas de Desarrollo en África menciona que las políticas estructurales fiscales y económicas no son suficientes para la sostenibilidad, se necesita un soporte institucional, capaz de poder dar continuidad a las políticas no solo en el ámbito económico. Asimismo, el Libro Blanco de la Gobernanza Europea elaborado por la Comisión Europea<sup>36</sup> expresa que la forma en que el gobierno y otros actores sociales interactúan, cómo se relacionan con la ciudadanía y como son adoptadas las decisiones deben tomar en consideración principios como el de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, no solo a nivel nacional sino también internacional. A su vez, Las Naciones Unidas insertan criterios a tomar en cuenta para la existencia de Buena Gobernanza como la existencia de métodos flexibles de regulación, una mayor interacción entre actores públicos y privados, diferentes fuentes de producción normativa; así también, la corriente definida como el New Public Management que inserta la idea de gestionar el sector público bajo criterios economicistas de eficiencia, productividad y satisfacción.

En ese entorno, surge el buen gobierno, que de acuerdo a Henk Addink<sup>37</sup>, se erige como uno de los tres pilares del Estado Moderno, siendo estos tres valores fundamentales: el valor Estado de Derecho, el valor democracia y el buen gobierno.

---

<sup>35</sup> VALCÁRCEL, Marcel. Desarrollo y Desarrollo Rural. Enfoques y reflexiones. Departamento de Ciencias Sociales. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007. Pp. 4-37. [En Línea:] 25/11/2016. Disponible en la web: <http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/files/2012/01/DesarrolloyDesarrolloRural.pdf>

<sup>36</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. La Gobernanza Europea, un libro blanco. En: BIOETICANET. [En línea:] 25/11/2016. Disponible en la web: <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>

<sup>37</sup> ADDINK, Henk, et al (Eds). Human Rights & Good governance. SIM Special 34. Utrecht: Utrecht University, 2010, pp. 11-12

### 2.2.2 Definición

Siguiendo lo expresado en el apartado anterior, la concepción de Buen Gobierno debe ser entendida, de acuerdo a lo expuesto por Alberto Castro<sup>38</sup>, bajo tres aristas para entender su contenido:

- 1) Definición Sustantiva o Material: El buen gobierno se define en este aspecto como una herramienta analítica que mediante principios, reglas, procedimientos y buenas prácticas brinda una orientación o “modo” de actuación de los poderes públicos para el ejercicio de la discrecionalidad estatal y la posterior consecución de objetivos públicos, asegurando la calidad en la actuación de sus actores.
- 2) Definición Prescriptiva o valor fundamental: El buen gobierno no es solo un medio sino también un fin en sí mismo, que permite un eficaz funcionamiento del aparato Estatal que se traduce en un adecuado y responsable uso del poder por parte del Estado con el seguido cumplimiento de sus deberes, lo que implica a su vez, el desarrollo de la sociedad fundada en igualdad y dignidad.
- 3) Definición Instrumental: El buen gobierno es también un principio general que surge como resultado del desarrollo de un grupo de principios de rango constitucional, estos definen su contenido y se encuentran reconocidos implícita o explícitamente por la mayoría de Estados democráticos de derechos moderno, estos principios son: Corrección, Transparencia, Participación, Rendición de Cuentas y Eficacia; estos vinculan a todos los poderes públicos.

El Buen Gobierno junto al Estado de Derecho y la Democracia, garantiza una correcta separación de poderes, la existencia de una Constitución, el reconocimiento de derechos fundamentales, con un sistema político y forma de vida que genera identidad cultural, estabilidad económica, justicia social y consenso político, con tolerancia, libertad e igualdad para todos<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> CASTRO, Alberto. Buen Gobierno y Derechos Humanos. Nuevas perspectivas en el derecho público para fortalecer la legitimidad democrática de la Administración Pública en el Perú. IDEHPUCP. Lima, 2014. PP. 243-256

<sup>39</sup> THESING, Josef. Estado de Derecho y Democracia. En: Revista de Derecho Universidad de Concepción. N° 205, año LXVII, 1999. p. 16

### 2.2.3 ¿Cómo el Buen Gobierno se encuentra inmerso en la actuación de los Órganos Jurisdiccionales en la Justicia Constitucional?

Para entender cómo el Buen Gobierno se inserta en los Órganos Jurisdiccionales en la Justicia Constitucional, para fines del presente trabajo, debemos comprender la actuación de estos últimos a partir de dos puntos uno jurisdiccional y otro de carácter administrativo y organizativo.

En primer lugar, desde el punto de vista jurisdiccional, el Estado tiene la potestad de iuris dictio o “jurisdicción” que, en palabras de Monroy Galvez, es entendida como el: “(...) poder-deber del Estado, previsto para solucionar conflictos de intereses intersubjetivos, controlar las conductas antisociales (faltas o delitos) y también la constitucionalidad normativa, en forma exclusiva y definitiva, a través de órganos especializados que aplican el derecho que corresponde al caso concreto, utilizando su imperio para que sus decisiones se cumplan de manera ineludible, y promoviendo a través de ellas una sociedad con paz social en justicia”<sup>40</sup>; esta iuris dictio o potestad del Estado se desarrolla en el Sistema de Justicia a través de sus órganos jurisdiccionales que ejercen, en estricto, la función jurisdiccional, función que se materializa con el desarrollo del proceso que resuelve conflictos y controversias.

El proceso se define, en palabras de Bustamante Alarcón<sup>41</sup>, como un medio de composición o prevención de conflictos por medio del cual las partes en disputa someten su pretensión y sus intereses contrapuestos a terceros, a través de actos procesales de naturaleza dialéctica-raciocinio; Eduardo Costure<sup>42</sup> agrega que es un medio idóneo para resolver controversias con una naturaleza teleológica, pues lo que lo caracteriza es su fin: la decisión del conflicto mediante un fallo que adquiere autoridad de cosa juzgada, se trata pues de un progreso, transcurso de tiempo o secuencia que se desenvuelve a través de una serie de actos progresivo con el objeto de resolver un conflicto; Cándido Rangel Dinamarca<sup>43</sup> menciona la idea de una perspectiva instrumentalista que no ve al proceso

---

<sup>40</sup> MONROY GÁLVEZ, Juan. Introducción al proceso civil. T.I. Santa Fe de Bogotá: Temis y de Belaunde & Monroy - Abogado, 1996. p.213

<sup>41</sup> BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo. El Derecho Fundamental a un proceso justo, llamado también debido proceso. En: Proceso & Justicia, Revista del Equipo de Derecho Procesal del Taller de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014. Pp.67-81

<sup>42</sup> COUTURE, Eduardo J. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Buenos Aires: Roque Depalma Editor, 1958, Tercera Edición. P. 122

<sup>43</sup> DINAMARCO, Candido Rangel. A instrumentalidade do processo. Sao Paulo: Malheiros, 1999, Sétima Edición.

solo como medio que alcanza un fin sino también con objetivos señalados, propósitos que determina la institución y los agentes estatales que lo utilizan así también cómo éstos son recibidos y sentidos por la sociedad, como institución humana debe fijarse su utilidad; Vescovi<sup>44</sup>, por su parte, expresa que se impone la ley con la sentencia del juez y la solución del conflicto en el proceso alcanzando la paz y la justicia social con la consecución del debido proceso; finalmente, Monroy Gálvez, considera dos características puntuales del proceso, su temporalidad definida en un transcurso o progreso hacia algo y su vocación de tendencia a alcanzar un fin, define así al proceso como un “Conjunto dialéctico de actos ejecutados (mediante una secuencia o serie) con sujeción a determinadas reglas más o menos rígidas, realizado durante el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, por distintos sujetos que se relacionan entre sí con intereses idénticos, diferentes o contradictorios, pero vinculados intrínsecamente por fines privados y públicos - se quiere alcanzar un fin formal común, acto conclusivo: la sentencia”<sup>45</sup>.

Este proceso en el cual se aplica o materializa la función jurisdiccional del Sistema de Justicia que proviene de la *iuris dictio* del Estado, ya no se funda en una racionalidad lógica formal de procesalismo puro a la que Max Weber hacía referencia, donde solo importaba hechos invocados y derecho aplicable; sino que como indica Jorge Peyrano<sup>46</sup>, nos encontramos viviendo lo que denomina Derecho Procesal Post Moderno, en el que el proceso conducido por el Juez (que no solo aplica la norma sino que motiva su decisión en base a un razonamiento dialéctico) es un servidor de valores y fines, como justicia, equidad, derecho o eficacia<sup>47</sup>.

Ahora bien, este proceso al que hacemos mención adquiere una relevancia especial cuando nos encontramos ante una Garantía Constitucional como lo es el Amparo, pues como mencionamos previamente, no solo se resuelve una controversia sustentada en la violación de un derecho individual, sino también se consolida y desarrolla la Constitución como conjunto de derechos de la persona que debe ser protegido.

---

<sup>44</sup> VESCOVI, Enrique. Teoría General del Proceso. Bogotá: Temis, 1984, p. 103

<sup>45</sup> MONROY GÁLVEZ, Juan. Introducción al proceso civil. T.I. Santa Fe de Bogotá: Temis y de Belaunde & Monroy - Abogado, 1996. pp. 112-113

<sup>46</sup> PEYRANO, Jorge. El derecho procesal postmoderno. En: Procedimiento Civil y Comercial. Rosario: Ed. Juris, 1991, Tomo I, p. 7 y ss.

<sup>47</sup> PEYRANO, Jorge. Acerca de los “ismos” en Materia Procesal Civil. En: THEMIS, Revista de Derecho N° 58. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 2010. P. 23-27

En este punto, debe quedar claro que cuando hablamos de Garantía Institucional o en todo caso Garantía Constitucional como refiere nuestra Constitución, reconocemos que el Estado tiene una tarea no solo de respeto y reconocimiento de derechos fundamentales sino también de protección y de cumplimiento que implica la vigencia de los derechos reconocidos a la persona; razón que nos permite llegar a comprender que la función jurisdiccional materializada en un proceso de Garantías Constitucionales como el Amparo, requiere de un desarrollo adecuado que permita desenvolver sus características especiales como lo son el de sencillez, rapidez y eficacia, en vista de perseguir el desarrollo pleno de los derechos fundamentales de la persona, este desarrollo adecuado implica, en efecto, la participación del buen gobierno que apoya al Estado de manera transversal en todas sus acciones, ya que este Sistema de Justicia busca mejorar continuamente su rendimiento, debido principalmente a la existencia de un entorno en constante cambio.

En segundo lugar, al referirnos al carácter administrativo/organizativo, debemos empezar por entender qué es la función administrativa, distinta a la función judicial, ejecutiva y legislativa.

El Estado es definido como aquella entidad jurídica que comprende tres elementos indispensables para su existencia: i) Territorio (espacio físico); ii) Población (conjunto de personas); y, iii) Poder Político (capacidad para influir en las conductas de las demás personas, bajo el ejercicio del uso de la fuerza legitimada por el Derecho)<sup>48</sup>. Su existencia se vincula a la figura de Estado de derecho, que implica que la actividad estatal se encuentre sujeta a lo dispuesto por la Constitución Política como norma suprema, es decir a principios que aseguran su existencia, como el llamado principio de separación de poderes, que distingue en su concepto clásico tres funciones interdependientes: legislativa, jurisdiccional y ejecutiva<sup>49</sup>, los cuales forman un sistema coherente de checks and balances.

---

<sup>48</sup> JELLINEK, Georg. Teoría general del Estado. Buenos Aires: Albatros, 1954, pp. 295 y ss.

<sup>49</sup> Montesquieu, nos brinda una visión clásica de separación de poderes al expresar: “Hay en todos los Estados tres especies de poder: el legislativo, el de ejecutar aquello que depende del derecho de gentes y el de ejecutar lo que depende del derecho civil. Por el primero, el príncipe o el magistrado hace leyes, para algún tiempo o para siempre, y corrige y abroga las que existen. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, vela por la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los crímenes o juzga los pleitos de los particulares. Este último debe llamarse poder judicial y el otro simplemente poder ejecutivo del Estado”. GARCÍA DEL MAZO, Siro. El Espíritu de las Leyes por Montesquieu vertido al castellano con notas y observaciones. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Literaria de Sevilla. Madrid: Librería General de Victoriano Suarez. 1906. P.227

Desde el planteamiento tradicional de separación de poderes, el entorno sobre el cual se desarrolla el Estado ha variado, es diferente, razón por la cual es necesario que este varíe en su estructura para encontrar una coherencia en su actuar. Así, la mencionada función ejecutiva clásica, en palabras de Guzmán Napurí<sup>50</sup>, debería pasar hoy en día a ser reemplazada por dos elementos con características diferenciadoras entre sí, la función administrativa y la función gubernativa o política, la primera de ellas trasciende al Poder Ejecutivo y al Estado, mientras que la segunda se desarrolla exclusivamente en el Poder Ejecutivo, particularmente en el Presidente de la República como jefe de Gobierno.

Esta función administrativa se caracteriza por no ser privativa del Estado pudiendo ser ejercida por particulares mediante previa autorización del mismo, se encuentra sometida a la ley emanada por el parlamento, así como a mecanismos de control que operan de manera más rigurosa que a las demás funciones públicas<sup>51</sup>, ejercida por la Administración Pública, sus actividades de gestión y servicio se traducen en una ejecución concreta y práctica que apuntan al interés general verificándose con ello su despliegue en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial así como en órganos públicos no estatales<sup>52</sup>. Su amplia gama de actividades posee un contenido heterogéneo entre los cuales se encuentra la actuación material en ejecución de decisiones para satisfacer necesidades públicas que se denomina hecho administrativo<sup>53</sup>.

Así, un hecho administrativo<sup>54</sup> es el acto de administración interna, que Guzmán Napurí define como decisiones de la entidad que generan efectos al interior de la misma, se encuentran orientados a la eficacia y eficiencia de los servicios y a los fines permanentes de las entidades, se trata pues de actividades materiales como los actos relativos al personal de la entidad, las decisiones de mero trámite que impulsan procedimientos o trámites al interior de la entidad o las comunicaciones internas<sup>55</sup>.

De lo expuesto, resulta claro que el Poder Judicial al momento de realizar sus labores administrativas (despliegue de personal, designación de un mayor número de jueces en una determinada jurisdicción, comunicación entre el personal, uso de los ambientes y

---

<sup>50</sup> GUZMAN NAPURI, Christian. La Función Administrativa. En: Manual del Procedimiento Administrativo. Lima: Instituto Pacífico S.A.C., 2013. pp. 13-28

<sup>51</sup> *Ibidem.* p. 28

<sup>52</sup> DROMI, Roberto. Tratado de Derecho Administrativo. Argentina: Ediciones Ciudad Argentina, 1998. p. 119. En: Portal Jurídico Legal. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <http://forodelderecho.blogcindario.com/2010/04/01357-derecho-administrativo-roberto-dromi.html>

<sup>53</sup> *Ibidem.* p. 119

<sup>54</sup> *Ibidem.* p. 195

<sup>55</sup> GUZMAN NAPURI, Christian. Op. Cit. p. 342-344

recursos, entre otros) se encuentra desarrollando actos de administración interna, que como parte de la función administrativa y con ello de la Administración Pública, depende de un adecuado y correcto desenvolvimiento si es que pretende incorporar el Buen Gobierno, o en específico la Buena Administración, como valor intrínseco en su labor diaria.

Este último punto del apartado, corresponde pues a la determinación de lo que entendemos como Buena Administración, que, en palabras de Alberto Castro<sup>56</sup>, surge de la aplicación de los subprincipios de Buen Gobierno en el ejercicio de la actividad administrativa, se define como una manera de ser de la administración vinculado no solo al control del ejercicio de la discrecionalidad del Estado, sino también a direccionar su ejercicio para el logro del interés general, se preocupa por la calidad de las decisiones y la implementación de políticas como forma de legitimar la actuación de los poderes públicos. Así, siguiendo con lo expuesto por Alberto Castro, existen dos definiciones de buena administración, una que en estricto se concretiza con el proceso de toma de decisiones administrativas a través del procedimiento administrativo y el cumplimiento de principios y garantías procesales como el “debido procedimiento administrativo”; y otra, de sentido mucho más amplio, entendida como principio general aplicable a toda actividad administrativa, ya sean aspectos organizacionales y de relación con el ciudadano, buscando una correcta actuación de los actores involucrados en base a normas vinculantes como también instrumentos de derecho blando (soft law) para servir al interés general<sup>57</sup>.

Bajo dichas consideraciones, el Buen Gobierno se inserta en los Órganos Jurisdiccionales en la Justicia Constitucional, ya sea a través de su actividad jurisdiccional como administrativo y organizativo, ya que como se puede observar, el Buen Gobierno se despliega de manera transversal en toda la actividad del Estado sin distinción alguna para dotarlo, principalmente, de calidad y eficiencia.

Entonces siendo que el buen gobierno, busca la eficaz defensa y protección de los derechos humanos, en tanto el ser humano y el pueblo son el eje central de la comunidad internacional (tomar en cuenta los conflictos bélicos que cambiaron el paradigma en el cual el Estado era el eje de la comunidad internacional), y el Estado, guiado mediante

---

<sup>56</sup> CASTRO, Alberto. Op. Cit. p. 250-251

<sup>57</sup> *Ibíd.* p. 252-253

aquel marco institucional dirige sus decisiones, también, al desarrollo y protección eficaz de los derechos del ser humano, se generará un camino propicio a la realización de una mayor protección de los derechos del ser humano que de acuerdo a Norberto Bobbio<sup>58</sup>, es el único camino al desarrollo global de la civilización humana.



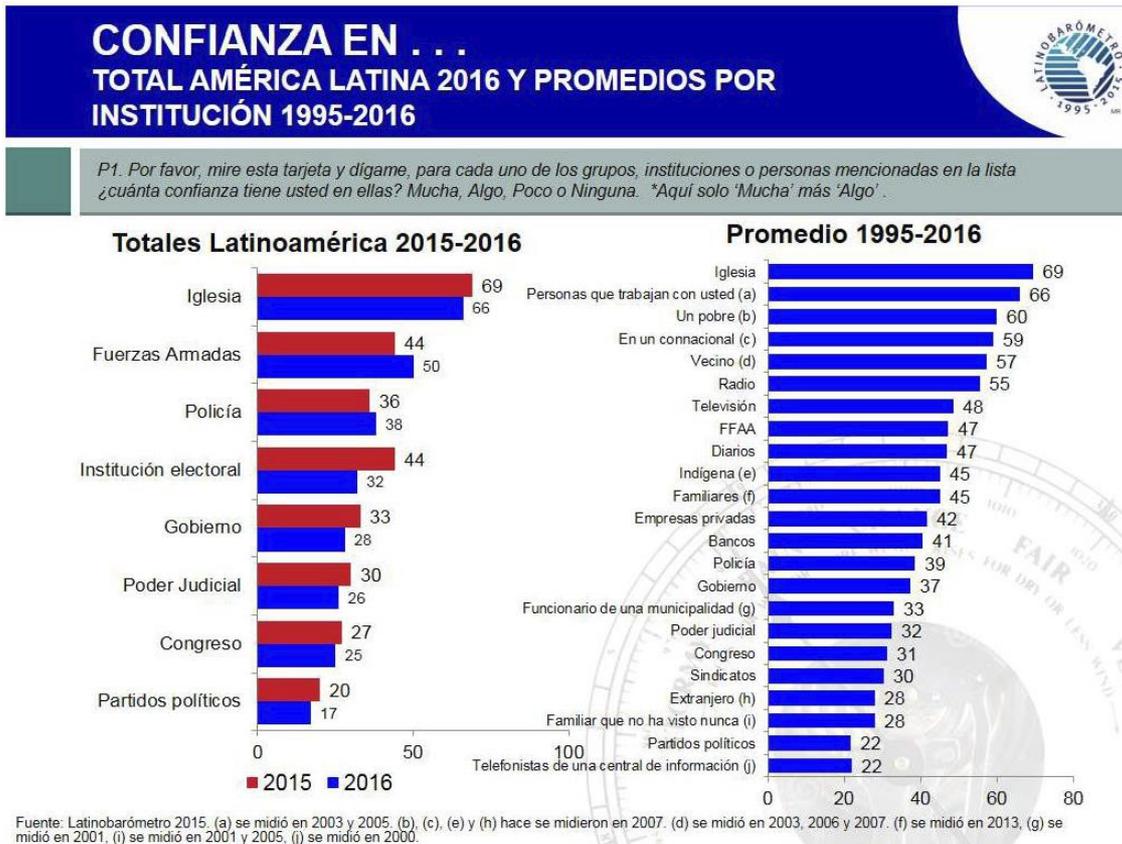
---

<sup>58</sup> BOBBIO, Norberto. El tiempo de los derechos. Madrid: Editorial Sistema. 1991. p. 82

### III ANÁLISIS Y PROPUESTAS

#### 3.1 Situación del Poder Judicial: Los problemas

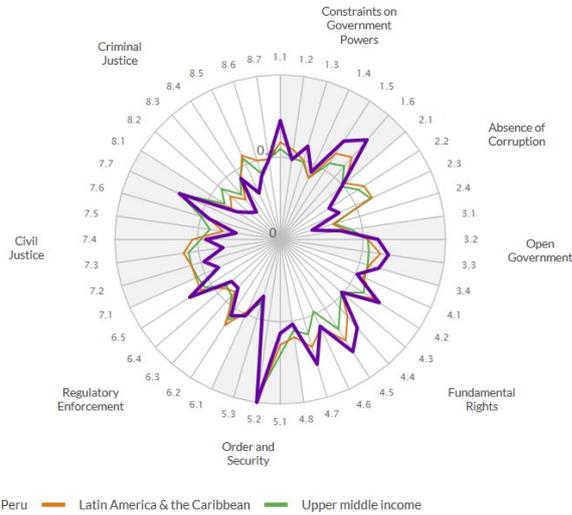
Para reconocer el correcto dimensionamiento del problema existente en el Poder Judicial, debemos partir de la percepción que tiene el protagonista y eje central de toda decisión del Estado, el ciudadano o persona humana como sujeto de derechos y obligaciones, sobre el mencionado poder del Estado.



Fuente: Informe Latinobarómetro 2016

Elaborado por: Corporación Latinobarómetro

El Informe del Latinobarómetro del presente año nos muestra que la confianza en las Instituciones en América Latina en general continúa en descenso, siendo que del cuadro expuesto se nota un continuo y reducido grado de confiabilidad ciudadana existente en el Poder Judicial que prosigue con un descenso entre los años 2015 a 2016 de un 30% a un 26%, respectivamente.



Overall Score	Regional Rank	Income Rank	Global Rank
0.51	18/30	22/37	65/113

Factor	Factor Score	Regional Rank	Income Rank	Global Rank
Constraints on Government Powers	0.63	10/30	6/37	42/113
Absence of Corruption	0.36	24/30	33/37	91/113
Open Government	0.56	10/30	14/37	46/113
Fundamental Rights	0.64	13/30	10/37	44/113
Order and Security	0.64	17/30	25/37	84/113
Regulatory Enforcement	0.5	16/30	21/37	62/113
Civil Justice	0.44	24/30	35/37	90/113
Criminal Justice	0.34	19/30	28/37	90/113

▲ Trending up ▼ Trending down ■ Low □ Medium □ High

Fuente: Rule of Law Index 2016

Elaborado por: World Justice Project

Por su parte, el Rule of Law Index 2016 nos muestra que el Perú ocupa los últimos puestos a nivel regional como internacional de un total de 113 países alrededor del mundo, respecto al Sistema de Justicia y su desarrollo en términos de imparcialidad, efectividad en su actuación, influencia del gobierno, retrasos injustificados, entre otros, todo ello en atención a la consolidación del Estado de Derecho.

### The Global Competitiveness Index in detail

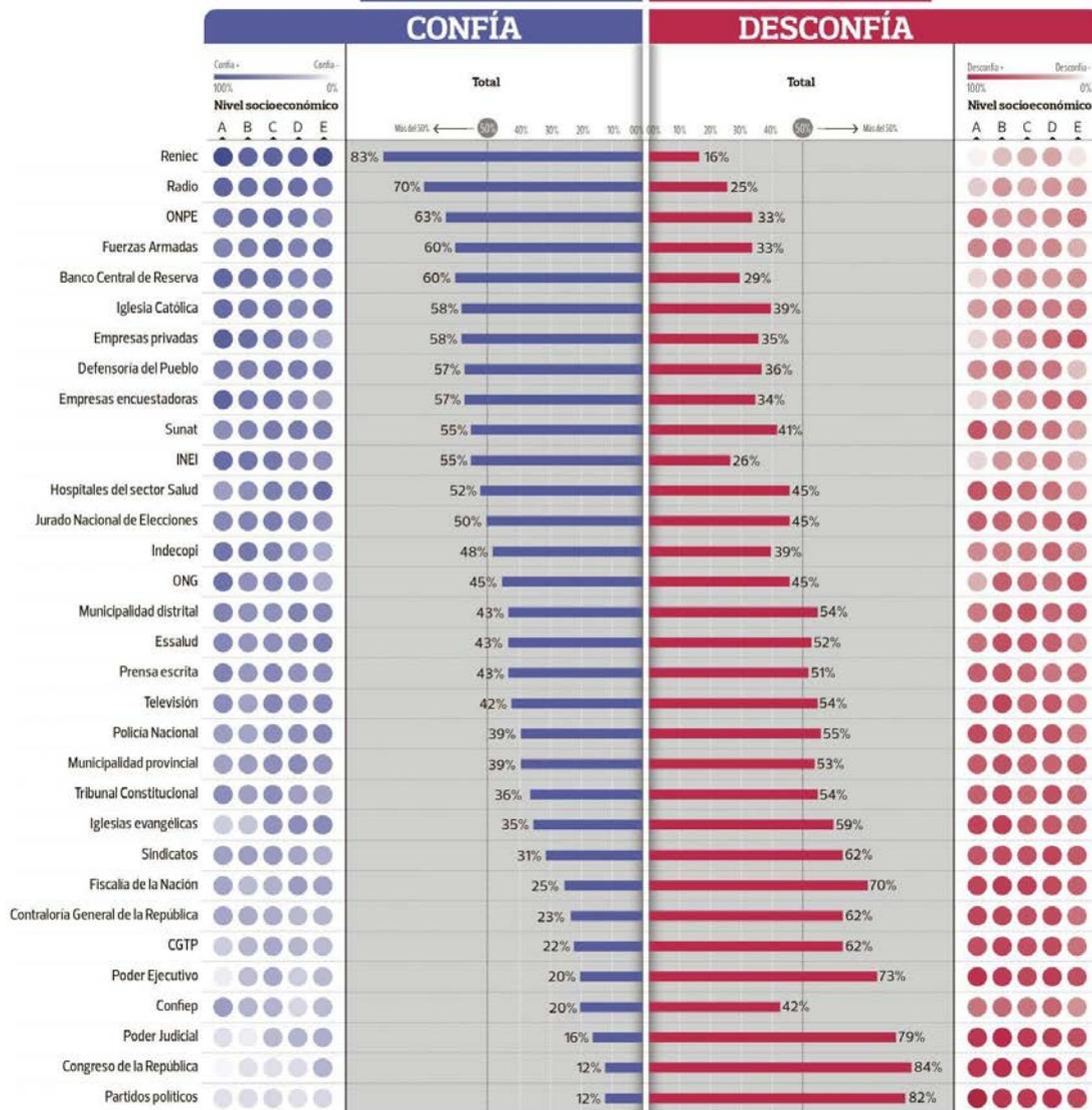
INDICATOR	VALUE	RANK/140
<b>1st pillar: Institutions</b>		
1.01 Property rights	3.8	104
1.02 Intellectual property protection	3.3	104
1.03 Diversion of public funds	2.5	114
1.04 Public trust in politicians	1.8	130
1.05 Irregular payments and bribes	3.9	72
1.06 Judicial independence	2.8	112
1.07 Favoritism in decisions of government officials	2.5	109
1.08 Wastefulness of government spending	2.4	117
1.09 Burden of government regulation	2.4	133
1.10 Efficiency of legal framework in settling disputes	2.6	130
1.11 Efficiency of legal framework in challenging regs.	2.7	118
1.12 Transparency of government policymaking	3.9	82
1.13 Business costs of terrorism	4.2	123
1.14 Business costs of crime and violence	2.9	129
1.15 Organized crime	3.0	133
1.16 Reliability of police services	2.6	135
1.17 Ethical behavior of firms	3.5	106
1.18 Strength of auditing and reporting standards	5.1	41
1.19 Efficacy of corporate boards	5.2	39
1.20 Protection of minority shareholders' interests	4.2	57
1.21 Strength of investor protection, 0-10 (best)*	6.2	39

Fuente: The Global Competitiveness Report 2015-2016

Elaborado por: World Economic Forum

El World Economic Forum elaboró un reporte en el que demuestra como el Perú se posiciona en los últimos puestos en materia que importa al Sistema de Justicia como lo es independencia judicial, el uso del gasto público, eficiencia del marco legal y la consistencia del sistema judicial.

**En general,  
¿diría usted que  
confía o no en  
las siguientes  
instituciones?**



ENCUESTA LIMA METROPOLITANA realizada por Ipsos Perú por encargo de El Comercio. Número de registro: 0001-REE/INE. Sistema de muestreo: Probabilístico por etapas. Muestra: 500 personas entrevistadas. Nivel de representatividad: 100% considerando todos los distritos de Lima Metropolitana. Fecha de aplicación: del 8 al 11 de septiembre del 2015. Margen de error: ±4.4%. Nivel de confianza: 95%. Universo: Hombres y mujeres de 18 años a más. Página web: www.ipsos.pe. E-mail: guillermo@ipsos.com

Fuente: Diario El Comercio

Elaborado por: IPSOS PERÚ

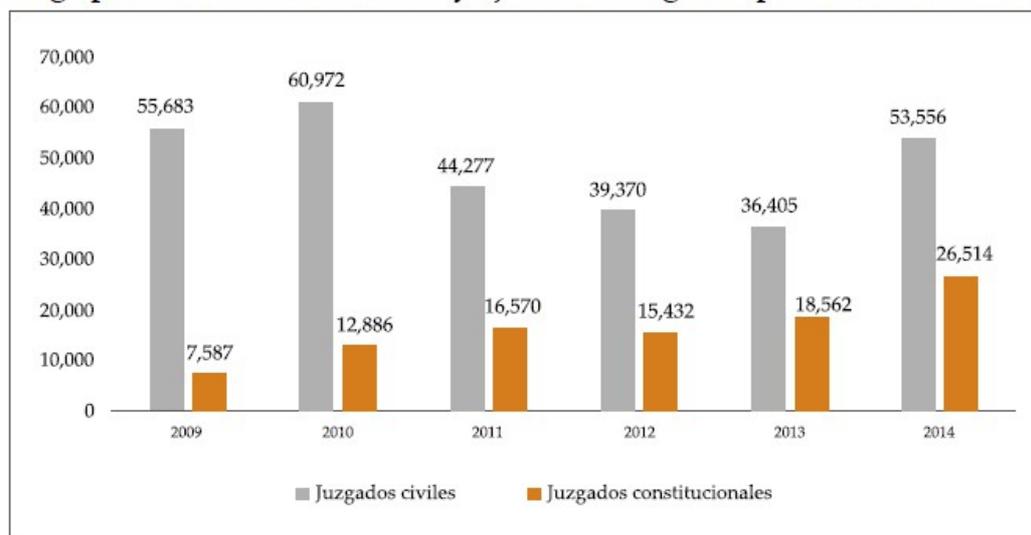
A nivel nacional, una encuesta realizada por IPSOS Perú denota una desconfianza ciudadana de 79% hacia el Poder Judicial ubicándola entre una de las Instituciones con mayor nivel de aprobación a nivel nacional.

Los cuadros estadísticos en mención, nos muestran una realidad que es visible también a nuestros ojos, el Poder Judicial, en específico la Organización Jurisdiccional no se desenvuelve correctamente por lo que sus acciones demuestran una falta de calidad y eficiencia que si los tuviera no recibiría estos números en rojo por parte de los ciudadanos, en tanto principales beneficiarios de su actuación. Como ya vimos en apartados anteriores, la actuación judicial no solo se limita a la labor del juez en un proceso que debe ser confiable, justo, adecuado y oportuno, sino que también implica un complejo engranaje que debe funcionar correctamente para que la actuación más visible, que es el proceso, se desarrolle acorde a sus objetivos o fines principales; ello adquiere mayor importancia cuando nos centramos en materia de Garantías Constitucionales, pues recalco nuevamente, en este tipo de procesos de carácter especial se requiere el mayor esfuerzo por parte de los Órganos Jurisdiccionales a cargo, que implica no solo la labor del juez sino también de todo el personal involucrado en ello, además, no solo estamos ante la protección individual para un caso en concreto de vulneración de derechos, sino ante un espacio que interpreta y perfecciona la Constitución, otorgándole solidez y coherencia.

Ahora bien, los problemas específicos que en conjunto manchan o deterioran la imagen del sistema de justicia son varios; sin embargo, considero que son cuatro las aristas que adquieren una especial relevancia por sobre las demás, tenemos la carga procesal, la capacidad del juez, la percepción de corrupción y falta de personal que corresponda con la carga laboral que existe en la justicia constitucional.

1. La carga procesal:

**Carga procesal total (en trámite y ejecución) según especialidad, 2009-2014**



Fuente: Corte Superior de Justicia de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

**Número de juzgados civiles y juzgados constitucionales, 2009-2014**

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

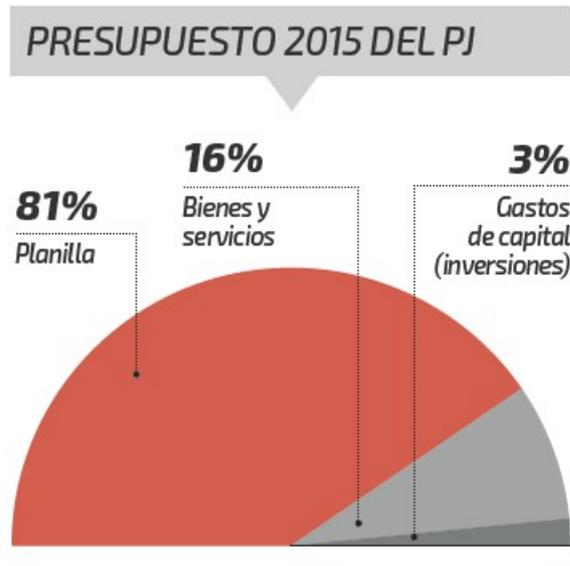
Fuente: Corte Superior de Justicia de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

El Informe Defensorial N° 172, elaborado por la Defensoría del Pueblo nos muestra un impactante escenario con una alta cantidad de carga procesal que sigue incrementando en número a diario, frente a la escasez de jueces constitucionales y jueces civiles para afrontar el problema, notando que el estándar de resolución por cada juez constitucional es de 650 expedientes por año, a diferencia de los civiles con un estándar de 400 expedientes por año<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional. Serie de Informes Defensoriales - Informe N° 172. Lima, 2015. p. 91.

## 2. La capacidad del juez:



Fuente: Informe la Justicia en el Perú

Elaborado por: Gaceta Jurídica

Este punto, referido a la capacidad del juez vinculado a la capacitación que recibe oportunamente y de manera continua, nos damos con la sorpresa de que, del presupuesto recibido por el Poder Judicial, solo se destina un 3% a gastos de capital (inversiones), monto del cual solo 0.3% se deriva a la capacitación de jueces y auxiliares jurisdiccionales, pese al incremento presupuestal que se da año a año<sup>60</sup>.

## 3. Percepción de corrupción:

El estudio realizado por Proética nos muestra que el Poder Judicial es la Institución con mayor grado de percepción de corrupción, mostrando números porcentuales altos que no tienden a disminuir.

<sup>60</sup> Gutiérrez C., Walter (dir). La Justicia en el Perú. Cinco grandes problemas. Documento Preliminar 2014-2015. Lima: Gaceta Jurídica, 2015. P. 51

PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN EN INSTITUCIONES



Mientras la percepción de corrupción en el Congreso y la PNP disminuye, se incrementa la de los partidos políticos. Lima suele ser más crítica que el Interior salvo en el caso de los gobiernos regionales



18 © 2015 Ipsos.

Base: Total de entrevistados que conocen dicha institución. ○ = Porcentaje significativamente más alto



Fuente: Novena Encuesta Nacional sobre Corrupción - 2015

Elaborado por: Proetica

Pero qué significa que exista un alto grado porcentual de corrupción, para ello debemos considerar qué se entiende por dicho término:

- 1) La Real Academia Española precisa que la palabra corrupción proviene del latín *corruptio-onis* que significa "acción y efecto de corromper" que, bajo el contexto de las organizaciones, especialmente en las públicas se comprende como: "práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores".
- 2) La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito define corrupción como: "(...) un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo. En diferentes contextos, la corrupción perjudica a las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico y contribuye para la inestabilidad política. La corrupción destruye las bases de las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales, socavando el imperio de la ley y deslegitimando la burocracia. Esto causa la ajena a los inversionistas y desalienta la creación y el desarrollo de empresas en el país, que no pueden pagar los "costos" de la corrupción"<sup>61</sup>.
- 3) El Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016, elaborado por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, y aprobado mediante Decreto Supremo N° 119-2012-PCM, lo define: "Uso indebido del poder para la obtención de un

<sup>61</sup> OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. UNODC y

Corrupción. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/>

beneficio irregular, de carácter económico o no económico, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales"<sup>62</sup>.

- 4) La corrupción como fenómeno intrínseco a todo nivel del Estado se encuentra asociado con: a) Abuso de poder, que se expresa mediante el uso de oportunidades desde posiciones públicas o privadas, para obtener beneficios grupales o personales; b) Carencia y/o debilidades de los procedimientos y mecanismos institucionales, que garanticen la transparencia en el ejercicio de las funciones; c) Debilidad en los marcos legales que tipifican y sancionan la corrupción administrativa pública; d) Reforzamiento de las actitudes individualistas y el consumismo, sustituyendo los valores éticos, como la solidaridad, honestidad y responsabilidad; e) La impunidad en que se encuentran los actos de corrupción, sobre todo en la administración pública".<sup>63</sup>

Todas estas aproximaciones autorizadas brindadas nos dan una noción de lo que la corrupción significa y como llega a dañar a cualquier forma de expresión del Estado a tal punto de eliminar cualquier conexión de su accionar con valores de raigambre e importancia fundamental como el Estado de Derecho o la Democracia. En ese sentido, con valores tan altos de percepción de corrupción en el Poder Judicial, nos lleva a concluir que las cosas no se están conduciendo a buen puerto.

#### 4. Falta de personal que corresponda con la carga laboral que existe en la justicia constitucional

Siguiendo con la acertada información brindada por la Defensoría del Pueblo, resulta claro concluir la existencia de una serie de deficiencias en la distribución del personal suficiente para la resolución o correcto desarrollo de una garantía constitucional como es el Amparo notando que, de 3 secretarios recomendados para un juzgado constitucional, algunos solo poseen 1, del mismo modo, en cuanto

---

<sup>62</sup> COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN. Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web:

<http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2012/Diciembre/09/DS-119-2012-PCM.pdf>

<sup>63</sup> PARTICIPACIÓN CIUDADANA. La Corrupción. Características y Consecuencias en República Dominicana. En: Programa de Transparencia de la Gestión Pública. Marzo 2003. p. 4. [en línea] 04 de julio de 2015. Disponible en la web:

[http://www.pciudadana.org/documentos/publicaciones/13/06\\_La\\_corrupcion.pdf](http://www.pciudadana.org/documentos/publicaciones/13/06_La_corrupcion.pdf)

a los asistentes y auxiliares judiciales, no se cumple con el estándar deseado que permite el desarrollo adecuado de las labores jurisdiccionales y administrativas.

**Tabla N° 10:  
Cantidad de personal por juzgado constitucional**

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

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

En consecuencia, de lo expuesto líneas arriba, estimo que si bien los problemas de los que adolece el Sistema de Justicia en la actualidad, son inconvenientes que ya fueron detectados hace varios años, estos no encuentran solución, no por la inacción o falta de interés en ellos (a lo largo de los años existieron numerosos intentos por cambiar la situación, partiendo de un suceso clave como el Informe sobre Derechos Humanos realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2000 hasta el reciente Acuerdo Nacional por la Justicia, como esfuerzo integral de todo el aparato estatal), sino por la falta de un correcto dimensionamiento del problema y lo que ello implica, es por eso que creo necesario realizar un análisis desde los principios de Buen Gobierno para comprender su correcto significado y proponer algunas alternativas de solución, pues entiendo que el Buen Gobierno nos dará luces en este camino lúgubre desde los problemas del Sistema de Justicia, hasta los valores fundamentales que sirven de base a nuestro Estado.

### 3.2 El Buen Gobierno para la mejora de la Organización Jurisdiccional

Los cuatro grandes problemas que considero que adquieren una mayor relevancia y especial atención en procesos de urgencia como el Amparo, como la carga procesal, la capacidad del juez, la percepción de corrupción y falta de personal que corresponda con la carga laboral que existe en la justicia constitucional, necesariamente deben ser analizados desde el Buen Gobierno para entender su correcto dimensionamiento y gravedad. Para ello, acudiré a los principios de corrección, eficacia, participación y transparencia en el siguiente análisis.

#### 3.2.1 Principio de Corrección: La capacitación de los jueces competentes en materia constitucional

El accionar del juez, quien en su papel de conductor del proceso no solo aplica leyes, sino que se constituye en un auténtico intérprete de la Constitución, requiere de una ardua labor y conocimiento de lo que implica encontrarse ante un recurso como el Amparo, pues debemos recordar en primer lugar que, no se emiten sentencias meramente declarativas<sup>64</sup>, pues afirmar ello contradeciría su propia naturaleza exclusiva y distinta a un proceso ordinario, todo lo contrario, de acorde a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente N° 4119-2005-AA, la sentencia emitida en un Proceso de Amparo no se configura únicamente como una constitutiva, declarativa o condenatoria, no solo declara un derecho, busca efectivizarlo en la realidad; asimismo, no solo es una sentencia de condena, pues no solo anuncia los mandatos de la Constitución y los “ejecuta” sino que también el juez, conductor del proceso, tiene una ardua actividad de valoración interpretativa, el cual atribuye significados propios que fortalecen los derechos contenidos en la Constitución.

---

<sup>64</sup> Cabe recordar que las sentencias en los procesos ordinarios se clasifican en tres tipos:

- a) Sentencias declarativas: En este tipo de sentencias, el juez emite pronunciamiento con la finalidad de declarar una situación jurídica que ya existía con anterioridad, con el objetivo de que se conozca con certeza el derecho que se presentaba incierto.
- b) Sentencias condenatorias: El juez emite este tipo de sentencias, cuando la pretensión busca incoar al demandado a realizar una actuación de dar, hacer o no hacer algo; en ese sentido, no solo se limita a declarar un derecho, sino que genera una obligación sobre el demandado, busca el cumplimiento de una prestación
- c) Sentencias Constitutivas: Mediante este tipo de sentencias se suele constituir un derecho o una posición jurídica que no existía previamente, esta rige hacia el futuro en relación a un objeto o situación.

En segundo lugar, debemos tomar en consideración que el Tribunal Constitucional se adhirió a la vertiente germano occidental de la naturaleza binaria de los derechos fundamentales<sup>65</sup>, al señalar que la garantía constitucional del Amparo comprende una doble dimensión en su proceso:

"En tanto proceso constitucional, comparte su doble naturaleza. Es decir, la función de la Constitución en la dirección de los derechos fundamentales individuales (subjetivos) solo es una faceta del recurso de amparo. Este tiene una doble función, junto a la subjetiva, otra objetiva: ¡asegurar el derecho Constitucional objetivo y servir a su interpretación! ¡y perfeccionamiento!".

En tanto proceso fundamentalmente subjetivo, es promovido por la violación de derechos fundamentales, alegación compleja que no puede ir dirigida únicamente a lograr que el Tribunal determine el contenido de un derecho tutelable por el amparo, sino que se vuelve indispensable la conexión de este con un acto concreto - de autoridad o particulares - que haya producido una afectación sobre el mismo.

Su dimensión objetiva determina que para resolver se hace necesaria la interpretación de los preceptos constitucionales relacionados con el caso planteado, específicamente a través de los principios constitucionales en los que se regula el derecho o categoría jurídica protegible que se alega vulnerada, la cual se convierte en criterio cierto para orientar la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales por parte de los demás órganos estatales y, particularmente, de los órganos judiciales"<sup>66</sup>.

Esta naturaleza binaria de los derechos fundamentales que ante una vulneración, implica no solo la violación de derechos fundamentales individuales, sino también la consecuente interpretación de preceptos constitucionales, convirtiéndose en criterio cierto para orientar la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales por parte de los demás órganos estatales o judiciales<sup>67</sup>, otorgando así coherencia y solidez a la Constitución como Norma Suprema vinculado a todo el ordenamiento jurídico; demanda de una acción por parte del juez concienzuda al momento de resolver el recurso de Amparo.

---

<sup>65</sup> ETO CRUZ, Gerardo. El desarrollo del Derecho Procesal Constitucional a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. Centro de Estudios Constitucionales: Lima, 2008. pp. 179-180

<sup>66</sup> STC Exp. N° 00023-2005-PI, fj. 14

<sup>67</sup> STC Exp. N° 00023-2005-PI, fj. 14

En tercer lugar, la Constitución no se configura como una norma jurídica más, en tanto su naturaleza escapa a ser entendida como un supuesto de hecho ligado a una consecuencia, por lo que una interpretación Hermenéutica (contiene criterios como la Interpretación Literal, Ratio Legis, Histórica, Sistemática) de una disposición constitucional resultaría en una visión muy limitada de lo que en esencia abarca. Por el contrario, en tanto la Constitución es una norma jurídico-política abierta, que otorga el marco general a todo el ordenamiento jurídico y que se encuentra en permanente innovación e integración, requiere de un criterio interpretativo que no desconozca las mencionadas características, motivo por el cual Landa Arroyo señala que debemos dirigir nuestra mirada a la Interpretación Institucional<sup>68</sup>, que consta de una serie de pasos:

1) El primero paso: a) la Pre comprensión: mediante el cual se ubica al intérprete como ciudadano de una realidad socio cultural de una determinada comunidad, aislando el marco de arbitrariedad; b) la Comprensión: ubica el problema en el marco de la norma constitucional.

2) El segundo paso: a) Programa Normativo: Interpretación del texto aprehendido otorgando el significado vinculante para la solución del problema, mediante el uso de la Interpretación Hermenéutica; b) Ámbito Normativo: La Constitución busca ordenar realidades concretas, se comprende dichas realidades caso por caso, en los marcos del programa normativo, de manera formal y material.

Ambos pasos, requieren de un marco orientador el cual se encuentra constituido por los principios de Interpretación constitucional, siguiendo a Landa Arroyo<sup>69</sup>, estos son:

- a) Principio de Unidad de la Constitución: Entiende en conjunto a la Constitución;
- b) Principio de la concordancia práctica: Los derechos no son absolutos y necesitan a su vez una coordinación armónica entre ellos que permite la posibilidad de la ponderación proporcional en función al contenido esencial de cada uno de ellos;
- c) Principio de la corrección funcional: respeto por las competencias de cada órgano y organismo estatal;
- d) Principio de la eficacia integradora: se promueve la integración social y la unidad de la Constitución;

---

<sup>68</sup> LANDA ARROYO, César. Interpretación Constitucional y Derecho Penal. En: Interpretación y aplicación de la Ley Penal. Anuario de Derecho Penal 2005, pp. 75-104.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 89-92

- e) Principio de la fuerza normativa de la Constitución: máxima eficacia de las normas constitucionales;
- f) Principio de la interpretación conforme a la Constitución: toda ley debe ser interpretada conforme a la Constitución.

En cuarto lugar, la capacidad del juez implica también un “buen juez” a nivel ético que se hace visible a través de tres principios, que en palabras de Manuel Atienza, son: “tres principios rectores parecen ser el de independencia, imparcialidad y motivación. El primero implica que las decisiones de los jueces tienen que estar basadas exclusivamente en el Derecho y viene a ser una consecuencia del papel institucional del juez: él tiene el poder de dar la última respuesta social a un conflicto. El de imparcialidad supone que el juez debe aplicar el Derecho sin sesgo de ningún tipo y deriva de la posición del juez como tercero frente a las partes, ajeno al conflicto. Y el de motivación establece la obligación del juez de fundamentar su decisión, pues ese es el principal mecanismo de control de su poder”<sup>70</sup>; con virtudes de las que debe contar un “buen juez”: la autorrestricción, modestia vinculado a la independencia; sentido de justicia y valentía en razón de la imparcialidad; y, prudencia para aplicar los principios a los casos concretos cuando nos referimos a la motivación. El mencionado autor, especifica que ser un buen juez va más allá de cumplir unas normas, compromete también reflexionar sobre su práctica, orientarla y facilitar la crítica justificada de su profesión, no es un juez inanimado sino dotado de personalidad moral<sup>71</sup>.

En quinto lugar, la capacidad del juez importa una capacidad técnica, orientado a su capacidad argumentativa como al correcto uso de los medios de los que dispone para resolver en un proceso como el Amparo.

Bajo dicho contexto, es visible que el magistrado requiere de un desarrollo continuo de sus capacidades a nivel cognitivo, técnico y económico, cúmulo de capacidades que no se ven respaldados por una acción del Poder Judicial, ya que el Informe elaborado por la Defensoría del Pueblo nos expresa que la capacitación de los jueces en materia

---

<sup>70</sup> ATIENZA, Manuel. Ética judicial. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/174851.pdf>

<sup>71</sup> ATIENZA, Manuel. Los problemas actuales de la ética judicial. Cátedra de la Corte Suprema de Justicia de la República - IX Sesión. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <https://www.youtube.com/watch?v=GMXMjOpmEhA>

constitucional es insuficiente<sup>72</sup>, así como también el Informe de Justicia presentado por Gaceta Jurídica, nos indica que solo el 0.3% del presupuesto dirigido al Poder Judicial se destina para la capacitación de jueces y personal. Dicha realidad, no da a los jueces un conocimiento adecuado que respalde el mérito y la capacidad requerido para el puesto, se termina por vulnerar el Principio de Corrección en su parte funcional del Buen Gobierno, puesto que este no cumple con la labor encomendada por el Estado al no consolidar la fuerza normativa de la Constitución pues este se aleja de los objetivos y fines constitucionales bajo los cuales fue creado el proceso de Amparo (mecanismo de tutela urgente de derechos fundamentales) y la observancia y aplicación de los valores consagrados en el ordenamiento jurídico y que requiere cumplir (tutela jurisdiccional efectiva y debido proceso)<sup>73</sup>, todo ello por su falta de capacidad. Asimismo, si bien el Principio de Corrección Funcional, en palabras de Alberto Castro, no corresponde con el componente ético al que hago referencia delimitándose a la labor cognitivo y técnica del juez en el cumplimiento de sus funciones, considero que el mencionado ingrediente consolida la labor interpretativa del juez, pues resolver sobre una cuestión implica también que presente una adecuada personalidad moral.

### 3.2.2 Principio de Participación y Transparencia: La inclusión del ciudadano a través de espacios de consulta

En este apartado, debemos partir por entender qué se entiende por participación, el cual es un derecho fundamental de complejo desarrollo, así lo indica el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>74</sup> y el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>75</sup>, cuando disponen que el mencionado derecho

<sup>72</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional. Serie de Informes Defensoriales - Informe N° 172. Lima, 2015. Pp 93

<sup>73</sup> CASTRO, Alberto. Buen Gobierno y Derechos Humanos. Nuevas perspectivas en el derecho público para fortalecer la legitimidad democrática de la Administración Pública en el Perú. IDEHPUCP. Lima, 2014. PP. 249

<sup>74</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 25.- Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

<sup>75</sup> Convención Americana de Derechos Humanos

Artículo 23.- Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

implica: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, b) elegir y ser elegido, y c) tener acceso a la función pública. Por su parte, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos<sup>76</sup>, precisa que el derecho a la participación escapa a solo ser entendido como la participación electoral y política, va más allá del ejercicio de los derechos civiles y políticos, para pasar a promover la plena vigencia y protección de los derechos humanos y la vida en democracia; en ese sentido, la participación ciudadana se materializa en espacios muy variados que no siempre se relacionan con asuntos de gobierno. De esta manera, nuestra Constitución alcanza a comprender el carácter complejo del derecho a la participación recogéndolo no solo en su artículo 2 inciso 17 como en el artículo 31, sino también en el bloque constitucional que desarrolla la normativa expuesta en la Constitución.

Ahora bien, tomando en cuenta lo expuesto previamente, es preciso indicar que el derecho a la participación al ser un derecho de complejo desarrollo, contiene varias aristas entre las cuales se encuentra el derecho a la participación ciudadana en las actividades de la Administración Pública, que se vincula con la existencia de una democracia directa que supone el control y colaboración de toda la ciudadanía frente a los poderes del Estado, ya no nos encontramos solo ante una democracia representativa que, en palabras de Agustín Gordillo<sup>77</sup>, terminaba por generar una progresiva deformación del sistema administrativo ante la inexistencia de control social adecuado; sino que por el contrario existe, como señala Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández<sup>78</sup>, una conciencia de necesidad de acercamiento del poder y la sociedad complementando la labor del Estado y garantizando su eficiencia, pues se sabe que mediante el principio de la soberanía popular, indica el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la sociedad es la que conoce mejor que nadie sus necesidades e intereses y sabe mejor que le conviene, por lo

---

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

<sup>76</sup> INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. La participación ciudadana. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Pp. 13-22. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web:

[http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos.Interno/BD\\_1231064373/Modulo%202.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos.Interno/BD_1231064373/Modulo%202.pdf)

<sup>77</sup> GORDILLO, Agustín. La participación como control social del sistema y parasistema. Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. Libro II. Pp. AP-IV-1 - AP-IV-9. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo6/02/cap4.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo6/02/cap4.pdf)

<sup>78</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. Curso de Derechos Administrativo. Lima: Palestra, Tomo II, 2006, pp. 978-989

que la participación ciudadana en la gestión pública permitiría que el gobierno conozca los verdaderos intereses y necesidades de la sociedad, así como también la misma sociedad pueda controlar la gestión del Estado. Añade Danós<sup>79</sup>, que la participación ciudadana dota de legitimidad a la Administración pública complementando el cumplimiento de la ley, en vistas de una denunciada crisis de legitimación democrática, pues la ciudadanía necesita expresar también directamente sus demandas y controlar las decisiones que adopten las autoridades, para que la Administración Pública funcione de manera oportuna y adecuada.

Asimismo, nuestro Tribunal Constitucional afirmó en el Expediente 4677-2004-PA-TC, que la participación en la formación de la voluntad político-estatal es presupuesto indispensable para garantizar el máximo respeto a la totalidad de los derechos constitucionales de toda persona, razón por la cual la participación en la Administración Pública es una premisa importante en la consolidación de la democracia que encuentra su fundamento en el respeto a la persona y sus derechos humanos.

En síntesis, la participación ciudadana es un punto a tomar en cuenta que sirve para legitimar la actuación de la Administración Pública, que como vimos anteriormente se hace visible a través de los actos administrativos y actos de administración interna realizadas por el Sistema Judicial, cuyo complejo engranaje organizativo no solo debe encontrarse subordinado al cumplimiento de la que diga la ley, sino también a la aprobación de la ciudadanía como medio legitimador de su labor.

Ahora bien, la participación ciudadana requiere también para su correcto funcionamiento y despliegue en razón del principio de Buen Gobierno, no únicamente de vías de acceso para la concertación entre las autoridades y los ciudadanos, sino también de la capacidad del ciudadano para generar valor en su intervención, para ello requiere de información sobre las Instituciones Públicas como prerequisite, ello nos deriva al Principio de Transparencia (nótese la interrelación de los subprincipios de Buen Gobierno) que como regla general implica la existencia de un canal de acceso al ciudadano para mantenerse informado, lo que genera confianza en sus autoridades en contraposición al Acceso a la Información Pública y la Rendición de Cuentas.

---

<sup>79</sup> DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú. Ponencia en el III Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. La Coruña: Universidad de la Coruña, 2004. pp. 139-187. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1627/11.pdf>

En ese sentido, es necesario no solo vías de concertación sino también de educación sobre cómo se administran los mecanismos de protección judicial de nuestros derechos, pues la suficiencia en la cultura de toda persona le permitirá entender lo que éste comprende y con ello genere un aporte con valor a la Administración Pública, se trata pues de que el Estado haga uso de lo que se denomina como capital social<sup>80</sup>.

Conviene resolver una última interrogante en este apartado, ¿la educación sobre los mecanismos de protección judicial de nuestros derechos, en un sentido mucho más jurisdiccional, es importante en la efectividad de un mecanismo como el Amparo?

La respuesta resulta afirmativa evidentemente, principalmente por dos puntos:

- 1) Es necesario que el ciudadano conozca los mecanismos de tutela judicial, ya que, si bien otorgan mucha más celeridad en la protección del derecho individual al acudir directamente a la vía correcta para la solución de una controversia, también permite, en el caso del proceso de Amparo, que se termine por “amparizar” cualquier pretensión al no saber a qué vía acudir, lo que provoca no solo una sobrecarga procesal sino también la demora en la protección efectiva del derecho pretendido. Así, la Defensoría del Pueblo<sup>81</sup>, manifiesta que en la actualidad aproximadamente un 40% de las demandas son rechazadas bajo la premisa de que existe una vía idónea para la satisfacción del derecho, no existe amenaza o vulneración del contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado o la falta de competencia territorial, razón que no permite activar el mecanismo del Amparo para dichas situaciones.
- 2) Si el ciudadano no conoce sus derechos, el Estado no está cumpliendo su rol de “Estado cooperativo” que implica no solo un Estado prestador de bienes y servicios, sino también garante de calidad de sus prestaciones y de impulsor en la participación de sus ciudadanos, es decir que incluya al ciudadano en una

---

<sup>80</sup> CANTO CHAC, Manuel. Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Política y Cultura. Ciudad de México. Número 30, pp. 9-27. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>

<sup>81</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional. Serie de Informes Defensoriales - Informe N° 172. Lima, 2015. Pp 33-34

dinámica de relación continua con el Estado<sup>82</sup>, puesto que al no conocer sus derechos se encuentra apartado de este Estado y en la toma de sus decisiones.

### 3.2.3 Principio de Eficacia: La existencia de número de jueces especializados y salas superiores, así como de personal calificado

La eficacia es entendida en el lenguaje común como la "virtud, actividad, fuerza y poder para obrar", entonces interpretando dicha definición se entiende que una persona es eficaz cuando produce el efecto destinado a concretar un objetivo propuesto<sup>83</sup>, tomando en cuenta para ello un tiempo previsto y la calidad esperada, sin importar el costo o el uso de recursos<sup>84</sup>.

De otro lado, el término eficiencia, según el diccionario de la Real Academia Española, refiere a la "virtud y facultad para lograr un efecto determinado"; sin embargo se diferencia de la eficacia al incorporar en su ámbito de aplicación a la relación entre medios y fines, pues solo existirá eficiencia si los objetivos a perseguir son realizados al menor costo posible, no cabe el uso desmedido de recursos, entendiendo este último no solo desde el punto de vista monetario sino como un concepto más amplio que incorpora otras variables o externalidades que deben ser adecuadas y proporcionales<sup>85</sup>.

Por su parte, Alberto Castro, señala que desde una perspectiva clásica: "la eficacia de las normas jurídicas está relacionada con el cumplimiento de las mismas por parte de sus destinatarios"<sup>86</sup>. Sin embargo, añade el citado autor que la eficacia, entendida como Principio de Buen Gobierno, para encontrar fundamento en la actuación del Estado, va más allá de la simple emisión de leyes que imponen sanciones y coercionan, radica en la persuasión y la aceptación de las normas jurídicas que son percibidas como legítimas, esta idea se vincula al logro de fines u objetivos bajo un óptimo uso de los recursos, teniendo en cuenta los medios y procedimientos usados para la consecución de

---

<sup>82</sup> CASTRO, Alberto. Buen Gobierno y Derechos Humanos. Nuevas perspectivas en el derecho público para fortalecer la legitimidad democrática de la Administración Pública en el Perú. IDEHPUCP. Lima, 2014. PP. 244-245

<sup>83</sup> Moliner, María. 1998. Diccionario del uso del español, 2da. edición. Herederos de María Moliner, Editorial Gredos, S.A.

<sup>84</sup> MOKATE, Karen. Eficacia, Eficiencia, Equidad y Sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?. En: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1999. p. 2. [en línea] 23 de noviembre de 2016. Disponible en la web: [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover\\_2006\\_03\\_eficacia\\_eficiencia.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf)

<sup>85</sup> MOKATE, Karen. Op. Cit. p. 5-6

<sup>86</sup> CASTRO, Alberto. Legalidad, buenas prácticas administrativas y eficacia en el sector público: Un análisis desde la perspectiva jurídica del buen gobierno". En: Alberto Castro (ed.) Buen gobierno y derechos humanos. Nuevas perspectivas en el derecho público para fortalecer la legitimidad democrática de la administración pública en el Perú. Lima: Facultad de Derecho PUCP, 2014, p. 255

determinados resultados, y no limitándose a la sola construcción dogmática de técnica, categorías y reglas jurídicas<sup>87</sup>.

En ese sentido, la eficiencia del Estado de Derecho, implica que el Estado mediante una realización óptima, racional, rápida, completa, profunda, convincente, de sus funciones garantice la paz, la seguridad, el bienestar de los ciudadanos, tanto individual como colectivamente entendido<sup>88</sup>.

Bajo dicho contexto, el principio de Eficacia se materializa no solo en el cumplimiento de objetivos sino también en la calidad con que se realizan las labores, entonces para un óptimo funcionamiento del Estado requerimos no solo de un marco legal que indique qué es lo que cada actor en el Sistema Judicial (en específico Órganos Jurisdiccionales de Justicia Constitucional) realiza y de compromisos para mejorar, sino de una materialización concreta en la realidad. Es decir, que si hablamos de una inadecuada organización y administración de una Institución no existe calidad y eficiencia en la actuación del Estado y con ello una vulneración continua de valores fundamentales que importan al mismo.

Como señalamos previamente, la organización del Sistema Judicial, no es correcta comenzando por el gran problema de los jueces provisionales o supernumerarios que en general representan para el poder judicial el 42% del número total de jueces<sup>89</sup>; la inequitativa distribución de personal, así como la falta de capacitación del mismo; asimismo, los juzgados especializados en materia constitucional han venido disminuyendo pese a la alta carga procesal que se nota en los últimos años; las notificaciones dilatan el proceso de amparo representando el 18% del tiempo del proceso; demora en la solicitud y remisión del expediente administrativo; mala gestión en el apoyo en la descarga procesal, así como la falta de adecuados indicadores de carga procesal<sup>90</sup>; todo ello conlleva a una falta de calidad en el actuar del Sistema de Justicia, originando como rasgo más visible la demora exorbitante en el proceso de amparo, tomando en promedio tres años en ser resuelto teniendo en cuenta solo la primera y segunda instancia<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup> CASTRO, Alberto. Op. Cit. p. 256

<sup>88</sup> DERMIZAKY, Pablo. Estado de derecho y buen gobierno. En: *Ius et Praxis*, vol. 6, N° 2, 2000. p. 149

<sup>89</sup> Gutiérrez C., Walter (dir). *La Justicia en el Perú. Cinco grandes problemas*. Documento Preliminar 2014-2015. Lima: Gaceta Jurídica, 2015. P. 8-13

<sup>90</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional. Serie de Informes Defensoriales - Informe N° 172. Lima, 2015.

<sup>91</sup> *Ibidem*. p. 45-55

### 3.3 ¿Qué alternativas tenemos para lograr que la Organización en la Justicia Constitucional permita que exista una garantía constitucional efectiva como el Amparo?

Tal como establece Juli Ponce, el diseño y la mejora de los mecanismos jurídicos técnicos como instrumentos de buena administración y buen gobierno tales como, la codificación de exigencias públicas para los empleados públicos y la función del gobierno (Códigos de Conducta, Códigos Éticos, Códigos de Buenas Prácticas, Códigos de Buen Gobierno), el refuerzo de instrumentos jurídicos de preservación de la imparcialidad, el establecimiento de sistemas de empleo público adecuados y normados, la existencia de controles internos, externos no judiciales, judiciales; pueden promover la transparencia, buena administración y buen gobierno, contribuir a reducir la corrupción al permitir la objetividad, reducir la parcialidad y las incompatibilidades en la toma de decisiones, disminuir la discrecionalidad (a lo que sea preciso y necesario, pues es un factor de buena gestión), aumentar la transparencia, responsabilidad, honestidad, rendición de cuentas, control, y participación de la ciudadanía.<sup>92</sup> Por ello, se sugiere, tomando en cuenta el Informe Defensorial y el Informe de la Justicia en el Perú:

1. Que la administración en materia de Justicia Constitucional implemente organismos destinados a impulsar el empoderamiento de las personas<sup>93</sup> a través del reconocimiento de sus derechos, el cual implica que este pueda ejercerlos conociéndolos y también, una vez cumplido ello, fundamentalmente sabiendo cómo funciona y se organiza este sector del Estado, pueda participar activamente en la mejora continua de esta garantía institucional que es el Amparo. Resulta claro que la organización de los Órganos Jurisdiccionales requerirá de personal y presupuesto destinado para la finalidad que buscamos, lo cual implica el desarrollo de una política pública donde la agenda socialmente relevante representa la inclusión del ciudadano como parte activa en la mejor de la Justicia Constitucional, tomando en cuenta también, que las políticas públicas deben

---

<sup>92</sup> Ponce Solé, Juli. La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local. En: Anuario de Gobierno local 2012. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local. Pp. 100-113.

<sup>93</sup> VÁSQUEZ, D y D. DELAPLACE. Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción. En: SUR v. 8, No. 14, junio 2011, pp. 41-42. [en línea] 12/11/16. Disponible en la web: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/revista-sur-politicas-publicas-con-perspectiva-de-derechos-humanos-un-campo-en-construccion.pdf>

operar en base al Enfoque Basado en Derechos Humanos, el cual busca promover el desarrollo humano que entiende a la pobreza no solo vinculado a las condiciones económicas del individuo sino también al impedimento del individuo de desarrollar sus capacidades y potencialidades que permitan el ejercicio pleno de sus derechos humanos<sup>94</sup>; en ese sentido, las políticas públicas necesariamente deben apuntar al desarrollo de opciones y oportunidades a las personas para el ejercicio pleno de sus derechos, que es el tema principal en el presente caso, pues si el individuo no conoce los mecanismos de tutela de sus derechos, se encuentra en un estado de pobreza que no permite con ello una participación activa en la mejora de las garantías constitucionales como el Amparo.

2. Con el pedido del Presidente del Poder Judicial, el Dr. Victor Ticona, de un mayor presupuesto para la Institución<sup>95</sup>, considero que de ser aprobado el destino de recursos, es necesario que se otorgue una mayor inversión en la justicia constitucional, otorgándole mayor relevancia por sobre las metas expresadas por el Presidente del Poder Judicial que apuntan en su mayoría al desarrollo de procesos ordinarios; ya que como explicamos previamente, a diferencia de un proceso ordinario, una Garantía Constitucional como es el Amparo, requiere de un proceso rápido, sencillo y eficaz, por su naturaleza especial de protección directa de una vulneración de derechos fundamentales y como medio de interpretación y perfeccionamiento de la Constitución; en ese sentido, se requiere con carácter de urgencia un mayor destino de recursos para la actuación de este proceso de naturaleza especial.
3. Se requiere destinar mayores recursos a la capacitación de jueces y personal asignado a cada Órgano Jurisdiccional, ello permitiría que los actores se desenvuelvan de forma adecuada en sus labores diarias y con mayor rapidez. Asimismo, se debe buscar una conciencia de pertenencia o identidad a los actores que trabajan en el Sistema de Justicia, a través de la generación de incentivos como el aumento de salario a uno decente, el goce de una independencia real en

---

<sup>94</sup> BREGAGLIO, Renata, R. CONSTANTINO Y C. CHAVEZ. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. El Plan Nacional de Derechos Humanos y las experiencias de planes regionales en derechos humanos. Lima: IDEHPUCP, 2014, pp. 15-33

<sup>95</sup> EL MAGISTRADO. Un presupuesto deficiente afecta el servicio de justicia. Enfatizó el doctor Víctor Ticona durante exposición ante comisión de presupuesto del Congreso. En: Poder Judicial. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/8668b5004ac5a1119bfbbf59c9b02c05/magistrado+59.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8668b5004ac5a1119bfbbf59c9b02c05>

su accionar o incluso la generación de responsabilidades por incumplimiento compartida entre los actores del Poder Judicial.

4. Cumplir con el reto de reducir el problema de los jueces provisionales y supernumerarios, que en el ejercicio de una mala práctica en la organización del Poder Judicial ha representado un gran inconveniente que se ha venido cargando durante muchos años, ello con el fin de que se utilicen los mencionados profesionales solo para casos excepcionales y de verdadera urgencia. Para ello, se necesita promover el acceso y capacitación de jueces titulares no solo en materia cognitiva y técnica, sino también en el aspecto ético, ya que una adecuada personalidad moral es un ingrediente importante en la labor de un magistrado.



#### IV. CONCLUSIONES

1. El Proceso de Garantía Constitucional del Amparo depende para su existencia y desarrollo adecuado, de tres características principales, la rapidez (oportuno), sencillez y eficacia (capacidad para producir el resultado esperado).
2. Un Estado cooperativo implica un Estado no solo prestador de bienes y servicios, sino que también es garante de calidad de sus prestaciones.
3. La Democracia Deliberativa como modelo a seguir, en tanto se funda en la argumentación y el compromiso de todos con los valores de racionalidad, imparcialidad y apertura, se persigue el interés general.
4. El Buen Gobierno entendido en su definición sustantiva, prescriptiva e instrumental brinda apoyo al Estado ante las constantes cambios y exigencias que se dan en su entorno, fundamentalmente en atención a su labor en atención a su soberanía funcional, que reconoce al ser humano como eje de su accionar.
5. La labor de los Órganos Jurisdiccionales comprende dos puntos interrelacionados que se fundamentan entre sí, uno jurisdiccional y otro de carácter administrativo/organizativo, el primero visualiza al juez como conductor del proceso que, es un servidor de valores y fines como justicia, equidad, derecho o eficacia, que adquieren una importancia especial cuando nos encontramos en el ámbito de las Garantías Constitucionales. El segundo, dirigido principalmente a los actos de administración interna, cuyo correcto desarrollo permite un adecuado accionar del Sistema de Justicia. En ambos, el Buen Gobierno se inserta de manera transversal para dotarlo de calidad y eficiencia.
6. Una arraigada falta de confiabilidad ciudadana en el Poder Judicial, nos dan una primera pista de que la Institución no camina correctamente, en efecto, se encuentra impregnado de una serie de obstáculos como la sobrecarga procesal, la falta de capacitación del juez, la percepción de corrupción y la falta de personal que corresponda con la carga laboral que existe actualmente.
7. Los inconvenientes ya fueron detectados hace varios años, sin embargo, estos no encuentran solución no por la inacción o falta de interés en ellos, sino por la falta de un correcto dimensionamiento del problema y lo que ello implica. En este punto, el Buen Gobierno nos da luces de un camino lúgubre que va desde los

problemas del Sistema de Justicia, hasta los valores fundamentales que sirven de base a nuestro Estado.

- 8.** El principio de corrección en atención a la capacidad del juez, nos expresa que el magistrado requiere de un desarrollo continuo de sus capacidades a nivel cognitivo y técnico, a ello, considero necesario incorporar el componente ético que incorpora de una necesaria personalidad moral a la actividad del juez, en suma todo ello permitirá que se cumpla con la labor encomendada por el Estado, consolidando la fuerza normativa de la Constitución al tomar en cuenta los objetivos y fines constitucionales bajo los cuales se crea un proceso como el Amparo, así como la observancia y aplicación de los valores consagrados en el ordenamiento jurídico.
- 9.** El principio de participación y transparencia nos inserta la idea de que la participación ciudadana funciona no solo como medio de legitimación de la actuación del Estado sino como un agente que aporta propuestas con valor tanto en la labor jurisdiccional como administrativa/organizativa a los que hacemos referencia, para ello requiere no solo de vías de acceso sino también de otorgarle la información pública correspondiente para que este pueda educarse y se convierte en un valioso capital social.
- 10.** El principio de eficacia, nos brinda una visión del Estado que va más allá del mero cumplimiento de labores de acuerdo a un marco jurídico, para expresarnos que la actuación del aparato estatal requiere también de calidad en su labor, cuestión de la cual dista nuestro Sistema de Justicia y que se agrava cuando nos referimos a una Garantía Constitucional como el Amparo.
- 11.** Para mejorar la situación de los Órganos Jurisdiccionales requerimos a nivel administrativo/organizativo de espacios que impulsen el empoderamiento de las personas, para que estos participen activamente. Asimismo, se requiere que se comprenda la gravedad y urgencia de la justicia constitucional no solo como un medio de protección directa de una vulneración de derechos fundamentales sino como medio de interpretación y perfeccionamiento de la Constitución. De otro lado, debe destinarse mayores recursos a la capacitación de jueces y personal asignado a cada Órgano Jurisdiccional, así como buscar reducir el problema de los jueces provisionales y supernumerarios.

## V. BIBLIOGRAFÍA

ALMAGRO NOSETE, José. Constitución y proceso. Bosch Editores. Barcelona, 1984.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional. Serie de Informes Defensoriales - Informe N° 172. Lima, 2015.

ARROYO MORENO, Jesús Ángel. El origen del juicio de amparo. En: La Génesis de los Derechos Humanos en México, Moreno-Bonett, Margarita y González, María del Refugio (Coordinadoras). Universidad Nacional Autónoma de México: México 2006.

ALEXIS DE TOCQUEVILLE. La democracia en América. Ed. crítica de Eduardo Nolla. Madrid: Aguilar, 1989.

BOREA ODRIA, Alberto. Las garantías constitucionales. Habeas Corpus y Amparo. Libros Peruanos, Lima, 1992.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco. El amparo como proceso residual en el Código Procesal Constitucional peruano. Una opción riesgosa pero indispensable. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. N° 71. UNAM. México, 2007.

ABAD YUPANQUI, Samuel. El proceso constitucional de amparo. Gaceta Jurídica S.A. Lima, 2004.

LANDA ARROYO, César. El amparo en el nuevo Código Procesal Constitucional peruano. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2005 Año 11, Tomo I

CORDÓN MORENO, Faustino. El proceso de amparo constitucional. Madrid: La Ley, 1987

SALMÓN, Elizabeth y Cristina Blanco. El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Instituto de

Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima, 2012.

STEINER Christina y Patricia Uribe (Ed). Convención Americana sobre Derechos Humanos: Comentario. Fundación KONRAD ADENAUER, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica: Colombia, 2014.

MEDINA QUIROGA, Cecilia. La Convención Americana: vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial. Universidad de Chile: Santiago de Chile, 2003.

CORTE IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988.

ABAD YUPANQUI, Samuel B. La sentencia estimatoria de amparo: La difícil ruta para su ejecución. En: Revista IUS ET VERITAS, N° 48. Julio 2014.

FUKUYAMA, Francis. WHAT IS GOVERNANCE? Center for Global Development Working Paper No. 314, Jan. 2013. [En línea:] 24/11/2016. Disponible en la web: [http://www.cgdev.org/files/1426906\\_file\\_Fukuyama\\_What\\_Is\\_Governance.pdf](http://www.cgdev.org/files/1426906_file_Fukuyama_What_Is_Governance.pdf)

PAREJO, Luciano. Estado Social y administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa. Madrid: Editorial Civitas, 1983.

SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard. La teoría general del derecho administrativo como sistema. Marcial Pons: Madrid, 2003.

MARTÍ, José Luis. Capítulo II “El corazón del modelo y sus alternativas”. La República Deliberativa. Madrid: Marcial Pons, 2006.

VALCÁRCEL, Marcel. Desarrollo y Desarrollo Rural. Enfoques y reflexiones. Departamento de Ciencias Sociales. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007. [En Línea:] 25/11/2016. Disponible en la web:

<http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/files/2012/01/DesarrolloyDesarrolloRural.pdf>

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. La Gobernanza Europea, un libro blanco. En: BIOETICANET. [En línea:] 25/11/2016. Disponible en la web: <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>

ADDINK, Henk, et al (Eds). Human Rights & Good governance. SIM Special 34. Utrecht: Utrecht University, 2010.

CASTRO, Alberto. Buen Gobierno y Derechos Humanos. Nuevas perspectivas en el derecho público para fortalecer la legitimidad democrática de la Administración Pública en el Perú. IDEHPUCP. Lima, 2014.

THESING, Josef. Estado de Derecho y Democracia. En: Revista de Derecho Universidad de Concepción. N° 205, año LXVII, 1999.

MONROY GÁLVEZ, Juan. Introducción al proceso civil. T.I. Santa Fe de Bogotá: Temis y de Belaunde & Monroy - Abogado, 1996.

BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo. El Derecho Fundamental a un proceso justo, llamado también debido proceso. En: Proceso & Justicia, Revista del Equipo de Derecho Procesal del Taller de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014.

COUTURE, Eduardo J. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Buenos Aires: Roque Depalma Editor, 1958, Tercera Edición.

DINAMARCO, Candido Rangel. A instrumentalidade do processo. Sao Paulo: Malheiros, 1999, Sétima Edición.

VESCOVI, Enrique. Teoría General del Proceso. Bogotá: Temis, 1984.

PEYRANO, Jorge. El derecho procesal postmoderno. En: Procedimiento Civil y Comercial. Rosario: Ed. Juris, 1991, Tomo I.

PEYRANO, Jorge. Acerca de los “ismos” en Materia Procesal Civil. En: THEMIS, Revista de Derecho N° 58. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 2010.

JELLINEK, Georg. Teoría general del Estado. Buenos Aires: Albatros, 1954.

GARCÍA DEL MAZO, Siro. El Espíritu de las Leyes por Montesquieu vertido al castellano con notas y observaciones. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Literaria de Sevilla. Madrid: Librería General de Victoriano Suarez. 1906.

GUZMAN NAPURI, Christian. La Función Administrativa. En: Manual del Procedimiento Administrativo. Lima: Instituto Pacífico S.A.C., 2013.

DROMI, Roberto. Tratado de Derecho Administrativo. Argentina: Ediciones Ciudad Argentina, 1998. En: Portal Jurídico Legal. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <http://forodelderecho.blogcindario.com/2010/04/01357-derecho-administrativo-roberto-dromi.html>

BOBBIO, Norberto. El tiempo de los derechos. Madrid: Editorial Sistema. 1991.  
OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. UNODC y Corrupción. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/>

COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN. Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2012/Diciembre/09/DS-119-2012-PCM.pdf>

PARTICIPACIÓN CIUDADANA. La Corrupción. Características y Consecuencias en República Dominicana. En: Programa de Transparencia de la Gestión Pública. Marzo 2003. [en línea] 04 de julio de 2015. Disponible en la web: [http://www.pciudadana.org/documentos/publicaciones/13/06\\_La\\_corruptcion.pdf](http://www.pciudadana.org/documentos/publicaciones/13/06_La_corruptcion.pdf)

ETO CRUZ, Gerardo. El desarrollo del Derecho Procesal Constitucional a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. Centro de Estudios Constitucionales: Lima, 2008.

LANDA ARROYO, César. Interpretación Constitucional y Derecho Penal. En: Interpretación y aplicación de la Ley Penal. Anuario de Derecho Penal 2005.

ATIENZA, Manuel. Ética judicial. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/174851.pdf>

ATIENZA, Manuel. Los problemas actuales de la ética judicial. Cátedra de la Corte Suprema de Justicia de la República - IX Sesión. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <https://www.youtube.com/watch?v=GMXMjOpmEhA>

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. La participación ciudadana. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos.Interno/BD\\_1231064373/Modulo%202.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos.Interno/BD_1231064373/Modulo%202.pdf)

GORDILLO, Agustín. La participación como control social del sistema y parasistema. Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. Libro II. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo6/02/cap4.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo6/02/cap4.pdf)

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. Curso de Derechos Administrativo. Lima: Palestra, Tomo II, 2006.

DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú. Ponencia en el III Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. La Coruña: Universidad de la Coruña, 2004. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1627/11.pdf>

CANTO CHAC, Manuel. Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Política y Cultura. Ciudad de México. Número 30.

[En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web:  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>

MOLINER, María. 1998. Diccionario del uso del español, 2da. edición. Herederos de María Moliner,

MOKATE, Karen. Eficacia, Eficiencia, Equidad y Sostenibilidad: ¿Qué queremos decir? En: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1999. [en línea] 23 de noviembre de 2016. Disponible en la web:  
[http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover\\_2006\\_03\\_eficacia\\_eficiencia.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf)

DERMIZAKY, Pablo. Estado de derecho y buen gobierno. En: Ius et Praxis, vol. 6, N° 2, 2000.

Gutiérrez C., Walter (dir). La Justicia en el Perú. Cinco grandes problemas. Documento Preliminar 2014-2015. Lima: Gaceta Jurídica, 2015.

PONCE SOLÉ, Juli. La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local. En: Anuario de Gobierno local 2012. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

VÁSQUEZ, D y D. DELAPLACE. Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción. En: SUR v. 8, No. 14, junio 2011. [en línea] 12/11/16. Disponible en la web:  
<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/revista-sur-politicas-publicas-con-perspectiva-de-derechos-humanos-un-campo-en-construccion.pdf>

BREGAGLIO, Renata, R. CONSTANTINO Y C. CHAVEZ. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. El Plan Nacional de Derechos Humanos y las experiencias de planes regionales en derechos humanos. Lima: IDEHPUCP, 2014.

EL MAGISTRADO. Un presupuesto deficiente afecta el servicio de justicia. Enfatizó el doctor Víctor Ticona durante exposición ante comisión de presupuesto del Congreso. En: Poder Judicial. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/8668b5004ac5a1119bfbbf59c9b02c05/magistrado+59.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8668b5004ac5a1119bfbbf59c9b02c05>

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. Informe 2016. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

WORLD JUSTICE PROJECT. Rule of Law Index 2016. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <http://data.worldjusticeproject.org/>

WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Competitiveness Report 2015-2016. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: [http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2015-2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf)

EL COMERCIO. Tremenda desconfianza: opinión ciudadana sobre instituciones. [En línea:] 26/11/2016. Disponible en la web: <http://elcomercio.pe/politica/actualidad/tremenda-desconfianza-opinion-ciudadana-sobre-instituciones-noticia-1842421>