



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 3361-2004-AA/TC  
LIMA  
JAIME AMADO ÁLVAREZ GUILLÉN

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Ica, a los 12 días del mes de agosto de 2005, el Tribunal Constitucional, e sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

### I. ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Jaime Amado Álvarez Guillén contra la Resolución de la Cuarta Sala Superior Mixta de la Corte Superior de Justicia de Chincha, de fojas 235, su fecha 29 de marzo de 2004, que declara infundada la demanda de amparo de autos.

### II. ANTECEDENTES

#### a. Demanda

Con fecha 21 de agosto de 2002, el recurrente interpone demanda de amparo contra el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), en las personas de los consejeros señores Ricardo La Hoz Lora, Jorge Angulo Iberico, Teófilo Idrogo Delgado, Daniel Caballero Cisneros, Fermín Chunga Chávez, Luis Flores Paredes y Jorge Lozada Stambury, con notificación a la Procuraduría General de los asuntos del Ministerio de Justicia y del CNM, solicitando que se deje sin efecto y sin valor legal el acuerdo del Pleno del CNM expresado en la Resolución N.º 381-2002-CNM, de fecha 17 de julio de 2002, publicado el 19 de julio, que decide no ratificarlo en el cargo de vocal superior, deja sin efecto su nombramiento y dispone la cancelación de su título; y, en consecuencia, que se disponga su inmediata reposición con el pago de los haberes dejados de percibir por el tiempo que dure su incorporación, más los intereses legales que se generen. Alega que el motivo de su no ratificación se sustenta en sus votos singulares como Presidente de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Lima.

Sostiene, asimismo, que la resolución o el acto que decide su no-ratificación no cuenta con motivación alguna, fundamentación que no está proscrita en la Constitución ni en el Reglamento del Proceso de Evaluación y Ratificación, aprobado mediante la Resolución N.º 241-2002-CNM, del 13 de abril, vigente en el momento de los hechos; por el contrario, el artículo 139º, inciso 5) de la Constitución, prescribe que todas las resoluciones judiciales deben tener motivación



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

escrita. Añade que se ha vulnerado su derecho a la defensa y el principio de la inamovilidad de los jueces; y que una correcta interpretación del artículo 142° de la Constitución, respecto a la irrevisabilidad de las resoluciones del CNM, no invalida la interposición de acciones de garantía.

### **b. Contestación de la demanda por parte de la Procuraduría Pública a cargo de los asuntos judiciales del CNM y del Ministerio de Justicia**

Con fecha 16 de setiembre de 2002, la Procuraduría demandada solicita que la demanda interpuesta sea declarada improcedente o infundada, alegando que el procedimiento de ratificación fue realizado de manera regular; que la resolución del CNM es irrevisable según la propia Constitución; y que en la no ratificación del magistrado no ha existido afectación alguna del derecho a la defensa o a las garantías del debido proceso.

### **c. Resolución de primera instancia**

Con fecha 25 de marzo de 2003, el Sexagésimo Tercer Juzgado Civil de Lima (fojas 121) declara infundada la demanda, por los siguientes motivos:

- i. Que, tomando en cuenta el debido proceso material, sí puede ser materia de un amparo la resolución de ratificación o no ratificación de un magistrado establecida en el artículo 142.º de la Constitución, en caso de no haberse realizado dentro del marco constitucional de la función del CNM.
- ii. Que no se vulnera el derecho constitucional a la permanencia en el cargo por el hecho de someter al demandante a un procedimiento de ratificación, figura claramente establecida en la Constitución.
- iii. Que, respecto al derecho a la defensa y a la motivación, pese a que en el caso concreto no existe fundamentación en la no ratificación, su exigencia no puede ser tomada en el mismo sentido que una destitución, pues ambas son de distinto carácter.

### **d. Resolución de segunda instancia**

Con fecha 10 de mayo de 2004, la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima resuelve confirmar la sentencia del *a quo* por los siguientes motivos:

- i. Que el derecho al servicio judicial con permanencia tiene límites constitucionales. Uno de ellos es de carácter temporal, debido a que el derecho de permanecer en el servicio es por siete años, cumplidos los cuales se requiere una ratificación por parte del CNM, tal como ha sucedido en el presente caso.
- ii. Que no se ha vulnerado el derecho a la defensa, por no ser la ratificación un acto de control disciplinario ante una falta cometida por el magistrado, sino un voto de confianza sobre la manera como se ha ejercido el cargo, por lo que no puede estar sujeto a las reglas de examen de faltas cometidas.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- iii. Que en el procedimiento de ratificación tampoco se requiere fundamentación, pues esta ha sido excluida ex profesamente por los constituyentes, estando, por tanto, la no motivación constitucionalizada.

La Sala, para llegar a esta conclusión, asume los criterios vertidos por el Tribunal Constitucional en la sentencia del Expediente N.º 1941-2002-AA/TC, que es de observancia obligatoria.

### III. DATOS GENERALES

#### □ **Violación constitucional invocada**

Este proceso constitucional de amparo fue presentado por don Jaime Amado Álvarez Guillén y la dirige contra el CNM y los consejeros Ricardo La Hoz Lora, Jorge Angulo Iberico, Teófilo Idrogo Delgado, Daniel Caballero Cisneros, Fermín Chunga Chávez, Luis Flores Paredes y Jorge Lozada Stambury.

El acto lesivo denunciado es la Resolución N.º 381-2002-CNM, Acuerdo del Pleno del CNM, por la cual se decide no ratificar al demandante en el cargo de vocal superior, dejando sin efecto su nombramiento y disponiendo la cancelación de su título.

#### □ **Petitorio constitucional**

El demandante alega la afectación de sus derechos constitucionales al debido proceso (artículo 139.º, inciso 3), en lo referido a la motivación de las resoluciones (artículo 139.º, inciso 5), de defensa (artículo 139.º, inciso 14) y a la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional (artículo 139.º, inciso 2), así como el principio de la inamovilidad de los jueces (artículo 146.º, inciso 2).

Por la comisión de esta vulneración, solicita lo siguiente:

- Que se deje sin efecto y sin valor legal la Resolución N.º 381-2002-CNM.
- Que se disponga su inmediata reposición en el cargo.
- Que se ordene el pago de los haberes dejados de percibir por el tiempo que dure su incorporación, con los intereses legales que generen.

#### □ **Materias constitucionalmente relevantes**

Varias son las cuestiones que debe dilucidar este Colegiado en el presente caso, muchas de las cuales pasan por un reexamen de su propia jurisprudencia sobre el tema de las ratificaciones de los magistrados; esto debido, entre otras cuestiones, a la vigencia de un nuevo Reglamento del Proceso de Evaluación y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público, aprobado por la Resolución N.º 1019-2005-CNM, y a la posibilidad –esta vez expresa– prevista en el artículo 5.º, inciso 7), del Código Procesal Constitucional, Ley N.º 28237 (CPC),



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que permite impugnar, mediante el proceso de amparo, una decisión del CNM cuando ha sido emitida sin una debida motivación o sin una previa audiencia del magistrado no ratificado.

### IV. FUNDAMENTOS

#### A. CUESTIONES PRELIMINARES

1. Antes de ingresar a los temas de fondo, conviene analizar brevemente el contexto en que tiene lugar este pronunciamiento, así como las respuestas que este Colegiado ha venido dando sobre el tema de las ratificaciones judiciales por parte del CNM. Ello es así porque el Tribunal, luego de analizar detenidamente los cambios legislativos producidos a la fecha con relación a las ratificaciones judiciales, el debate suscitado en torno al tema por parte de los distintos actores sociales y el desarrollo de su propia jurisprudencia y sus efectos en la actuación del CNM, considera que ha llegado el momento de hacer evolucionar la jurisprudencia constitucional en torno al tema, a efectos de lograr una mayor protección y desarrollo de los derechos constitucionales involucrados, y de armonizar estos cambios legislativos con nuestra jurisprudencia.

##### §1. Necesidad de un cambio jurisprudencial

2. Desde el 1 de diciembre de 2004 se encuentra vigente el CPC, el cual, en su artículo 5.º, inciso 7), señala que

“No proceden los procesos constitucionales cuando se cuestione resoluciones definitivas del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de destitución y ratificación de jueces y fiscales, siempre que dichas resoluciones hayan sido motivadas y dictadas con previa audiencia al interesado”.

De este modo puede deducirse, *contrario sensu*, que sí proceden los procesos constitucionales respecto de resoluciones definitivas del CNM, cuando estas sean inmotivadas y/o cuando hayan sido emitidas sin audiencia del interesado.

En esta misma dirección, el CNM ha realizado, recientemente, una adecuación de su Reglamento de Evaluación y Ratificaciones a disposición del CPC y ha emitido, con fecha 1 de julio de 2005, la Resolución N.º 1019-2005-CNM.

En dicho reglamento se reconoce la obligación de motivar expresamente las decisiones que emite el Pleno respecto de las ratificaciones o no de los magistrados en sus puestos de carrera (artículo 28º), además de establecer una serie de parámetros y criterios que durante tal proceso. Así, entre otros temas, resulta relevante lo que dispone el artículo 20.º del referido reglamento, que establece que es materia de calificación en el proceso de evaluación y ratificación de los magistrados, tanto la documentación presentada por el magistrado, como la obtenida por el Consejo, tomándose en cuenta el rendimiento en la calidad de las resoluciones



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y de las publicaciones, sobre la base de la comprensión que se realice del problema jurídico y la claridad de la exposición, la solidez de la argumentación y el adecuado análisis de los medios probatorios utilizados.

3. Tal como se observará *infra*, en reiterada línea jurisprudencial este Colegiado, respecto de la ratificación de jueces y fiscales, ha precisado que las resoluciones de ratificación del CNM constituyen un dictamen sobre la confianza, o no, al ejercicio funcional de un juez o fiscal sometido a evaluación.

Es por ello que se ha venido sosteniendo, como parte del fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N.º 1941-2002-AA/TC, caso Luis Felipe Almenara Bryson, que

(...) la no ratificación constituye un voto de confianza o de no confianza sobre la manera como se ha ejercido el cargo (...). Dicha expresión de voto es consecuencia de una apreciación personal de conciencia, objetivada por la suma de votos favorables o desfavorables que emitan los consejeros con reserva.

En concreto, respecto de la motivación de las decisiones del CNM en el proceso de ratificación de magistrados, en sentido coherente con lo ya descrito, este Colegiado sostuvo en el fundamento 20 de la sentencia ya aludida que la decisión no requería ser motivada, a diferencia de lo previsto para la destitución.

Es importante hacer notar, además, que en la sentencia emitida en el Expediente N.º 2409-2002-AA/TC, caso Diodoro Antonio Gonzales Ríos, este Colegiado ya ha expresado su posición respecto del control de la actuación del CNM, al establecer que esta institución, como órgano del Estado, tiene límites en sus funciones, por estar sometido a la Constitución, y sus resoluciones no pueden contravenir, en forma alguna, su contenido.

De este modo, se estableció que cuando tal actuación no se enmarca dentro de estos presupuestos, no existe ni puede existir ninguna razón que invalide o deslegitime el control constitucional confiado a este Tribunal.

### §2. Aplicación de la técnica del *prospective overruling* en el presente caso

4. Vistas las consideraciones anteriores, es palmaria la necesidad de reformar la jurisprudencia de este Colegiado sobre la materia, a efectos de hacerla compatible con el nuevo marco normativo que regula las ratificaciones y, al mismo tiempo, de optimizar el desarrollo y defensa de los derechos constitucionales involucrados en esta materia.

La decisión de cambiar el rumbo de la jurisprudencia en un tema puntual no es una práctica infrecuente tanto en los sistemas del *civil law*, como en los sistemas que organizan su sistema de fuentes a partir de pautas jurisprudenciales como es el caso del *common law*. En ambos, el argumento que respalda las mudanzas es el mismo:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la necesidad de que la jurisprudencia responda de modo dinámico a las necesidades de cada tiempo y, por virtud de ello, que el Derecho no se petrifique.

- De este modo, aun en los sistemas donde el precedente es la fuente principal de organización de su sistema jurídico, se han previsto mecanismos no sólo para ‘evadir’ sus efectos mediante la técnica del *distinguishing* en el caso de los tribunales inferiores; sino incluso para ‘cambiarlo’ por un nuevo precedente, en el caso del propio Tribunal que lo ha establecido con efecto vinculante.

Con relación al *overruling*, dentro del sistema del *common law* norteamericano (Juez Kennedy, en la sentencia *Patterson v. Malean Credit Union*, 1989, 172), se ha sostenido lo siguiente:

Nuestros precedentes no son sacrosantos, porque nosotros hacemos *Overruling* respecto de decisiones previas cuando la necesidad y prioridad así lo establecen. No obstante, hemos sostenido que, “cualquier salida de la doctrina de *stare decisis* demanda una especial justificación”.

En este sentido, la técnica del *overruling* permite cambiar un precedente en su ‘núcleo normativo’ aplicando el nuevo precedente, ya sea al caso en análisis (eficacia retrospectiva) o, en la mayoría de los supuestos, a casos del futuro (*prospective overruling*). Precisamente, la técnica del *prospective overruling* se utiliza cuando un juzgador advierte a la población del inminente cambio que va a realizar de sus fallos, sin cometer la injusticia ínsita en una modificación repentina de las reglas que se consideraban como válidas.

El cambio de precedente es también una práctica habitual en los Tribunales Constitucionales de los sistemas del *civil law*.

- La técnica del *prospective overruling* ha sido ya asumida en un caso anterior resuelto por este Colegiado. En la sentencia del Expediente N.º 0090-2004-AA/TC, caso Juan Carlos Calleghari Herazo, se decidió cambiar la jurisprudencia con relación al tema de los pases al retiro de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, pues se realizó una nueva interpretación de las prerrogativas conferidas al Presidente de la República, contenidas en el artículo 167º de la Constitución. En dicha oportunidad se sostuvo además, de modo expreso que

(...) dicho cambio sólo deberá operar luego de que los órganos involucrados con las referidas acciones de personal puedan conocer los alcances del mismo y adopten las medidas que fueren necesarias para su cabal cumplimiento, sin que, además, se afecte lo institucionalmente decidido conforme a la jurisprudencia preexistente.

- Este Tribunal, consciente de la necesidad imprescindible del cambio que debe efectuarse a la jurisprudencia anterior con relación a los procesos de evaluación y ratificación de magistrados llavados a cabo por el CNM, considera que, en el presente caso, la técnica del *prospective overruling* es la que debe ser adoptada. En consecuencia, debe anunciar que, en lo sucesivo y conforme a lo que se establezca



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el fallo de esta sentencia, los criterios asumidos en este caso deberán respetarse como precedente vinculante conforme al artículo VII del Título Preliminar del CPC, tanto a nivel judicial como también por el propio CNM. Es decir, en los futuros procedimientos de evaluación y ratificación, el CNM debe utilizar las nuevas reglas que se desarrollarán en la presente sentencia.

8. En ese orden de ideas, los criterios establecidos por este Tribunal constituyen la interpretación vinculante en todos los casos de no ratificaciones efectuadas por el CNM con anterioridad a la publicación de la presente sentencia en el diario oficial *El Peruano*. En dichos casos los jueces están vinculados y deben aplicar la jurisprudencia de este Tribunal en los términos en que estuvo vigente, toda vez que, hasta antes de la fecha de publicación, la actuación del CNM tenía respaldo en la interpretación que este Colegiado había efectuado respecto de las facultades que a tal institución le correspondía en virtud del artículo 154.º inciso 2) de la Constitución.

Hechas estas precisiones preliminares, es momento de ingresar al análisis de las cuestiones planteadas en el caso de autos.

### A. EL PROCEDIMIENTO DE RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS

#### §1. Ratificación, independencia e inamovilidad de magistrados

9. Las Constituciones consienten y disponen la eficacia y capacidad de las diversas instituciones constitucionalmente reconocidas para actuar con total independencia entre unas y otras. Por tal fundamento, el rol que desempeña el CNM debe encontrar una frontera palpable y palmaria en la actividad que cumplen el Poder Judicial (PJ) y el Ministerio Público (MP).

La situación objetiva es que la ratificación de jueces y fiscales que realiza el CNM – en la que se evalúa el rendimiento jurisdiccional, la capacitación y la conducta funcional de cada magistrado–, constitucionalmente admitida y desarrollada por su ley orgánica, debe encontrar su límite en los atributos de otras instituciones. En consecuencia, se torna necesario una lectura de las prerrogativas constitucionales del CNM a la luz de los fines que tienen las funciones que le han sido encomendadas. El resultado debe ser una fórmula ponderada que permita que sus facultades, aparentemente discrecionales, logren articularse con mecanismos de control de su accionar que no desnaturalicen la esencia de la institución; esto es, que garanticen, como bien preponderante, la independencia de la judicatura.

10. Según la doctrina constitucional, el concepto de independencia se ha caracterizado por ser uno referencial, relativo e instrumental, ya que la concreción jurídica de los factores o elementos a los que el juez, en el ejercicio de la función judicial, no puede someterse, tiene por objeto lograr que su actuación sea imparcial y con plena sujeción a la ley. Por su lado, la jurisprudencia constitucional contempla que la independencia judicial no aparece ni puede ser definida claramente por la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, por integrar un complejo estatuto jurídico del personal jurisdiccional y un conjunto de garantías del juez frente a las partes, la sociedad, el autogobierno y los demás poderes del Estado.

Ante tal dificultad, se puede afirmar que sus fundamentos son los mismos que legitiman la jurisdicción: verdad y libertad; razón por la cual ella debe estar asegurada tanto para la magistratura, como organización desligada de condicionamientos externos, como para el magistrado en calidad de individuo frente a las jerarquías internas de la propia organización, representando un contenido de soberanía. Es por ello que se ha llegado a señalar que la soberanía se sustenta en la importancia constitucional del propio PJ, especialmente de la Corte Suprema, así como del MP. Esta cuestión, por tanto,

(...) no se trata de un hecho, de algo que concurra o no, sino de la cualificación de un hecho: dado el hecho del ordenamiento eficaz, se trata de determinar si lo consideramos soberano o no, y para ello no examinaremos hechos, sino relaciones jurídicas entre ordenamientos (...).<sup>1</sup>

Por esta independencia debe entenderse, entonces, la ausencia de mecanismos de interferencia, tanto internos como externos, en el ejercicio de la función jurisdiccional. En el primer caso se hace alusión a la organización jerarquizada de la judicatura, impidiendo que dicha estructura permita que algún magistrado de los niveles superiores pretenda influenciar o ponga en peligro la imparcialidad de los jueces de los niveles inferiores. La independencia externa, en cambio, supone una garantía política que si bien alcanza al juez como funcionario individual, tiene mayores implicancias en cuanto a la corporación judicial, entendida como PJ.

En este sentido, por un lado se expresa como independencia frente a las partes del proceso y a los intereses de las mismas; y, por otro, como independencia respecto de los otros poderes constitucionales. En este caso se trata de

(...) reforzar la imagen de imparcialidad sustrayendo la judicatura al juego de las mayorías y minorías políticas y de los intereses agregados que estas representan (...).<sup>2</sup>

A partir de estas consideraciones, es la independencia en su dimensión externa la que se vería seriamente comprometida si es que el CNM, en los procesos de ratificación, actúa sin ningún mecanismo que haga razonable sus decisiones, sobre todo cuando estas decisiones están referidas al apartamiento del cargo de un magistrado. Esto ocurre, desde luego, con la misma incidencia, no sólo para el caso del PJ, sino también en el caso de los miembros del MP, a quienes el artículo 158.º de la Constitución igualmente les garantiza autonomía e independencia.

11. La independencia judicial fue adquirida en el moderno Estado de Derecho y disfruta de un origen en clave liberal, como componente lógico del principio de separación y ponderación entre las instituciones constitucionales. Este tema ha sido materia de

<sup>1</sup> De Otto y Pardo, Ignacio. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Oviedo, 1980. pp. 210, 211.

<sup>2</sup> Rebuffa, Giorgio. *La funzione giudiziaria*. Torino, 1993, 3ª ed. pp. 85, 86.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



interés por parte de este Colegiado, y recientemente ha señalado en el fundamento 35.º de la Sentencia del Expediente N.º 0023-2003-AI, a propósito de un proceso de inconstitucionalidad interpuesto por la Defensoría del Pueblo contra diversas normas de la Ley Orgánica de Justicia Militar, relacionando independencia con inamovilidad, que

(...) la garantía de la inamovilidad de los jueces durante su mandato no sólo determina el *status* jurídico de los jueces, sino que debe entenderse, a su vez, como una garantía de justicia para el administrado, indispensable para reforzar la independencia judicial en un Estado Democrático. Es por ello que, importa tomar en cuenta dos aspectos: a) Prohibición de separación de la carrera judicial, salvo proceso sancionatorio y/o sometimiento a la ratificación judicial. b) Prohibición de traslados forzosos de un puesto judicial a otro. Con ello, se busca la estabilidad del juez en el cargo y que la carrera judicial esté exenta de cualquier influencia política, conservando la debida especialidad y conocimiento que amerita el cargo, finalidad que no podría verificarse con las separaciones o traslados no justificados ni establecidos en norma alguna, y mucho más cuando provengan de un órgano distinto, como el Poder Ejecutivo (...).

Siendo requisito indispensable en el ejercicio de la función judicial, en el plano fáctico la independencia se constituye como una prerrogativa del juez y un derecho de los ciudadanos, y aparece en el momento de aplicar la ley al caso concreto, pues en el lapso en que ejerce la función jurisdiccional el juez no recibirá ni deberá obedecer órdenes o lineamientos ni tampoco proponerse agradar a alguna persona o entidad, como podría ser el propio CNM.

En fin, la independencia judicial se presenta como una exigencia política del Estado constitucional, componente esencial de la noción de Estado de Derecho y principio estructural. En tal sentido, y también por ser considerada una garantía, se exhibe como un conjunto de mecanismos jurídicos tendentes a la salvaguardia y realización del valor del ordenamiento en su conjunto y, por tal virtud, aparece como un precepto instrumental según el cual los jueces no están sujetos en el ejercicio de su cargo a órdenes o instrucciones, ni tampoco pendientes de si sus sentencias agradan o no desde que le está encomendada la función de tutela de la normatividad del Estado, que está sometida al sistema jurídico.

12. Presentada la independencia de esta manera, se recalca que sólo puede prescindirse de este impedimento de separación –o no ratificación– si existiese una causa justa para ello. Sin embargo, surge la cuestión de si la ratificación puede terminar siendo un procedimiento contrario a una causa justa para la inamovilidad de los jueces, prevista en el artículo 146.º, inciso 3), de la Constitución, que señala que el Estado garantiza a los magistrados judiciales la permanencia en el servicio siempre que observen conducta e idoneidad propios de su función.

Por ello, la imposibilidad de la separación inmotivada de la carrera judicial aparece como uno de los aspectos primordiales y cardinales de la inamovilidad de los jueces, y ésta como una consecuencia lógica de la independencia judicial. En ese sentido, la inamovilidad debería, en principio, tener carácter absoluto, en virtud de que no se



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

refiere sólo a la carrera y a la categoría, sino que incluye el concreto puesto de trabajo, además de que no tiene duración temporal, siendo permanente hasta la jubilación forzosa por edad<sup>3</sup>. Sin estabilidad en la función, el juez no tendría seguridad para ejercer su cometido de modo imparcial, pues inamovilidad significa que nombrado o designado un juez o magistrado conforme a su estatuto legal, y de acuerdo a la estabilidad laboral absoluta obtenida gracias a su nombramiento, no puede ser removido del cargo sino en virtud de causas razonables, tasadas o limitadas, y previamente determinadas. Por tanto, a través de esta estabilidad<sup>4</sup> se garantiza su permanencia en el servicio judicial mientras observe la conducta e idoneidad propias de su función.

13. Como se ha podido advertir, tanto la independencia como la inamovilidad tienen un mismo fin: la independencia judicial. Sin embargo, las formas como se presentan en la realidad son diametralmente opuestas, tanto así que la inamovilidad aparece claramente como un límite constitucional a la independencia. Por tanto, no es correcto afirmar que la inamovilidad afecta la independencia; simplemente es un límite. La correspondencia entre ambos puede encontrarse claramente al entenderlos en el sentido de derecho-regla en la teoría argumentativa. Es decir, como una relación que se supera únicamente a través de restricciones y excepciones<sup>5</sup>.

No obstante, esta separación de funciones entre estas instituciones constitucionales no puede quedarse en lo que la visión hermenéutica nos presenta, sino que debe llegar al uso de los principios interpretativos institucionalistas, al exteriorizarse como una orientación interpretativa que reivindica el carácter vinculante de la norma con la realidad constitucional, obligándose el intérprete a hacer su trabajo a partir de la situación concreta y encaminarla hacia la norma constitucional, y no ir en sentido inverso.

14. El Tribunal Constitucional ha expresado en el fundamento 10 de la Sentencia del Expediente N.º 1941-2002-AA/TC que la inamovilidad judicial tiene dos límites constitucionales precisos: uno interno, que se traduce en el derecho de permanecer en el servicio entre tanto se observe conducta e idoneidad propias o acordes con la investidura de la función que se ejerce; y otro externo, de carácter temporal, puesto que el derecho de permanecer en el servicio no es cronológicamente infinito o hasta determinada edad, sino que está prefijado en el tiempo; esto es, por siete años.

En el Estado social y democrático de derecho, la independencia judicial no es sólo un principio de organización política, sino una garantía fundamental sobre la que se asienta el servicio público de justicia con imparcialidad. Por ello, para que las

<sup>3</sup> Montero Aroca, Juan. *Independencia y responsabilidad del juez*. Madrid, Civitas, 1990. p. 169. Sobre el tema, también Bergalli, Roberto. *Estado democrático y cuestión judicial*. Ob.cit., p.56; y la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 22 de Junio de 1989, Caso Langborger.

<sup>4</sup> Según normas administrativas aplicables al régimen de la magistratura: artículos 24º, acápite b de la Ley de Bases para la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, Decreto Legislativo N.º 276; y, 34º del Reglamento de la Carrera Administrativa, Decreto Supremo N.º 005-90-PCM.

<sup>5</sup> Alexy, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid, CEC, 1993, p. 86, 87.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

separaciones, ya sea a través de procedimientos de sanción o, como en el caso que nos ocupa, a través de procesos de ratificación, no resulten lesivos a este principio fundamental, deben realizarse teniendo en cuenta que la finalidad última a la que sirven está directamente relacionada con el fortalecimiento de la institución de la independencia judicial y la necesidad de contar con una magistratura responsable, honesta, calificada y con una clara y contrastable vocación a favor de los valores de un Estado Constitucional. En consecuencia, resultará disfuncional a tales propósitos el hecho de que en los procesos de ratificación, so pretexto de estar cumpliendo funciones discrecionales o exentas de control, se atente de modo flagrante la garantía de la independencia institucional del Poder Judicial retirando de sus cargos a jueces honestos y comprometidos con la defensa de la Constitución y sus valores, sin dar cuenta ni a los propios magistrados no ratificados, y menos aún a la ciudadanía, las reales motivaciones de tales decisiones.

De lo expresado en este acápite se desprende con claridad que no se ha vulnerado el derecho a la inamovilidad judicial del recurrente, pues tal derecho encuentra su límite ponderado en el procedimiento de ratificación por parte del CNM, actuación que se ha realizado con arreglo a la Constitución.

### §2. Ratificación y cumplimiento de fines constitucionales

15. La correlación en el binomio independencia y responsabilidad debe ser tratada con ecuanimidad, e impone la búsqueda de límites que determinen su exigencia de modo efectivo y sobre aspectos relacionados exclusivamente con el ejercicio de la función judicial y fiscal, sin ir más allá.

La independencia judicial no puede desembocar en una irresponsabilidad del magistrado que, por otra parte, resultaría incompatible con el principio democrático del Estado de derecho, por la simple razón de que todos los Poderes estatales deberán responder por el ejercicio de sus funciones, según fluye del equilibrio constitucional subyacente. Por eso, es allí donde aparece la ratificación como forma en que la responsabilidad del juez debe verse constitucionalmente definida.

16. Justamente, para lograr tal objetivo, la ratificación cumple diversas funciones constitucionales, las cuales pasamos a explicar a continuación:

- a) **La ratificación renueva el compromiso y la responsabilidad de la magistratura**  
Si la independencia es la garantía política para predicar la imparcialidad de la justicia en cualquier sistema, la responsabilidad es su contrapartida por excelencia. Responsabilidad implica una serie de compromisos en la labor de la magistratura, compromisos que van desde la lealtad a la Constitución y sus valores, hasta la imprescindible solvencia moral con que debe actuar en el ejercicio de las funciones. Es la responsabilidad con que actúa cada día un magistrado, lo que permite contrastar públicamente su independencia.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Se suele distorsionar el concepto de independencia cuando se la asocia con la simple autonomía orgánica del PJ (así como la del MP); los jueces no son más independientes por que se autogobiernen o porque decidan 'soberanamente' desde su interioridad subjetiva las causas que la sociedad les plantea. Por tal motivo es que tampoco la inamovilidad a secas garantiza al ciudadano una magistratura independiente. Es la labor en los casos diarios lo que permite constatar si dichas garantías pueden objetivarse, otorgando de este modo legitimidad al juez en el ejercicio de sus funciones. Por ello es que es un error calificar la actuación de un magistrado dentro de un sistema jurídico "(...) a partir exclusivamente de tomar en consideración sus poderes, ignorando sus deberes (...)"><sup>6</sup>, puesto que son las razones de sus decisiones, su conducta en cada caso y su capacidad profesional expuesta en sus argumentos, lo que permite a todo juez dar cuenta pública de su real independencia.

En tal sentido, es fácil persuadirse de que la ratificación ejercida dentro del marco de la Constitución, puede servir en el Estado Democrático para que la magistratura dé cuenta periódica del ejercicio de su independencia con responsabilidad cada siete años. Que dicha potestad haya sido entregada a un órgano como el CNM, genera desde luego una garantía de que en tales proceso es menos probable la influencia política o los móviles subjetivos que puedan poner en riesgo la garantía institucional de la independencia, a condición de que tales atribuciones sean ejercidas, desde luego, con las mínimas garantías a las que de inmediato nos referiremos. De este modo, antes que colisionar con el principio de independencia o el de permanencia en el cargo, el instituto de la ratificación puede servir precisamente para fortalecer la independencia funcional del magistrado, que tiene en el proceso de ratificación la oportunidad para dar cuenta, cada cierto tiempo, de su ejercicio en el del poder que por delegación ostenta como magistrado.

### b) La ratificación es un mecanismo de control al ejercicio de la función pública del magistrado

Los jueces y fiscales, no hay que olvidarlo, son ante todo funcionarios públicos; en consecuencia, las garantías de independencia y permanencia en el cargo no pueden imponerse para mantener una magistratura ineficiente, irresponsable o corrupta. Es razonable suponer que en este universo amplio de personas, no todas mantengan en el tiempo un ejercicio impecable. La función jurisdiccional tiene, además, una serie de otras variables que no están presentes en el control de otras funciones públicas. En consecuencia, la institución de la ratificación no es incompatible con el modelo de Estado Democrático donde se respeta la división de poderes.

El ejercicio de la función pública requiere para su óptimo desempeño de un mecanismo que permita al funcionario un mínimo control por parte de los entes instituidos con tal propósito. En el caso de la magistratura, este poder de control de la actividad funcional del magistrado es el CNM, que la ejerce en los procesos

<sup>6</sup> Aguiló Regla, Josep. Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica. En: *Isonomía*. N.º 6 (abr. 1997). p. 76.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disciplinarios, pero también de manera regular en los procesos de ratificación. De este modo, el Estado comparte responsabilidades y roles entre distintos entes a efectos de lograr un justo balance entre los poderes y atribuciones comprometidas.

### c) **La ratificación incentiva la sana competencia en la carrera judicial**

Ejercida con respeto a los derechos y garantías constitucionales, la ratificación puede ser también un mecanismo eficiente de gestión del personal jurisdiccional. Los estudios sobre la materia muestran la importancia de que en toda corporación existan mecanismos de renovación y de retroalimentación de los valores y principios que se exigen para el cumplimiento de las metas de la organización y que estos mecanismos sean constantes. Es claro que la organización judicial y fiscal es una corporación donde el recurso humano es fundamental; en esta dimensión es donde actúan los mecanismos de selección permanente de tal modo que, antes que depuración, la ratificación puede entenderse también como un mecanismo para la optimización del recurso humano teniendo como una meta clara contar siempre con los mejores elementos para cumplir con éxito los fines últimos de la organización de la justicia a la que, como funcionarios públicos, sirven los jueces y fiscales. Esto permite, por otro lado, la creación de una cultura de la sana competencia dentro de la organización judicial, que a través de este tipo de procesos puede hacer públicos los perfiles de la magistratura que requiere el Estado social y democrático de derecho, generando señales claras sobre el modelo de juez o fiscal, así como sobre las competencias que se requieren para permanecer en el cargo. Desde luego, ello no es posible, por ejemplo, en un esquema donde no se publicitan ni los procesos ni las decisiones de quienes ejercen dicha función.

### d) **La ratificación fomenta la participación ciudadana en la gestión del servicio de justicia**

Al ser un proceso público, la ratificación de magistrados se presenta también como una oportunidad para que la ciudadanía pueda reivindicar al buen juez o pueda acusar directamente, y con las pruebas debidas, al juez incapaz, deshonesto o corrupto. La crítica ciudadana a la función pública es un elemento fundamental en el fortalecimiento de las instituciones de la democracia participativa. Un modelo abierto a la participación del pueblo como es el Estado social y democrático, no puede desperdiciar un momento como este para que la magistratura dé cuenta pública de sus funciones cada siete años. Eso sí, el sistema debe permitir que el magistrado responsable, capaz y honesto, espere sin temor ni incertidumbre de lo que pueda ocurrir con su destino funcional luego del proceso de ratificación. La sociedad peruana, que ha vivido en los últimos años con las puertas del poder público poco permeables a la crítica pública, necesita abrir espacios de diálogo entre el ciudadano y la función pública.

### §3. **Los nuevos parámetros para la evaluación y ratificación de magistrados**

17. Las nuevas circunstancias habilitantes para un cambio jurisprudencial como el explicado, permiten que este Colegiado efectúe un reexamen de los principios vertidos sobre la materia.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. Es correcto que el consejero vote por la ratificación o no de un magistrado con un alto grado de valor intrínseco, pero su decisión debe sustentarse en la apreciación obtenida en la entrevista realizada; en los datos proporcionados por el mismo evaluado; y en los informes recolectados de instituciones como las oficinas de control interno, la Academia de la Magistratura y otras entidades públicas, así como la proveniente de la participación ciudadana.

Al respecto, hay varios puntos a destacar, justamente a partir del nuevo parámetro brindado por el nuevo Reglamento de Evaluación y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público, aprobado mediante la Resolución del CNM N.º 1019-2005-CNM –básicamente artículos 20.º y 21.º–, lo cual comporta a un mérito mucho más estricto de quien se somete a evaluación por parte de la Comisión:

- Calificación de los méritos y la documentación de sustento, contrastados con la información de las instituciones u organismos que las han emitido.
- Apreciación del rendimiento en la calidad de las resoluciones y de las publicaciones, pudiendo asesorarse con profesores universitarios. Se tomará en cuenta la comprensión del problema jurídico y la claridad de su exposición; la solidez de la argumentación para sustentar la tesis que se acepta y refutar la que se rechaza; y el adecuado análisis de los medios probatorios, o la justificación de la omisión.
- Análisis del avance académico y profesional del evaluado, así como de su conducta.
- Examen optativo del crecimiento patrimonial de los evaluados, para lo cual se puede contar con el asesoramiento de especialistas.
- Estudio de diez resoluciones (sentencias, autos que ponen fin al proceso, autos en medidas cautelares o dictámenes) que el evaluado considere importantes, y que demuestre, el desempeño de sus funciones en los últimos siete años.
- Realización de un examen psicométrico y psicológico del evaluado, con asesoramiento de profesionales especialistas. El pedido lo realiza el Pleno a solicitud de la Comisión.

Solamente utilizando dichos criterios el CNM logrará realizar una evaluación conforme a la Constitución, respetuosa de la independencia del PJ y del MP, y plenamente razonada; y, a su vez, criticable judicialmente cuando no se haya respetado el derecho a la tutela procesal efectiva en el procedimiento desarrollado.

19. Dejando atrás el carácter subjetivo que ha llegado a estar consignado como forma de actuación, lo que se requiere, a partir de ahora, es una decisión con un alto componente objetivo. El consejero ya no puede determinar, a su libre albedrío, qué juez o fiscal no continúa en el cargo, sino que, para hacerlo, deberá basarse en los parámetros de evaluación antes señalados.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lo importante es que a través de este método ponderativo, se conduce a una exigencia de proporcionalidad que implica establecer un orden de preferencia relativo al caso concreto<sup>7</sup>. En tal sentido, este Colegiado ha expresado en el fundamento 109 de la sentencia recaída en los Expedientes N.º 0050-2004-AI/TC, 0051-2004-AI/TC, 0004-2005-PI/TC, 0007-2005-PI/TC y 0009-2005-PI/TC, que

(...) El test de razonabilidad es un análisis de proporcionalidad que está directamente vinculado con el valor superior justicia; constituye, por lo tanto, un parámetro indispensable de constitucionalidad para determinar la actuación de los poderes públicos, sobre todo cuando ésta afecta el ejercicio de los derechos fundamentales. Para que la aplicación del test sea adecuada, corresponde utilizar los tres principios que lo integran (...).

Asimismo, el antes mencionado nuevo Reglamento de Evaluación y Ratificación de Jueces del PJ y Fiscales del MP, ha señalado claramente como parte de la Exposición de Motivos (Acápites ‘Sobre la decisión final’), que

Los procesos concluyen con una resolución motivada, en la que se deben expresar los fundamentos por los cuales se adopta la decisión de ratificación o de no ratificación, la que se materializa mediante votación nominal en la sesión convocada para tal efecto.

20. Con todo lo expuesto, y con una interpretación como la mostrada, la justificación del por qué está autorizado el CNM para realizar esta actividad correctora podría concretarse en que ésta realiza a través de un control interorgánico de los consejeros respecto a los jueces, basado en que la actuación indebida de estos últimos termina afectando claramente la *potestas* del Estado y, consecuentemente, de la población.

En este marco, este Tribunal considera que los datos objetivos que ahora se exigen a los consejeros imprimen al proceso de evaluación de magistrados un mejor margen para la motivación de sus resoluciones, lo que guarda coherencia con el respeto de los derechos fundamentales de los sometidos a la ratificación. El avance normativo sobre la materia es digno de resaltar.

#### §4. Las consecuencias de la no ratificación

21. Luego de analizar la naturaleza del acto de ratificación, este Colegiado considera pertinente precisar cuáles son los efectos que tiene esta figura en el ámbito constitucional.

En principio, debe quedar claro que cuando la ratificación no se logra producir, no se está ejerciendo la potestad disciplinaria del CNM, pues, como bien lo señala la Constitución en su artículo 154.º, inciso 2 (disposición reproducida por el artículo

<sup>7</sup> Prieto Sanchis, Luis. *Derechos fundamentales, neoconstitucionalismo y ponderación judicial*. Lima, Palestra, 2002. p. 137.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

30.º de la Ley Orgánica del CNM), “[E]l proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias”<sup>8</sup>.

Al respecto, en una normatividad particular (artículo 2.º del Reglamento de Procesos Disciplinarios del CNM, aprobado mediante la Resolución N.º 030-2003-CNM), se señala que para poder sancionar por indisciplina, debe existir previamente una imputación al vocal o fiscal supremo de la comisión de hecho, acto o conducta considerados como causales de destitución previstas en la Ley Orgánica del CNM, respetándose, en concordancia con lo establecido por el artículo 1.º del citado reglamento, los principios de legalidad, intermediación, celeridad, imparcialidad, publicidad y presunción de inocencia; siendo esta responsabilidad una estrictamente profesional, de control genérico de su actividad, orientada a que en el ejercicio de sus potestades, los jueces y fiscales no infrinjan normas que pudieran llegar a causar detrimento en los derechos de las personas sometidas a su jurisdicción, por estar encaminada a la garantía de las obligaciones estatutarias y fundada en unos criterios de orden relacionados con la observancia de determinados deberes u obligaciones inherentes al cargo judicial, cuyo incumplimiento implica la comisión de unos ilícitos disciplinarios y, por ende, la posibilidad de ser sancionados. Igualmente, el artículo 201.º de la Ley Orgánica del PJ establece que los jueces sólo serán sancionados por indisciplina en los casos de infracción a los deberes y prohibiciones contempladas en la referida ley orgánica; cuando se atente públicamente contra la respetabilidad del PJ; o por notoria conducta irregular, vicios y costumbres que menoscaban el decoro y respetabilidad del cargo, entre otros supuestos.

22. De otro lado, es necesario definir cuál es la consecuencia accesoria, no por ello menos trascendente, que trae consigo la no ratificación. Según el propio texto constitucional, en su artículo 154.º, inciso 2, luego de la evaluación del magistrado, los que no sean ratificados no podrán reingresar al PJ ni al MP.

Al respecto, de la forma como está prevista en la Constitución, se debe considerar que la no ratificación es un acto más trascendente que la propia potestad disciplinaria, lo cual, de suyo, exige más acuciosidad a los consejeros en su función, por más que la normatividad tenga un sentido contrario, tal como lo ha advertido ya este Colegiado en el fundamento 22.º de la sentencia expedida en el Exp. N.º 1941-2002-AA, en el cual, intentando dar un sentido al contenido normativo de la Constitución, estimó que, al no ser sanción, la prohibición de reingreso a la carrera judicial o fiscal es incongruente con la Constitución, pues sería absurdo que los efectos de una no ratificación puedan ser más drásticos que la de una medida disciplinaria, motivo por el que consideró que los magistrados no ratificados no están impedidos de postular al PJ o al MP.

<sup>8</sup> Sobre este tema ha incidido el TC cuando señala que “la decisión de no ratificar a un magistrado en el cargo que venía desempeñando no constituye una sanción disciplinaria” [Sentencia del Expediente N.º 1941-2002-AA/TC, Caso Luis Felipe Almenara Bryson, fund. 13]. Para tales efectos, el Consejo “lleva un registro de los resultados obtenidos en los procesos de evaluación para el nombramiento, ratificación y destitución de los Magistrados del Poder Judicial” [artículo 42.º de la Ley Orgánica del CNM].



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Abundando sobre esta materia, este Tribunal también ha precisado, en el fundamento 17 de la Sentencia del Expediente N.º 1550-2003-AA/TC, caso Clara Aurora Perla Montaña, que dicha incongruencia (impedimento) no sólo afecta la misma naturaleza de la ratificación sino también el principio de legalidad sancionador [artículo 2.º, inciso 24, literal d) de la Constitución].

### §5. La inclusión de la protección de la tutela procesal efectiva en el procedimiento de ratificación

23. La protección de este derecho fundamental nace de la necesidad de rescatar al proceso de la pretendida autonomía en la cual lo subsume la práctica judicial, y que lo ha llevado a desnaturalizar la vigencia de los derechos fundamentales, ante las exigencias del positivismo jurídico, de aplicación de normas procesales autónomas, neutrales y científicas. Precisamente, por ser un derecho fundamental, se presenta como

(...) la *conditio sine qua non* del Estado constitucional democrático, puesto que no pueden dejar de ser pensados sin que peligre la forma de Estado, o se transforme radicalmente<sup>9</sup>,

lo cual supone, según el párrafo 74 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia del 29 de enero de 1997, caso Genie Lacayo,

(...) el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera.

24. El derecho a la tutela procesal efectiva no sólo tiene un ámbito limitado de aplicación, que se reduce a sede judicial. Se emplea en todo procedimiento en el que una persona tiene derecho al respeto de resguardos mínimos para que la resolución final sea congruente con los hechos que la sustenten.

El Tribunal Constitucional, en el fundamento 24 de la Sentencia del Expediente N.º 0090-2004-AA/TC, referido al tema del pase a la situación militar de retiro por causal de renovación, consideró que el debido proceso

(...) está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...),

<sup>9</sup> SCHNEIDER, Hans-Peter. Peculiaridad y función de los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático. En: *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, N.º 7 (1979). p. 51.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tema que también ha sido recogido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según lo expresa el párrafo 104 de la Sentencia del 6 de febrero del 2001, Caso Ivcher.

25. Al respecto, la posición inicial de este Colegiado fue un reconocimiento limitado de este derecho fundamental en el procedimiento evaluativo, cuando señaló en el fundamento 17 de la Sentencia del Expediente N.º 1941-2002-AA/TC que, al no ser aplicable de manera genérica a todo tipo de procedimiento administrativo,

(...) significa que, forzosamente, se tenga que modular la aplicación -y titularidad- de todas las garantías que comprende el derecho al debido proceso, y reducirse ésta sólo a la posibilidad de la audiencia.

Este fue un primer paso interpretativo. Sin embargo, este Tribunal considera pertinente avanzar un poco en este extremo pues, al considerar que la apreciación de los consejeros ya no es exclusivamente subjetiva, el control de la tutela procesal efectiva debe sustentarse en la parte objetiva.

Asimismo, recientemente este Colegiado, en cuanto al tema de actuación discrecional de la Administración, ha expresado, en el fundamento 34 de la Sentencia del aludido Expediente N.º 0090-2004-AA,

(...) que un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión.

Por lo tanto, y de modo congruente con lo que hasta ahora se ha expuesto, también se debe considerar como parte de la tutela procesal efectiva el derecho al acceso a la información del procedimiento, y a la independencia del examinador. Paralelamente, es necesario explicar que se puede ir configurando en la jurisprudencia de este Tribunal lo que es la motivación de las resoluciones y la pluralidad de instancias en el procedimiento, cada una de ellas con un carácter especial para el caso concreto.

### C. GARANTÍAS DE LA TUTELA PROCESAL EFECTIVA EN EL PROCEDIMIENTO DE RATIFICACIÓN

#### §1. El acceso a la información procesal

26. Según la Constitución (artículo 139.º, incisos 4 y 15), el derecho a la información procesal se puede inferir del principio de 'publicidad en los procesos' y del 'derecho a la información' (con inmediatez y por escrito) atribuirle a toda persona para que se le informe de las causas o razones de su detención.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Así, el derecho a la información procesal es aquél según el cual el justiciable está en la capacidad de tener acceso a los documentos que sustentan una resolución, tanto para contradecir su contenido como para observar el sustento del juzgador al emitir su fallo.

27. Ahora bien, como parte de la tutela procesal efectiva, toda la información recibida por el CNM debe ser manejada con la mayor reserva posible, a fin de cautelar el derecho a la vida privada de jueces y fiscales, previéndose en el artículo 28° de la Ley Orgánica del CNM y en la V Disposición General del Reglamento del Proceso de Evaluación y Ratificación (tanto en el antiguo como en el nuevo), que no sólo los consejeros, sino también el personal de apoyo del CNM, habrán de guardar reserva respecto a las informaciones que reciben y deliberaciones que realicen. Pero donde el derecho adquiere una importancia inusitada es cuando se analiza si esta confidencialidad debe ser respetada con relación a los propios magistrados.

28. Este Colegiado ha ido determinando el carácter efectivo del derecho al acceso a la información. En el fundamento 5 de la Sentencia del Expediente N.° 0950-2000-HD/TC, caso Asociación de Pensionistas de la Fuerza Armada y la Policía Nacional, se ha considerado que al ser una facultad de toda persona de solicitar y recibir información de cualquier entidad pública, no debe existir

(...) entidad del Estado o entidad con personería jurídica de derecho público que resulte excluida de la obligación de proveer la información solicitada (...).

También se debe destacar la relación entre este derecho y el régimen democrático. Al respecto, este Colegiado ha señalado, en el fundamento 11 de la Sentencia recaída en el Expediente N.° 1797-2002-HD/TC, caso Wilo Rodríguez Gutiérrez, que el acceso a la información pública,

(...) no sólo constituye una concretización del principio de dignidad de la persona humana (art. 1° de la Constitución), sino también un componente esencial de las exigencias propias de una sociedad democrática, ya que su ejercicio posibilita la formación libre y racional de la opinión pública.

29. No obstante, el CNM ha sustentado su negativa a entregar la información a los magistrados en lo dispuesto en su Ley Orgánica, básicamente en sus artículos 28.°, 42.° y 43.°, siendo, a juicio de este Tribunal, solamente el último de ellos, antes de su modificación, el que podría sustentar una denegación permisible. Al respecto, el referido artículo 43.° señalaba, antes de ser modificado por la Ley N.° 28489, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de abril de 2005, que estaba prohibido expedir certificaciones o informaciones de cualquier género a particulares o autoridades respecto a los datos contenidos en el registro. Dicho artículo, luego de su modificación, dispone que el CNM debe garantizar

(...) a la ciudadanía en general, a través de su portal web, el acceso a la información del registro, con las reservas del derecho de los postulantes y magistrados al honor, a su buena reputación y a su intimidad personal y familiar, conforme a ley.”



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es decir, dentro de un marco de confidencialidad.

Antes de la mencionada modificación legislativa, y a modo de interpretación normativa, este Colegiado había señalado en el fundamento 13 de la Sentencia del Expediente N.º 2579-2003-HD/TC, caso Julia Eleyza Arellano Serquén, que el propósito de dicho artículo de la ley orgánica no era tanto negar el carácter de información pública a la información que se mantiene en el registro, sino, esencialmente, disponer su confidencialidad, restringiendo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

30. Así, para poder determinar el verdadero límite existente entre confidencialidad e información pública, este Colegiado señaló, como parte del fundamento 20 de la Sentencia del Expediente N.º 1941-2002-AA/TC, la existencia de este derecho para todos los magistrados sujetos al proceso de ratificación, y subrayando el ineludible deber de entregar toda la información disponible sobre la materia, por parte del CNM, dentro de los parámetros señalados.

A partir de esta argumentación, el Tribunal Constitucional finalmente ha logrado señalar en el fundamento 15 de la Sentencia emitida en el antes citado Expediente N.º 2579-2003-HD/TC, que

(...) cabe deslindar si dentro de los sujetos a los cuales está destinada la restricción no se encuentra el titular de los datos que se mantienen en el registro. La restricción ha de entenderse, en efecto, sobre 'los particulares o autoridades' distintos del titular de los datos, no pudiéndose realizar una interpretación extensiva del concepto 'particulares', utilizado por el artículo 43º de la LOCNM, y comprender, dentro de él, al sometido al proceso de ratificación (...).

De esta argumentación genérica se desprende que todo magistrado sujeto a ratificación tiene derecho al acceso de: a) la copia de la entrevista personal, por ser la audiencia de carácter público, a través del acta del acto público realizado, y no únicamente el vídeo del mismo; b) la copia de la parte del acta del Pleno del CNM que contiene la votación y acuerdo de no ratificación del magistrado evaluado; y, c) la copia del Informe de la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación. Similar es el criterio adoptado por el nuevo Reglamento de Evaluación y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público, al establecer, en su exposición de motivos y en su tercera disposición complementaria y final, que el magistrado puede solicitar copias de las piezas del expediente y del informe final.

### §2. La necesidad de un examinador independiente

31. El funcionamiento adecuado de todo órgano calificador y examinador es otro elemento esencial para prevenir el abuso de poder por parte del Estado, y por ende, para proteger los derechos de la persona. En efecto, el corolario fundamental de su existencia es la posibilidad de acudir ante los órganos con el fin de asegurar la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectividad de los derechos. Es más, para que un órgano con capacidad vigilante pueda servir de manera efectiva como órgano de control –garantía y protección de los derechos– no sólo se requiere su existencia formal sino, además, su independencia e imparcialidad, pues, como bien se ha señalado para el caso judicial, debe procurarse, según lo expresa el artículo 139.º, inciso 2), de la Constitución, la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Esta exigencia aplicada a los consejeros debe ser considerada como un requisito de idoneidad para participar en la evaluación de un magistrado. Los miembros del Consejo no deben tener una posición predeterminada respecto a los magistrados, a fin de que en su ámbito de actuación según conciencia, deban ser lo más neutrales posible.

32. Según el demandante, luego de que se pronunciara como presidente de la Sexta Sala Civil a favor de diversos ex magistrados que habían recurrido en amparo, se percató que los integrantes del CNM no lo iban a ratificar. Como prueba de ello abunda en que

(...) en publicaciones diversas el Presidente del Consejo se ha manifestado contra el referido pronunciamiento y se atreve inclusive a atribuirle de inconstitucional y de calificar a su autor como aplicador de una norma contraria a la Carta Fundamental, llegando al extremo de consentir con una periodista del Diario La República como que mi persona pertenecía a la red mafiosa del procesado Montesinos Torres<sup>10</sup>.

Por ello, consideró que con las declaraciones públicas formuladas, se le llegó a descalificar anteladamente como magistrado y como profesional en Derecho.

33. La normatividad específica sobre el tema de la ratificación señalaba, en el artículo VI del antiguo Reglamento del Proceso de Evaluación y Ratificación de Jueces del PJ y Fiscales del MP, vigente al momento de interponer la demanda, y que se mantiene con una redacción similar en el actual, con claridad que

Los miembros del Consejo no pueden ser recusados por realizar la función de ratificación de jueces o de fiscales. Los consejeros, bajo responsabilidad personal, deben abstenerse cuando en el conocimiento del acto de ratificación de algún juez o fiscal se encuentren incurso en cualquiera de las causales de impedimento que establece la ley.

Por tanto, se debe observar si un consejero se abstuvo, o no, de actuar en un caso concreto, debido a que, en principio, ningún magistrado puede ser recusado. Al respecto, como bien lo ha señalado este Tribunal en el fundamento 112 de la Sentencia del Expediente N.º 0010-2002-AI,

<sup>10</sup> Acápite 2.3 de la demanda (fs. 24 del Expediente). De esta forma se configura lo que el propio demandante ha considerado: el haber sido “(...) objeto de la campaña de desprestigio de parte de la demandada (...)” [Solicitud para que se dicte sentencia de parte del demandante (fs. 113 del Expediente)].



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) el instituto de la recusación está destinado justamente a cuestionar la imparcialidad e independencia del juez en la resolución de la causa.

Por otro lado, en el artículo 305.º del Código Procesal Civil se señala que un juzgador está impedido de dirigir un proceso cuando haya sido parte en éste; si un familiar o un representado está interviniendo; si ha recibido personalmente o por familiares, beneficios o dádivas de alguna de las partes, antes o después de empezado el proceso; o si ha conocido el proceso en otra instancia.

Asimismo, según el artículo 313.º del referido código adjetivo, también puede excusarse por decoro.

Igualmente, en el novedoso sistema procesal penal –artículo 53.º, inciso 1), del nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo N.º 957, aún en *vacatio legis*–, se establece que los jueces deberán inhibirse cuando directa o indirectamente tuviesen interés en el proceso o lo tuviere un familiar; cuando tenga amistad notoria, enemistad manifiesta o un vínculo de compadrazgo con el imputado o la víctima; cuando fueren acreedores o deudores del imputado, víctima o tercero civil; cuando hubieren intervenido anteriormente en el proceso; o cuando exista cualquier otra causa, fundada en motivos graves, que afecte su imparcialidad.

Es decir, en el ordenamiento son diversas las disposiciones que tratan el tema de la inhibitoria por parte de quienes deben resolver. Lógicamente, en el caso de los consejeros, estas exigencias deben limitarse por razón de lo especial de su cometido, siendo así como la posibilidad de recusación se ve restringida.

34. El Tribunal Constitucional, en una anterior oportunidad, ha advertido un cuestionamiento a la independencia de los consejeros. La crítica, al igual que en el presente caso, se sustentó en la actuación parcializada de uno de los miembros del Consejo. El caso se sustentaba en que uno de los consejeros no había sido confirmado en su cargo en una sesión de la Sala Plena de la Corte Suprema cuando el recurrente era miembro de la misma y tenía un proceso abierto con el mismo consejero. Ante tal supuesto, este Colegiado no compartió el criterio expuesto por el recurrente, tal como lo expresa en el fundamento 27 de la Sentencia del Expediente N.º 2209-2002-AA/TC, caso Mario Antonio Urrello Álvarez:

En primer lugar, porque no fue el recurrente quien no ratificó al ahora consejero Idrogo Delgado, sino la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República, como se desprende del documento obrante a fojas 45 y siguientes del cuaderno principal. En segundo lugar, no es exacto que el proceso judicial iniciado por el actual consejero Idrogo Delgado se haya promovido contra el recurrente, y que de esa manera exista entre ellos un conflicto de intereses, que comprometa su imparcialidad, pues se trata de un proceso judicial promovido contra el Poder Judicial en cuanto órgano, por no haber sido ratificado (...). En consecuencia, (...) no puede sostenerse que se haya violado el derecho de ser juzgado por un órgano imparcial.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De esta forma, sin estar expresamente reconocida, este Colegiado entró a analizar si existía o no independencia por parte de los consejeros, admitiendo implícitamente un derecho-regla más para los magistrados, en el ámbito del derecho-principio de la tutela procesal efectiva.

35. Ahora, es pertinente observar en el presente proceso constitucional si se configura alguna afectación al derecho de los magistrados a la independencia de los consejeros. De las pruebas documentales presentadas por la parte demandante, no se observa en ningún extremo adelanto de opinión de parte de los consejeros. Tal como se puede observar, simplemente se ha señalado periódicamente que

El Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) Ricardo La Hoz Lora, dijo que es anticonstitucional que el Poder Judicial acoja las acciones de amparo de los 26 magistrados (jueces y fiscales), quienes pretenden retornar a la administración de justicia. La Hoz señaló, sin embargo, que si el Poder Judicial repone a éstos nada podrá hacer<sup>11</sup>, (...).

Asimismo, se ha observado que el referido Presidente del CNM

(...) solicitó ayer al presidente de la Sala Suprema, Óscar Alfaro, le informe las razones por las cuales la Sexta Sala Civil decidió admitir una demanda de reposición interpuesta por el no ratificado vocal supremo Mario Urrelo<sup>12</sup>, (...).

Adicionalmente, las otras pruebas presentadas por el demandante no se refieren a declaraciones de consejero alguno, por lo que no pueden ser materia de revisión para el presente caso.

36. De tal análisis se pueden extraer algunas conclusiones. En primer lugar, no puede haberse solicitado la inhibición de todos los consejeros, si las declaraciones presentadas por el demandante únicamente se refieren a uno de ellos. Por lo tanto, no es lógico que se haya presentado un pedido de abstención al Pleno, si de las pruebas mostradas tan solo se ponía en tela de juicio la actuación de uno de sus miembros. En segundo término, de los medios probatorios presentados, no se colige con claridad la relación entre las expresiones vertidas por el consejero La Hoz y un adelanto claro de opinión. Es verdad que el entonces presidente del Consejo criticó la actuación de la Sala a la que pertenecía el recurrente, pero lo hizo en el marco constitucional [artículo 139.º, inciso 20), de la Constitución] del derecho de toda persona de formular análisis y críticas de las resoluciones y sentencias judiciales, con las limitaciones de ley, sin llegar a demostrarse un ataque personal al demandante. Lo que no parece coherente con su función jurisdiccional, es tratar de

<sup>11</sup> Entrevista aparecida en el diario *La República*, del 9 de mayo del 2002. Consta como Anexo V de la demanda (fs. 12 del Expediente).

<sup>12</sup> Entrevista aparecida en el diario *La Razón*, del 8 de mayo del 2002. Consta como Anexo V de la demanda (fs. 15 del Expediente). Además, se presenta una transcripción de lo explicado por el referido consejero: "Quienes no quieren cumplir con la Constitución, siendo jueces, tendrán que asumir su responsabilidad, no ante nosotros sino ante la comunidad" [Entrevista, aparecida en el diario *La República*, del 6 de mayo del 2002. Consta como Anexo V de la demanda (fs. 16 del Expediente)].



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

atribuir responsabilidades al consejero por no haberlo defendido ante la opinión de los periodistas o de otras autoridades. De ello, por tanto, se desprende que no hubo afectación alguna al derecho del demandante.

### §3. La exigencia de resolución motivada

37. La certeza judicial es el derecho de todo procesado a que las sentencias o resoluciones estén motivadas, la exposición de un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. Esta figura es acorde con la Constitución, cuando señala en su artículo 139.º, inciso 5), que es un principio de la función jurisdiccional,

*(...) la motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan.*

38. En la demanda de amparo, el recurrente alega que, aparte que existe un derecho a la motivación de toda resolución, el Reglamento de Evaluación y Ratificación (se hacía referencia al ya modificado),

*(...) no contiene en su normatividad ninguna que exonere a la institución de motivar sus decisiones.<sup>13</sup>*

Tras la crítica realizada por el demandante respecto a la falta de fundamentación de la resolución del CNM, es imperioso establecer cómo debe observarse esta garantía del derecho al debido proceso en el caso de una no ratificación.

39. La motivación es una exigencia que si bien es parte de las resoluciones judiciales, debe ser observada en todo tipo de procedimiento, a la luz del artículo 139.º, inciso 5) de la Constitución, como una 'motivación escrita', pues, como lo prescribe el artículo 12º de la Ley Orgánica del PJ, todas las resoluciones, con exclusión de las de mero trámite, son motivadas, bajo responsabilidad, es decir, han de incluir expresión de los fundamentos en que se sustentan.

En ese sentido, toda resolución debe ser congruente a fin de calibrar en ella la debida correlación entre los hechos presentados y la base normativa (debe ceñirse al *in dubio pro reo*, es decir, la interpretación de las normas debe ser a favor del procesado), que sustentan la decisión final y lo que ésta determina. Y es justamente la motivación la que permitirá medir la congruencia en medida adoptada, por

<sup>13</sup> Acápite 3.1 de la demanda (fs. 24 del Expediente). Por esta razón, se debe señalar que "(...) la falta de motivación de una resolución, aun administrativa, es una transgresión al derecho de defensa (...)" [Solicitud para que se dicte sentencia de parte del demandante (fs. 116 del Expediente)].



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituir un medio eficaz de control sobre la actividad del juzgador que permite la verificación pública de su convencimiento último<sup>14</sup>.

La motivación servirá básicamente por dos razones: para la eficacia del control jurisdiccional *ex post* y para lograr el convencimiento del juez respecto a la corrección y justicia de la decisión del CNM sobre sus derechos como ciudadano. Por tanto, la resolución congruente, sustentada en la motivación, descubre su pedestal en su articulación con el criterio de razonabilidad, a fin de regular adecuadamente el “margen de apreciación” que tiene el consejero para resolver de manera final, pese a la sensatez y la flexibilidad que se le ha impuesto en el ejercicio de sus funciones.

40. Dando un importante paso normativo, el propio CPC ha precisado con claridad que la motivación es parte esencial de las resoluciones del CNM, lo cual ha causado, según se ha venido señalando, la existencia de un cambio jurisprudencial sobre la materia. Sobre esta base, es imprescindible ingresar a una nueva lógica de intervención del Tribunal Constitucional sobre la materia, de acuerdo al artículo 5.º, inciso 7), del CPC, el cual establece que cuando las resoluciones del CNM no han sido motivadas o dictadas sin previa audiencia al interesado, sí proceden los procesos constitucionales cuestionando las resoluciones en principio definitivas.

Por eso es importante que la Defensoría del Pueblo haya señalado que la falta de motivación de la ratificación

(...) vulnera los principios de dignidad de la persona, de interdicción de la arbitrariedad y de publicidad, que sustentan el ordenamiento jurídico peruano, y de la misma manera, afectan los derechos respectivos de los magistrados y magistradas no ratificados, así como su derecho a un debido proceso<sup>15</sup>.

Es pertinente señalar que este tema tampoco es novedoso para este Colegiado. En el caso de los pases al retiro por la causal de renovación de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, ha señalado, en el fundamento 15 de la Sentencia del Expediente N.º 0090-2004-AA que, para evitar considerar a los actos discrecionales de la Administración como arbitrarios, estos han de ser motivados y basarse necesariamente en razones, esto es, que no constituyan una mera expresión de la voluntad del órgano que los dicte. Este análisis es el que habrá de realizar este Colegiado respecto a las resoluciones del CNM.

Más aún, una interpretación literal del artículo 154.º, inciso 2), de la Constitución, no impide la motivación resolutoria. Que explícitamente se haya requerido la fundamentación en las sanciones disciplinarias a imponer [artículo 154.º, inciso 3)],

<sup>14</sup> En doctrina se señala que la motivación representa propiamente el razonamiento del juez respecto al juicio de razonamiento previo a toda decisión [TARUFFO, Michele. *La motivazione della sentenza civile*. Padova, Cedam, 1975. p. 119].

<sup>15</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Conclusiones de la Resolución Defensorial N° 038-2002/DP, de 28 de noviembre de 2002.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no implica –en ningún supuesto– que para la ratificación no pueda exigirse también este derecho-regla como garantía de los magistrados. Se plantea, entonces, una interpretación del precitado dispositivo, conforme a la Constitución, utilizando los principios de unidad constitucional y eficacia práctica e integradora, sólo con el fin de reconocer la eficacia de la tutela procesal efectiva en la ratificación de jueces y fiscales.

41. Y si bien se presenta como claro e interesante que exista una discrecionalidad en la actividad de los consejeros (como la tiene cualquier juzgador), ello no puede servir como base para la vulneración de los derechos de los jueces y fiscales; antes bien, sus resoluciones deben estar sometidas a criterios jurídicos que reflejen los valores, principios y derechos que la Constitución reconoce.

Por tanto, según el fundamento 36 de la Sentencia recaída en el Expediente N.º 0090-2004-AA,

Este Colegiado concluye en que el control de constitucionalidad de los actos dictados al amparo de una facultad discrecional no debe ni puede limitarse a constatar que el acto administrativo tenga una motivación más o menos explícita, pues constituye, además, una exigencia constitucional evaluar si la decisión finalmente adoptada observa los principios de razonabilidad y proporcionalidad con relación a la motivación de hechos, ya que una incoherencia sustancial entre lo considerado relevante para que se adopte la medida y la decisión tomada, convierte a esta última también en una manifestación de arbitrariedad.

La línea que se acaba de mostrar no es novedosa en jurisprudencia comparada. Según la Sentencia Diez c/ Catán, 310: 1698, de la Corte Suprema estadounidense, las resoluciones

(...) con apoyo en razones subjetivas (...) llevan ínsito un claro voluntarismo sobre el tema, que permite descalificar las conclusiones a tenor de la doctrina de la arbitrariedad.

De esta manera, se ha llegado a señalar que una discrecionalidad demasiado fuerte puede llegar a la pura arbitrariedad.

42. Frente a lo que venía señalando el CNM respecto a esta materia, en una reciente norma, que se ha mencionado anteriormente, se ha cambiado el parámetro de actuación sobre la materia. Así, se puede observar en el artículo 29º del nuevo Reglamento de Evaluación y Ratificación de Jueces del PJ y Fiscales del MP, lo siguiente:

(...) el Pleno del Consejo, en sesión reservada, mediante votación nominal, decide renovar o no la confianza al magistrado evaluado, la que se materializa en una resolución de ratificación o de no ratificación, según sea el caso, debidamente motivada (...).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es decir, toda decisión expedida por el CNM debe estar motivada. No se dice mucho al respecto, por lo que es conveniente que este Colegiado realice una interpretación conforme a la Constitución sobre este aspecto.

43. Como ahora está sujeto a un análisis de datos concretos, el consejero está en el deber de tomar una decisión sobre la base de los documentos e informes presentados. Es decir, debe sustentar su decisión en los medios que considera pertinentes. De lo expuesto, se desprende lo siguiente:

- Antes de emitirse el voto, debe existir discusión para cada caso concreto.
- Cuando realicen sus votos, los consejeros deben enumerar todos los datos que a su entender sustentan su posición, pero no tienen la obligación de explicar cuál es el razonamiento utilizado para llegar a tal determinación del voto.
- Esta fundamentación no es exigible a cada consejero, más si al órgano que está decidiendo la ratificación de un magistrado.

Este es el sentido que debe otorgar a la motivación para el caso de la ratificación, en la cual debe tenerse en cuenta tanto la razonabilidad y proporcionalidad resolutive. Es decir, puede retomarse para este caso la razonabilidad exigida para resolver los procesos disciplinarios, establecida por el artículo 3.º del ya citado Reglamento de Procesos Disciplinarios del CNM, que señala que

[l]os Consejeros valoran los medios probatorios en forma conjunta, utilizando su apreciación razonada, independencia e imparcialidad,

y que ha sido entendido por este Colegiado (fundamento 35 de la Sentencia del Expediente N.º 0090-2004-AA) al considerar que la razonabilidad comporta una adecuada relación lógico-axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado, motivo por lo cual se habrá de exigir la existencia indubitable de una conexión directa, indirecta y relacional entre causa y efecto. Esto quiere decir que debe existir relación directa entre los fundamentos utilizados por los consejeros y la decisión de ratificar, o no, a un magistrado.

### §4. La pluralidad de instancias

44. Sobre la base del artículo 142º de la Constitución, en el enunciado normativo del artículo 5.º, inciso 2, del CPC, que motiva el *overruling*, se puede observar que la improcedencia del amparo está referida a las resoluciones definitivas del CNM. Es decir, pueden existir resoluciones que no tengan el carácter de definitivas. Sin embargo, solamente han de ser recurridas, a través de un proceso constitucional, las que sí lo tengan, en la medida en que carezcan de motivación o hubieran sido dictadas sin audiencia del interesado.

Siendo ello así, puede aseverarse la necesidad de reconocer una instancia plural. Este derecho es el fundamento a recurrir razonablemente las resoluciones ante las instancias superiores de revisión final, más aún si se ha reconocido este derecho en



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Constitución, en su artículo 139.º, inciso 6, cuando señala que debe existir la pluralidad de instancias.

El recurso no debe tener una nomenclatura determinada, pero debe suponer una revisión integral de la recurrida, fundada en el derecho.

45. Conforme se aprecia de la norma constitucional respecto a la ratificación, no existe prohibición alguna a la pluralidad de instancia, cuyo fin evidentemente, controlar de la mejor manera la actuación del CNM, más aún si existe motivación en sus resoluciones.

Debe tomarse en cuenta que las graves consecuencias que puede acarrear el procedimiento de evaluación, exige su revisión por un órgano superior al que dicte la resolución en un primer nivel. Ello es necesario, básicamente, por dos motivos esenciales:

- i. Necesidad de revisar la decisión, en virtud de los alcances delicados que acarrea la decisión para el desarrollo profesional del magistrado.
- ii. Sobre el fondo del asunto no cabe interponer recurso alguno en sede administrativa o judicial, tal como está expresado con claridad en el artículo 142.º de la Constitución, pues la intervención constitucional sólo se sustenta en la protección del juez o fiscal en caso se hayan vulnerado sus derechos fundamentales a lo largo del procedimiento.

46. Por lo tanto, es indispensable que se cree algún mecanismo de segunda instancia dentro del propio CNM, atendiendo a la naturaleza del órgano y a la mejor forma de proteger a la persona. Al respecto, de la propia normatividad del CNM (artículo 41.º de su Ley Orgánica) se puede advertir que esta institución actúa en plenario y en comisiones.

Entonces, es perfectamente permisible que dentro de este órgano constitucional se pueda instaurar una doble instancia que permita, por un lado, una decisión correcta, y, de otro, una mejor protección a los derechos de los magistrados. Es decir, que sea una comisión la que resuelva en primera instancia –lo lógico sería que sea la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación de magistrados– y el plenario en segunda, figura que tranquilamente puede ser desarrollada por el CNM con detenimiento, y atendiendo a su práctica.

### **D. PARÁMETRO CONSTITUCIONAL DEL NUEVO PROCEDIMIENTO DE RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS**

47. Las funciones del CNM son totalmente compatibles con el espíritu constitucional de la democracia y el rol de los órganos constitucionales. Al ser la Constitución de aplicación directa (artículo 51º de la Constitución), su vinculación también debe ser inmediata y continua. No obstante, la práctica de este órgano muchas veces ha



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

soslayado los cometidos asignados, y se ha llegado a invadir el espacio destinado a los derechos de los jueces y fiscales, en tanto administradores de justicia.

En tal sentido, es pertinente remitirse a lo que la experiencia gala del *bloc de la constitutionnalité* nos presenta, y que la Constitución en su conjunto, con los valores que ésta encierra (jurídicos y positivos), sirva como parámetro para entenderla, utilizando al Tribunal Constitucional como elemento trascendente para lograr la pacificación del ordenamiento jurídico y de la vida estatal. Este bloque es un conjunto normativo que contiene disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales, fuera del texto de la Constitución formal, figura a partir de la cual surge la fuerza normativa de la Constitución, que irradia a todo el ordenamiento jurídico.

### **§1. La consecuencia de una correcta interpretación de la ratificación como función del CNM**

48. Como se señalara *supra*, una visión global de la Constitución permite que ésta sea considerada no como algo estático, sino como algo ágil y eficaz (vivo, cambiante y mutable). Los principios que guían nuestra Norma Fundamental podrán encarrilar la existencia de órganos cuya vigencia esté de la mano con el contrapeso entre sus funciones.

De esta forma, derechos básicos de los jueces y fiscales, como poder recurrir una resolución en sede judicial o esperar la motivación de su separación del cargo o, de hecho, la misma imposibilidad de ser expulsados de su función jurisdiccional sin demostración alguna de su incapacidad, terminará apareciendo como una infracción a sus derechos.

Nuestros esfuerzos interpretativos se han orientado a que en el proceso de evaluación y ratificación se proteja la independencia judicial y fiscal, en tanto se presentan como derechos-reglas que se relacionan en un sentido de determinación. Debe observarse la legitimidad de las normas en juego, y ello depende de que se consideren una 'limitación justificada', es decir, lo que sería para este Colegiado

(...) una intervención justificada a la luz de algún bien que opere como título de cobertura de la acción legislativa y, al propio tiempo, como frontera delimitadora del derecho (...)<sup>16</sup>.

49. Queda entonces, como tarea básica del Tribunal Constitucional, encontrar los verdaderos contornos que se presenten en una sentencia que se refiera a un procedimiento de evaluación de los magistrados. En vista de ello, la parte resolutive de esta sentencia debe recoger un análisis concienzudo de la realidad, más allá de

<sup>16</sup> PRIETO SANCHÍS, "La limitación de los derechos fundamentales y la norma de clausura del sistema de libertades". En: ALZAGA VILLAAMIL. Óscar. *Constitución española de 1978*. Madrid, 1984. p. 69. Para el Tribunal Constitucional alemán, todo proceso debe estar 'coinfluenciado' por la configuración de tales normas [Estatutos 1, 87 (89)].



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

meros formulismos legalistas que pueden terminar disfrazando las conclusiones a las cuales se arriben.

Este Colegiado siempre debe actuar con un parámetro determinado dentro de un Estado social y democrático de derecho; ello comporta reconocer su pertenencia a un sistema constitucional en el que el Estado debe estar dirigido hacia el bien común de las personas, lo que significa, por lo menos, el respeto de su tutela procesal efectiva.

En el presente caso, el Tribunal lo que está buscando es reconocer la efectividad de un derecho fundamental como el de tutela procesal efectiva. Una protección efectiva no puede terminar por desnaturalizar el derecho fundamental, sino que debe ser entendida desde la concepción material o sustantiva. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado en el fundamento 3.d de la Sentencia recaída en el Expediente N.º 1223-2003-AA/TC, Caso Carlos Guffanti Medina,

(...) que una decisión sancionatoria, como la aplicada inobjetablemente, desnaturaliza la idea de un debido proceso, entendido ya no sólo en términos formales, sino también sustantivos (...).

Esta idea atiende los contenidos esenciales, más que a las formas, permitiendo ingresar al fondo de los pronunciamientos y examinarlos aplicando el *test* de razonabilidad, no sólo por la mera observancia de reglas puramente adjetivas, sino por la compatibilidad o no que hayan podido demostrar en relación con el valor justicia y sus elementos esenciales.

50. Queda claro que lo que se expone en esta sentencia significa que la responsabilidad de los jueces y fiscales por su mal desempeño debe encausarse de acuerdo a los cánones constitucionales y con las convenientes revisiones, y eso también puede encargársele al CNM. Ante ello se sugiere que, como parte de la 'legitimación democrática material', podrá existir

(...) una responsabilidad sancionada democráticamente, con los controles correspondientes, y adecuada para el tipo de tareas asumidas<sup>17</sup>.

Esto significa que una resolución como la que es materia de este amparo, según este Colegiado (fundamento 7 de la Sentencia del Expediente N.º 1411-2004-AA/TC, caso Julio César Fernández Urday), se considerará como vulneratoria del

(...) derecho constitucional al debido proceso sustantivo en sede administrativa [cuando no se aprecie] esa razonabilidad y proporcionalidad en la sanción impugnada considerando que los motivos que dieron lugar ella no tienen un correlato con las acciones realizadas por el demandante (...),

<sup>17</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Madrid, Totta, 2000. p. 62.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pues, también se ha señalado en el fundamento 34 de la Sentencia del Expediente N.º 0090-2004-AA, que motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente al amparo de qué norma legal se expide el acto administrativo, sino también, necesariamente, exponer las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada.

### VI. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere el artículo 201º de la Constitución Política del Perú

#### HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo de autos.

Por tanto:

1. Al momento de realizar el procedimiento de ratificación, el Consejo Nacional de la Magistratura, en el presente caso, lo hizo de acuerdo a las normas vigentes e interpretando adecuadamente las mismas, por lo que no se llega a demostrar la vulneración de los derechos constitucionales invocados por el demandante; por ende, no es posible disponer su reposición en el cargo, ni otorgar el pago de remuneraciones, devengados e intereses.
2. Se declara que tienen fuerza vinculante los argumentos vertidos respecto a la aplicación de los criterios establecidos en la presente sentencia a los casos futuros (fundamentos 7 y 8); al nuevo carácter de la evaluación y ratificación de los jueces del Poder Judicial y fiscales del Ministerio Público (fundamentos 17 a 20); y a los derechos-reglas contenidos en el derecho-principio a la tutela procesal efectiva (fundamentos 26 a 43).

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI  
BARDELLI LARTIRIGOYEN  
GONZALES OJEDA  
GARCÍA TOMA  
VERGARA GOTELLI  
LANDA ARROYO

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Riyadeneyra  
SECRETARIO-RELATOR (e)