

Los derechos y las garantías constitucionales: Balance de su desarrollo y vigencia en diez años de régimen constitucional*

Francisco José Eguiguren Praeli
*Profesor de Derecho Constitucional de
la Facultad de Derecho de la PUC*

El tratamiento amplio, progresista e integral que la Constitución Peruana de 1979 brinda a los derechos fundamentales de la persona, ha sido indiscutiblemente el aspecto de la Carta que mayores elogios y entusiasmos ha suscitado dentro y fuera del país. De allí que se haya destacado la ambiciosa y positiva relación de derechos individuales, sociales, económicos, políticos y culturales contenidos en el texto constitucional, propios de una auténtica democracia avanzada.

Pero sería ingenuo creer que la sola inclusión de estos importantes derechos en el texto de la Carta, basta para convertirlos en reales de la noche a la mañana. También sería un error esperar que la aplicación de la Constitución resulte suficiente para tornarnos en una democracia avanzada, superando definitivamente el autoritarismo y la inestabilidad política, la desigualdad social, la miseria, el subdesarrollo y la carencia de recursos del Estado; problemas y situaciones de injusticia que por tanto tiempo han caracterizado a la sociedad peruana.

De modo que al evaluar los avances y limitaciones en materia de la vigencia y protección de los derechos humanos, en diez años de aplicación de la Carta del 79, debemos tener presente que el desarrollo de toda constitución está sometido a los condicionamientos de orden político, social y económico de la sociedad en que se desenvuelve. Es así que a los factores estructurales que tornaban bastante lejana la concreción de un régimen de vigencia de los derechos ciudadanos propio de las democracias avanzadas, se han sumado dos elementos particularmente graves en este período: la aguda crisis económica y la subversión armada, esta última con su secuela de violencia políti-

ca, represión y estados de emergencia prolongados.

1.- El relativo avance de los derechos políticos

Quizás el más importante logro ha sido la continuidad del orden constitucional y de dos gobiernos emanados del sufragio popular. La verificación en estos diez años de dos elecciones presidenciales y parlamentarias (1980 y 85) y de cuatro elecciones municipales a nivel nacional (1980, 83, 86 y 89), viene siendo complementada con la elección y conformación progresiva de los gobiernos regionales, y con las elecciones generales de abril del 90, que permitirán la instauración consecutiva de un tercer gobierno surgido de elecciones democráticas. A ello hay que sumar la democratización pluralista del espectro político, donde las distintas fuerzas y tendencias ideológicas han gozado de legalidad y significativa libertad de acción, salvo quienes se han autoexcluido al optar por la lucha armada.

Otro aspecto positivo del período ha sido la vigencia de una amplia libertad de prensa, producto de la desaparición del control casi monopólico y de la interferencia gubernamental ejercida sobre los medios de comunicación social durante el régimen militar, así como de la apertura política derivada del surgimiento de nuevos diarios y órganos de prensa vinculados a diversos sectores ideológicos, políticos y económicos. Ello no puede llevar a desconocer que la gran mayoría de los principales medios de comunicación escrita, de radio y televisión se encuentran claramente vinculados e identificados con los intereses de los grupos económicos dominantes y los sectores políticos conservadores. Asimismo, los medios de comunicación que son propiedad del Estado continúan utilizándose como canales de propaganda al servicio del partido gobernante, sin permitir el acceso a los diversos sectores políticos y sociales del país, pese a que ello es postulado por la

El presente trabajo forma parte de un ensayo más amplio, destinado a analizar estos diez años de régimen constitucional, sus logros, limitaciones y perspectivas; el mismo que será publicado en la Revista "DERECHO" No. 43 a editarse este año.

Constitución.

De otro lado, en este período también se han hecho evidentes las limitaciones de este modelo restringido e insuficiente de democracia representativa en exceso formal, basado exclusivamente en el ejercicio periódico del sufragio en procesos destinados a la elección de gobernantes, representantes o autoridades; pero desprovisto de mecanismos de participación popular en la toma de decisiones política gubernamentales y de canales institucionales a través de los cuales se expresen y reciben las demandas de las organizaciones populares.

Durante los últimos años han surgido numerosas experiencias de organización popular autónoma, tales como los clubes de madres (comités del vaso de leche, comedores populares) comités barriales, rondas campesinas, etc. Se trata de instancias asociativas mediante las que los sectores sociales más pobres han procurado afrontar sus necesidades en materia de alimentación, habitación urbana, obtención de servicios, trabajo y seguridad; frente a la desatención de las políticas y autoridades estatales, los estragos de la crisis económica y la violencia. Sin duda que estas organizaciones —a menudo ignoradas, combatidas o víctimas de los intentos de manipulación gubernamental o partidaria— son expresión auténtica de una convicción popular democrática y solidaria, que busca ensanchar los estrechos límites de la participación exclusivamente electoral. Dentro de la imprescindible y aún pendiente tarea de democratización del Estado e impulso a la participación popular en el proceso de toma de decisiones políticas gubernativas, estas organizaciones constituyen un componente indispensable para superar las limitaciones del modelo representativo vigente.

2.- La vida, la libertad e integridad personal, los derechos más vulnerados

La violencia desatada por la acción terrorista y la lucha armada subversiva, así como la respuesta represiva del Estado, nos han arrastrado a una situación inédita de violencia y muerte. El derecho a la vida viene siendo vulnerado tanto por la acción cruel y equivocada de quienes absurdamente creen que destruyendo y matando mejorarán nuestro país, como también por los no pocos excesos represivos de las fuerzas del orden, la mayoría de los cuales permanecen sin sanción ni voluntad de enmienda.

En estos diez años de régimen constitucional, la

acción subversiva y la respuesta represiva han producido más de 15 mil muertos. Entre 1980 y 1988, según diversos estudios, las víctimas de la violencia política fueron aproximadamente 12 mil, conforme se aprecia en el cuadro comparativo siguiente:¹

CUADRO COMPARATIVO SOBRE LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA POLITICA POR SECTOR (1980-88) SEGUN EL MINISTERIO DE DEFENSA, LA COMISION ESPECIAL DEL SENADO SOBRE VIOLENCIA Y PACIFICACION Y DESCO.

Sector	M. de Defensa(*)	Com. del Sen. DESCO	
FF. PP.	426	849(**)	566
FF. AA.	138	**	
292			
Civiles	4,179	4,936	5,161
Subversivos	4,489	6,828	5,292
TOTAL	9,232	12,613	11,311

(*) Las cifras del M. de Defensa son hasta el 22 de junio de 1988.

(**) La Com. del Senado utiliza la clasificación "Fuerzas del Orden", que involucra a las víctimas de las FF. PP. y FF. AA.

FUENTE: "Violencia política en el Perú 1980-1988". DESCO (1989); Tomo I, pág. 44.

Lo más alarmante es que sólo en el año 1989 se produjeron 3,198 nuevas víctimas, lo que elevó el saldo de muertos a casi 16 mil y convirtió a este último año en el más violento de la década. Según el informe sobre el año 1989 recientemente publicado por la Comisión Especial del Senado², que preside el senador Enrique Bernales, de estos 3,198 muertos 348 correspondieron a las fuerzas del orden, 1,450 eran civiles, 1,251 presuntos presuntos subversivos y 149 producto del narcotráfico; todo ello ha llevado a que en 1989 mueran un promedio de 9 personas cada día por efecto de la violencia política.

1. Cfr. DESCO: "Violencia política en el Perú 1980-1988". 1989; 2 tomos, 1,080 págs. y Comisión Especial del Senado sobre causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú"; "Violencia y pacificación", informe publicado por DESCO y la CAJ (1989); 416 págs.
2. Cfr. "La violencia en el Perú": informe 1989 de la Comisión Esp. del Senado sobre las causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú". (Feb. de 1990); p. 15.

La situación tampoco ha resultado nada alentadora en el caso del derecho a la libertad e integridad personal. De acuerdo al art. 20. inciso 20-g) de la Constitución, las personas sólo pueden ser detenidas por la policía en cumplimiento de una orden judicial o en caso de ser capturadas en flagrante delito, debiendo ser puestas a disposición del juez o en libertad, según corresponda, dentro de las 24 horas de producida la detención. Sin embargo, pese a esta restricción constitucional, las autoridades policiales han proseguido recurriendo con exagerada frecuencia a efectuar detenciones por causas distintas a las previstas en la Constitución, tales como la captura de presuntos sospechosos o con fines investigatorios, la detención de personas indocumentadas, la realización de "redadas", etc.

Es de lamentar que las autoridades judiciales, al conocer de casos donde se han cuestionado éstas detenciones arbitrarias, hayan optado mayoritariamente por el inconveniente criterio de admitir como válida cualquier detención policial—sin interesarse por evaluar la causa que la motiva—a condición de que ésta no exceda de 24 horas. Este comportamiento, sin duda impropio del papel protectorio de los derechos de la persona y de la Constitución que debe corresponder a la judicatura, ha contribuido a la continuidad de esta inadecuada conducta policial, así como a convalidar detenciones carentes de la necesaria racionalidad que debe exigirse para justificar la privación de la libertad.

La vigencia prolongada del estado de emergencia en amplias y diversas zonas del país, ha favorecido estas conductas antidemocráticas, colocando a la población—especialmente a los más pobres— en una constante tensión y amenaza para su vida, libertad e integridad personal. Recuérdese, por ejemplo, que localidades de los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica se mantienen como zona de emergencia desde fines de 1981, estando sujetas a control de la Fuerza Armada desde diciembre del 82. Esta situación de marcada presencia policial y militar, se ha extendido a otros lugares en los últimos años, como Huancayo, Pasco, Puno, San Martín y Huánuco; produciéndose simultáneamente la desaparición de la mayor parte de las autoridades políticas y judiciales, a consecuencia de las amenazas y asesinatos perpetrados por los grupos subversivos. Y, sin ir muy lejos, no debe olvidarse que Lima y Callao fueron declarados en estado de emergencia desde febrero del 86.

Esta vigencia prolongada del estado de emergencia genera innumerables problemas sociales y jurídi-

cos, pues los derechos fundamentales de las personas sufren frecuentes violaciones y restricciones arbitrarias, con mayor gravedad en las zonas donde la acción subversiva y la presencia militar y policial son más intensas. La actuación protectoria de los derechos humanos por parte de las autoridades del Ministerio Público y el Poder Judicial ha resultado en dichos lugares virtualmente inexistente, ya sea porque estos cargos están vacantes o debido a la situación de precariedad y orfandad en que se hallan dichas autoridades.

Sin embargo, no pueden soslayarse muchos casos de indiferencia o complacencia de las autoridades judiciales frente a excesos represivos, en circunstancias donde no cabe hablar de imposibilidad material para actuar. Por ello la jurisprudencia ha adoptado mayoritariamente la interpretación simplista según la cual durante el estado de emergencia quedan suspendidos el hábeas corpus y el amparo para proteger y defender los derechos incursos en el régimen de excepción, no importando la causa que motiva la actuación o restricción impuestas por las fuerzas del orden. Son contados y destacables los casos de resoluciones judiciales que han asumido un papel fiscalizador y protectorio, realizando el examen de la razonabilidad y motivación que deben servir de sustento para la afectación válida de los derechos y libertades de los ciudadanos, corrigiendo y reparando las arbitrariedades en que puedan haber incurrido las autoridades encargadas de la lucha antisubversiva y del control del orden público.

Sería muy importante que esta conducta vigilante de protección y defensa de los derechos humanos sea asumida e imitada por la mayoría de magistrados y de la jurisprudencia, lo cual no sólo demanda gran valor y entereza personal, sino también una actitud firme de las más altas instancias del Ministerio Público y el Poder Judicial, exigiendo el respeto que corresponde a la autoridad y funciones propias de estos órganos, así como brindando el debido respaldo a los miembros de sus instituciones comprometidos en esta noble causa.

3. La ausencia de desarrollo de los derechos económicos y sociales

Si bien se puede decir que la profunda crisis económica que viene sufriendo el país, derivada en gran parte de las desacertadas políticas económicas impulsadas por los dos gobiernos de esta década, ha impedido al Estado destinar recursos importantes para atender servicios esenciales de la población, lo cierto es que no ha existido en los gobiernos una voluntad

política resuelta a adoptar medidas que permitan avances significativos en la satisfacción de los derechos económicos y sociales contemplados en la Carta. Incluso puede afirmarse que si muchos de esos derechos aparecían como meras aspiraciones bastante alejadas de la realidad cuando entró en vigencia la Constitución, al cabo de estos años dicha distancia se ha acrecentado, como se constata fácilmente al verificar el dramático deterioro en los niveles de alimentación, acceso a la salud, la vivienda, el trabajo o la remuneración justa, que afronta la mayoría de peruanos.

Muchos de los derechos reconocidos en la Constitución cuyo desarrollo y precisión había quedado supeditado al dictado de leyes regulatorias (especialmente en el campo del trabajo) permanecen todavía pendientes de normación por la morosidad o el desinterés de los gobiernos y sus mayorías. Más desalentador aún resulta constatar que las normas de tipo programático previstas en la Carta, en aspectos fundamentales como la promoción del empleo, la salud, la vivienda, la alimentación o las remuneraciones; no sólo han sido ignoradas por las políticas gubernamentales sino que muchas veces han resultado notoriamente vulneradas por decisiones de efecto regresivo en estos campos.

La efectiva vigencia de la propiedad en nuestro país, por ejemplo, implica realizar transformaciones que democratizen el acceso y disfrute de este derecho para todos los ciudadanos, antes que restringirlo a la defensa de los privilegios patrimoniales de que disfrutaban unos pocos. En tal sentido resultan positivos los procesos de reconocimiento de asentamientos humanos populares y otorgamiento de títulos de propiedad a los pobladores sobre las viviendas que ocupan (acciones desplegadas principalmente a través de la gestión municipal de Izquierda Unida y el APRA) pero se trata de actos que conllevan "legalizar" situaciones de hecho pre-existentes. Y ello, aunque importante, resulta insuficiente si se deja de lado la aplicación de modificaciones de la actividad productiva, y en la vocación y la estructura del Estado; medidas que deben permitir a las mayorías nacionales la mejor satisfacción de los derechos económicos y sociales plasmados en la Carta, los que hasta la fecha permanecen tan sólo como una promesa, a ratos cada vez más lejana de cumplirse.

4. La vigencia y eficacia de las garantías constitucionales

4.1 Habeas Corpus: Si algo caracterizó al Habeas

Corpus en el Perú, fue su escasa utilización y virtual ineficacia, en gran medida debido a la existencia prolongada de gobiernos de facto y regímenes de excepción, que suspendieron la vigencia de las garantías constitucionales, así como a la significativa sumisión del aparato judicial frente a quienes detentaban el poder político.

Es así que Domingo García Belaúnde³, luego de rigurosos estudios para identificar y analizar las resoluciones dictadas y publicadas en la país en materia de Habeas Corpus, señala que entre 1933 (fecha de entrada en vigencia de la anterior Constitución) y 1970 se produjeron 182 de estas acciones, principalmente en defensa de la libertad individual y el derecho de propiedad, y en segundo orden por la libertad de trabajo y recursos interpuestos contra los municipios. Asimismo, para un período más amplio comprendido entre 1898 (desde la aplicación de la primera ley de Habeas Corpus dictada en 1977) y 1973, consigna un total de 264 resoluciones, que son aquellas de cuya existencia se tiene evidencia.

La primera conclusión que cabe hacer de la aplicación del Habeas Corpus en estos diez años de regímenes constitucional, en especial desde la vigencia de la ley 23506 de diciembre del 82, es que su utilización se ha acrecentado grandemente en comparación con el período anterior, sin duda debido a la continuidad democrática, al avance en la institucionalidad constitucional y a la mayor difusión de esta acción. En efecto, de acuerdo a la investigación que hemos realizado⁴, entre enero del 83 y diciembre del 87 se resolvieron y publicaron en el diario oficial 1,039 acciones de Habeas Corpus. Sin embargo, asistimos desde 1986 a un pronunciado y continuo decrecimiento en el número de acciones interpuestas, lo que puede explicarse en parte por la vigencia prolongada desde entonces del estado de emergencia en diversas zonas del país, pero pensamos que principalmente responde al desaliento en la ciudadanía ante el escaso éxito judicial que han alcanzado las acciones, pues mientras en 1983 fueron declaradas "fundadas" el 24.3% de las acciones, este porcentaje ha caído fuerte e ininterrumpidamente hasta llegar al insignificante 3.6% en 1987. En el cuadro siguiente, podemos apreciar las constataciones que venimos comentando:

3. Cf. GARCIA BELAUNDE, Domingo: "El habeas corpus interpretado". PUC (1971); 443 pags. Y "El habeas corpus en el Perú". UNMSM (1979); 235 pags.

4. Investigación "Libertad individual e integridad personal en los ámbitos policial, judicial y familiar"; elaborada por FRANCISCO EGUIGUREN, WALTER ALBAN Y SAMUEL ABAD. APER. Informe final (enero 89); 420 pags.

ACCIONES DE HABEAS CORPUS RESUELTAS
Y PUBLICADAS
(1-1-83 al 31-12-87)

AÑO	No. DE ACC RESOL.	"FUNDADAS"	PORCENTAJE
1983	111	27	24.3%
1984	287	27	9.4%
1985	288	22	7.6%
1986	244	12	4.9%
1987	109	4	3.6%
TOTAL	1,039	92	8.8%

FUENTE: Investigación citada; datos elaborados en base a las resoluciones publicadas en el diario "El Peruano".

Del total de las acciones de Habeas Corpus, la gran mayoría de estas fueron interpuestas para cuestionar supuestas detenciones arbitrarias (casi el 70%), pudiendo apreciarse que sobre 721 causas que alegaron dicha violación de la libertad personal, en el año 83 se declararon "fundadas" 20 acciones, en el 84 fueron 17, en el 85 prosperaron 16, en el 86 fueron 8 y en el 87 sólo 2 acciones; lo que determina un promedio global del 8.7% de resoluciones judiciales que finalmente declararon "fundadas" la acción interpuesta, aunque no debe dejar de advertirse que el porcentaje de éxito ha decrecido drásticamente cada año. No puede descartarse que muchas acciones haya sido interpuestas sin fundamento o que el derecho haya sido restablecido en el curso del proceso. Sin embargo, nuestra investigación ha constatado que muchas de las resoluciones judiciales que declararon improcedentes las acciones dejaron de efectuar el necesario control o examen del fundamento causal o racional de la detención, limitándose a evaluar el plazo de duración de la misma o a admitir pasivamente la manifestación policial. Es así que muchas detenciones arbitrarias han quedado convalidadas por la poca sensibilidad judicial evidenciada en la protección de la libertad personal tan frecuentemente vulnerada.

Finalmente, cabe tener presente que el número de acciones de Habeas Corpus interpuestas es ostensiblemente bajo, si se le compara con la elevada cifra de detenciones arbitrarias que se producen cotidianamente, las cuales tienen este carácter por no ajustarse -en rigor- a la causales previstas en la Constitución o por carecer de un fundamento razonable que las justifique. Ello implicaría que, por lo general, los casos de detención encuentran una solución extra-judicial, pues la persona recobra su libertad por acción de la propia

policía, ya sea luego de efectuar ésta una sumaria calificación, o debido a gestiones de los familiares del detenido que logran el apoyo de personas influyentes o de autoridades; en otros casos, la libertad es dispuesta por el Ministerio Público, al constatar que el hecho alegado no constituye delito o se carece de evidencias suficientes para la detención. No deben descartarse, además, casos frecuentes donde la liberación, sea en la etapa policial o judicial, se consigue a cambio del pago de dinero, ya sea por ofrecimiento del interesado o ante la demanda de algunas autoridades o funcionarios.

Pareciera que la interposición del Habeas Corpus (normalmente a sugerencias del abogado) sólo se intenta cuando, por la naturaleza del caso o de la persona detenida, se tiene escasa confianza en el éxito de las gestiones informales para obtener la libertad; o después de haber realizado éstas sin resultado favorable. El Habeas Corpus sería así una suerte de último recurso, al que mayormente sólo se acude a falta o ante el fracaso de otras soluciones, pues el escaso porcentaje de posibilidades de éxito judicial que alcanzan estas acciones -más aún durante la vigencia del estado de emergencia- no incentiva su utilización pese a la frecuencia en que la realidad lo haría exigible.

4.2 Amparo: En cuanto a la acción de amparo, considero que su desenvolvimiento ha seguido un proceso distinto al Habeas Corpus. Pueden distinguirse dos grandes momentos en la jurisprudencia surgida de esta acción y la evaluación de la eficacia del amparo. El primero, gruesamente, comprende el período de 1983 (desde la vigencia de la ley 23506) hasta fines del 86 o medianos del 87; el segundo puede decirse que se inicia con el intento del gobierno aprista de estatizar el sistema bancario y financiero, en el segundo semestre del 87, continuando hasta la actualidad aunque con la importante modificación producida en esta acción con la ley 25011 de febrero del 89.

En el primer período, entre enero de 1983 a diciembre del 86, de acuerdo a una investigación realizada por Marcial Rubio, Francisco Eguiguren y Samuel Abad⁵, se resolvieron 1,832 acciones de amparo (publicadas en el diario oficial "El Peruano") de las cuales una gran mayoría, por lo menos el 60% de ellas, fueron interpuestas contra sentencias dictadas en pro-

5. RUBIO Marcial, EGUIGUREN Francisco y ABAD Samuel: "Evaluación de cuatro años de habeas corpus y amparo en el Perú: 1983-1986" estudio (pendiente de publicación) realizado por los autores como ampliación y desarrollo de un informe anterior elaborado en 1986* para APEP, sobre el período 1983-85

cesos judiciales, lo que en buena medida conlleva trasladar el amparo procedimientos seguidos previamente entre particulares ante sede judicial, con la intención de lograr en esta vía una decisión que permita subsanar algún vicio cometido en el juicio, dictar un nuevo fallo o impedir el cumplimiento de la resolución cuestionada.

El derecho de propiedad se ubica en segundo orden de importancia cuantitativa, pues fue expresamente invocado en 86 acciones (4,7%); en tercer lugar cabría hablar de derechos de tipo laboral, que en conjunto suman unos 115 casos, la mayoría de ellos referidos a beneficios sociales y derecho al trabajo, así como a la estabilidad en el empleo, apareciendo en menor medida casos de sindicalización, huelga o negociación colectiva.

Dicha investigación, además permite apreciar otros dos aspectos muy importantes:

En 1,105 de los casos, es decir el 60% de las 1,832 acciones analizadas, la resolución (publicada) que pone fin al proceso ni siquiera permite determinar cuál fue el derecho supuestamente vulnerado invocado en la demanda y, normalmente, tampoco los fundamentos jurídicos que sustentan al fallo. Con esta lamentable práctica judicial, por lo general apreciada en las sentencias de la Corte Suprema o cortes superiores, se incumple el propósito esencial que se perseguía cuando la ley 23506 dispuso la publicación obligatoria de estas sentencias, que no era otro que difundir los criterios de interpretación y motivación adoptados por los tribunales acerca de los alcances de los derechos constitucionales, asignando a la jurisprudencia un rol esclarecedor y pedagógico del que en gran medida ha carecido por directa responsabilidad de las autoridades judiciales.

Puede concluirse, sin embargo, que muchos de estos casos donde el derecho o la pretensión no aparecen determinados en la sentencia, corresponden a acciones de amparo contra resoluciones judiciales, por ser jueces y magistrados a quienes se sindicó como demandados.

— Los niveles de éxito judicial alcanzados en las acciones de amparo fueron desde un principio muy bajos y se mantuvieron sin mayor alteración porcentual en el período, a diferencia del Habeas Corpus donde incluso se observa una marcada tendencia decreciente en el número de causas resueltas en favor del accionan-

te. En el amparo, de las 1,832 acciones de los cuatro años, sólo 123 (es decir el 6.7%) fueron declaradas "fundadas"; si a ello sumamos 36 casos donde el TGC caso resoluciones denegatorias del amparo dictadas por la Corte Suprema, el promedio de éxito judicial logrado en estas acciones se eleva tan sólo al 8.6%. La eficacia del amparo fue entonces realmente escasa, sin que deba descartarse que de esta inmensa mayoría de sentencias que consideraron carente de fundamento la acción promovida, buena parte de ellas hayan sido adecuadamente resueltas por las graves distorsiones y maniobras que desde un principio caracterizaron a la actuación de muchos demandantes y a sus pretensiones.

Co respecto a las acciones de amparo interpuestas contra resoluciones judiciales, que predominaron ampliamente en este primer período, Samuel Abad⁶, señala que sobre un total de 1,679 resoluciones de amparo publicadas en "El Peruano" entre el 24-12-82 y el 31-12-86, nada menos que 1,025 (el 61%) fueron interpuestas contra decisiones judiciales. Un 33% de estos casos se promovieron para impedir el desalojo en cumplimiento de sentencias recaídas en juicios de desahucio y aviso de despedida, lo que normalmente denotaría un propósito dilatorio dolosamente premeditado del demandante afectado por dicha resolución. Parte importante de los otros casos alegaron irregularidades o vicios procesales en la tramitación de juicios de diversa naturaleza.

Cabe mencionar, sin embargo, que de estas 1,025 acciones de amparo contra resoluciones judiciales, sólo cuatro de ellas (el 0.39%) fueron declaradas "fundadas". Lo que permite afirmar que estas acciones carecieron casi totalmente de eficacia y que la jurisprudencia (en algunos casos tal vez extremadamente restrictiva) tuvo la virtud de intentar desalentar los notorios abusos y maniobras dilatorias que se buscaron instrumentar en la mayoría de casos de este tipo de acciones. Sin embargo, pese a esta falta de éxito judicial en la pretensión, se prosiguieron formulando gran número de estas demandas, lo que sin duda evidenciaría la actuación poco escrupulosa de muchos abogados y litigantes.

El segundo período en la evolución del funciona-

6. Cf. ABAD YUPANQUI, Samuel: "¿Procede el amparo contra resoluciones judiciales?"; y "La acción de amparo contra resoluciones judiciales. Un estudio cuantitativo de jurisprudencia constitucional". Estos trabajos han sido publicados en "Lecturas sobre temas constitucionales", Nos. 2 y 3, respectivamente, editados por la Comisión Andina de Juristas (Dic. 88 y Ago. 89).

miento del amparo aún no ha sido suficiente y sistemáticamente estudiado, por lo que resultaría apresurado afirmar con certeza que las tendencias de la etapa anterior, en cuanto al tipo de acción predominante y el sentido de los fallos, hayan sido total o parcialmente modificadas. Existen, sin embargo, algunas situaciones nuevas que me inducen a considerar la presencia de una etapa distinta, donde los rasgos predominantes en el desenvolvimiento del amparo son otros. Y éstos son la politización del amparo, su conversión en un instrumento para la defensa de intereses económicos y patrimoniales grupales o gremiales, antes que de auténticos derechos en sentido estricto; el traslado a esta vía judicial de la oposición política a decisiones y medidas gubernamentales, principalmente por parte de sectores empresariales privados pero también de acciones reivindicativas de los trabajadores; sin descartar conflictos laborales, sobre condiciones de trabajo, negociación colectiva e indexación de remuneraciones, que han enfrentado conjuntamente a organizaciones patronales, sindicatos y entidades gubernamentales.

Quizas el hecho que marcó el inicio de este nuevo período, fue el controvertido y frustrado intento gubernamental de estatizar el sistema bancario y financiero, anunciado sorpresivamente el 28 de julio de 1987 y puesto en marcha en los meses siguientes, en medio de serios enfrentamientos con los sectores empresariales privados afectados (los más poderosos del país) y de profundas contradicciones al interior del gobierno que se tradujeron en políticas erráticas y medidas incoherentes; todo lo cual dio origen a un intrincado debate judicial a través de numerosas acciones de amparo, así como al deterioro que empezó a sufrir la actividad económica nacional, a consecuencia de la pérdida de confianza y el conflicto que desde entonces caracterizaron las relaciones entre gobierno y gremios empresariales privados.

Este enfrentamiento político y judicial (mediante acciones de amparo) del gobierno aprista con el sector empresarial privado dedicado al campo bancario y financiero, marcó el inicio de nuevos conflictos que se fueron extendiendo a otros gremios empresariales. Recuérdese, entre otros, los amparos surgidos de la oposición de los armadores y empresarios pesqueros contra la renovación y ejecución de un convenio del gobierno con la flota pesquera soviética; los amparos nacidos entre el gremio empresarial privado de la minería y el régimen, a raíz del intento de establecer la negociación colectiva articulada con la Federación de

Trabajadores Mineros; o los amparos promovidos por grupos empresariales para dejar de cumplir convenios colectivos o resoluciones administrativas de indexación salarial a la par de la inflación; o el reciente anuncio de próximos amparos de la Cámara Peruana de la Construcción para impedir la aplicación de la ley que crea la "Bolsa de Trabajo", a ser administrada por la federación y sindicatos de trabajadores de la construcción civil.

Pero así como estos conflictos aislaron definitivamente al régimen del sector empresarial, muchas decisiones de índole laboral y económica iniciaron y agudizaron también sucesivos enfrentamientos con las organizaciones de los trabajadores. Recuérdese el amparo contra la medida de gobierno que modificó la jornada y el horario de trabajo durante el verano, interpuesto con éxito por la Federación de Empleados Bancarios; o los amparos promovidos por los servidores públicos demandando el cumplimiento de la homologación de sus remuneraciones; o el de trabajadores de empresas de propiedad del Estado, reclamando el cumplimiento de convenios colectivos que disponen la indexación de las remuneraciones o el reajuste periódico de éstas según los índices de inflación.

La instrumentalización del amparo en función de intereses políticos y conflictos de incidencia económica y social, que ha sido el rasgo predominante de este período, tuvo algunas implicancias decisivas en el desenvolvimiento y alcances de esta acción:

-De un lado, se produjeron serias distorsiones que llevaron a desnaturalizar el amparo, al punto de convertirlo en un escenario al que trasladaban deliberadamente cuestiones que debían ventilarse a través de otro tipo de procesos judiciales. Pero además, la actuación poco escrupulosa de muchos jueces y abogados, sea por ignorancia jurídica o por la sumisión económica a los intereses de alguna de las partes, llevó a que se interpusieran, admitiera y hasta declararan "fundadas" acciones de amparo que, a la luz de un análisis serio a dicha institución, debieron ser rechazadas.

Me refiero a casos tan insólitos como el de resoluciones judiciales que consideraron viable el amparo contra un proyecto de ley que se debatía en el Congreso (el de estatización de la banca) pretendiendo ordenar al parlamento que se abstuviera de aprobar dicha ley y al Presidente y funcionarios administrativos que no lo promulgaran o ejecutaran, respectivamente; o cuando sectores empresariales intentaron (en

muchos casos con éxito) amparos directos contra leyes que no tenían carácter autoaplicativo. Y no hace mucho, la organización que agrupa a los trabajadores estatales anunció la interposición de un amparo contra un candidato a las elecciones presidenciales, debido a que éste propugnaba en su campaña reducir el aparato estatal y el número de los servidores públicos, lo que calificaban como una "amenaza" a su derecho a la estabilidad laboral por el riesgo de ser despedidos.

El factor que más propició esta exagerada interposición de amparos, fue la concesión a menudo irracional y apresurada por algunos malos jueces de la medida cautelar de suspensión provisional del acto reclamado, en base al simple pedido (rara vez bien fundamentado o justificado) del propio demandante que era quien escogía al juez a que se presentaba la acción. Todo ello, y no sin razón, hizo mucho daño a la percepción social del amparo, pues se generaron explicables suspicacias acerca de la conducta de ciertos abogados y jueces comprometidos en prácticas dolosas e inmorales motivadas por la búsqueda de beneficios económicos. Fue así que se dictaron medidas cautelares antojadizas y sin fundamento jurídico, que suspendían la aplicación de una ley, un convenio internacional o un convenio colectivo de trabajo, pese a estar plenamente vigentes y gozar —cuando menos— de una presunción inicial de validez y constitucionalidad; o de situaciones absurdas y caóticas debido a medidas cautelares dictadas en un proceso de amparo, para disponer la inejecución de otra medida de suspensión provisional (de sentido opuesto) dispuesta en otro amparo entre las mismas partes.

—De otro lado, la instrumentalización del amparo llevó a que se interpusieran muchas acciones donde no interesaba llegar al fallo final, ya sea porque se sabía de antemano que el resultado difícilmente sería favorable ante el escaso sustento de la pretensión, o debido a que el amparo se iniciaba para obtener una medida cautelar (a veces previamente concertada) y utilizar este hecho como un mecanismo publicitario para pretender "legitimar" (mediante campañas en los medios de comunicación) sus exigencias y negociar políticamente en mejores términos con el Gobierno. Ello explica, por ejemplo, el notorio éxito logrado por esta vía con los amparos promovidos contra la estatización de la banca y los procesos expropiatorios, que sin duda forzaron al gobierno a abandonar su trasnochado e incoherente intento, pese a que dichas acciones (desde el punto de vista procesal) fueron virtualmente paralizadas y siguen pendientes de resolución en las

instancias superiores del Poder Judicial.

No debe pensarse, por lo dicho, que desconozca la importancia del amparo y de muchos resultados positivos conseguidos en la protección de los derechos constitucionales. Sucede simplemente que el saldo final de este balance del desenvolvimiento del amparo mostraba un serio deterioro en su credibilidad, así como una peligrosa tendencia al predominio de resoluciones carentes de suficiente sustento y solidez desde el punto de vista del Derecho, que sólo creaban inseguridad y caos en las relaciones jurídicas y parálisis en el funcionamiento de la Administración Pública.

De allí que no sorprendió demasiado la aprobación por el Congreso (sin mayores dificultades ni resistencias) de la ley 25011 de febrero del 89, que modificó algunos aspectos importantes del amparo. Dicha ley —inevitable ante los excesos y distorsiones comentadas, así como frente a la incapacidad del Poder Judicial para autorregularse y corregir estas prácticas— delimitó en función de un turno especial la determinación del juez competente para conocer del amparo, evitando su inconveniente y sospechosa selección por el propio demandante; ello resulta positivo, aunque una solución de este tipo, adoptada en forma anterior y oportuna, pudo haber evitado que se produjeran las lamentables distorsiones ya señaladas.

Sin embargo, la reforma establecida en cuanto a la medida cautelar de suspensión del acto reclamado la encontramos exagerada e inconveniente, pues desnaturaliza y puede tornar ineficaz dicha institución fundamental, al hacer muy rígida y dilatada su concesión con grave riesgo para un derecho efectivamente afectado, que puede sufrir un daño irreparable. Desde un principio me he manifestado profundamente contrario a esta modificación, pues si bien el remedio aparecía como necesario e inevitable, la fórmula de solución adoptada presenta tales características y riesgos que tienden a convertirla en peor que el mal que se pretendía combatir.

Pareciera que con esta reforma se han controlado muchos de los excesos cometidos en el uso del amparo, pero también se ha atentado seriamente contra sus alcances y eficacia. El tiempo debe permitir evaluar los resultados y efectos de esta modificación, pero insistimos en la convicción de una indispensable recuperación de la plena eficacia (hoy escasa o inexistente) de la medida cautelar de suspensión provisional del acto reclamado, lo cual sin duda se verá facilitado cuando

se imponga una utilización racional y responsable de la acción de amparo y cuando los jueces asuman el insustituible papel que les corresponde para alcanzar este objetivo.

Reflexión final:

El balance efectuado arroja un resultado desfavorable, pues lo avanzado en materia de derechos políticos luce escaso e insuficiente al compararse con la falta de desarrollo de los derechos económicos y sociales, y la precaria situación del respeto a la libertad personal y a la propia vida. La acción de Habeas Corpus ha devenido periódicamente en elecciones, sino que supone también acceder a condiciones de vida dignas y justas, gozando de derechos respetados por las autoridades. Por ello, la situación de miseria, violencia y tensión social que hoy padece el país, hace

imaginar un futuro cercano donde se vea realizada la democracia prometida, a menudo resulte un esfuerzo que exige una dosis demasiado intensa de ilusión y esperanza, difíciles de lograr ante la incertidumbre y frustración que nos angustian cotidianamente.

Es necesaria la continuidad del orden constitucional y del régimen democrático, pero no pueden circunscribirse a aspectos formales carentes de contenido real para la libertad, condiciones de vida y participación de la población. Más bien adquieren carácter fundamental si conducen hacia la construcción de una sociedad verdadera e integralmente democrática, que en nuestro país sólo podrá emprenderse realizando una transformación profunda y radical. Lo contrario implica querer preservar un orden social injusto, que hasta el momento ha resultado el principal obstáculo para el afianzamiento de la democracia en el Perú.