



EXP. N.º 3778-2004-AA/TC
PIURA
TITO MARTÍN RAMOS LAM

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de enero de 2005, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Bardelli Lartirigoyen, Vergara Gotelli y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por Tito Martín Ramos Lam contra la resolución de vista expedida por la Sala Mixta Descentralizada de Sullana de la Corte superior de Justicia de Piura, de fojas 712, de fecha 14 de octubre de 2004, que declara la sustracción de la materia en la demanda de amparo de autos.

II. ANTECEDENTES,

a. Demanda

Con fecha 16 de enero de 2004, el recurrente interpone demanda de amparo contra el Presidente de la Oficina Distrital de Control de la Magistratura – ODICMA – Piura, don Jorge Eduardo Díaz Campos, y contra el Presidente de la Oficina de Control de la Magistratura – OCMA del Poder Judicial, don Francisco Artemio Távara Córdova, alegando la violación del derecho constitucional al debido proceso en la causa Administrativo Disciplinaria iniciada en su contra como servidor público de la Corte Superior de Justicia de Piura (Técnico Judicial III del Segundo Juzgado de Familia). Solicita tutela jurisdiccional efectiva y, específicamente, retrotraer las cosas al estado anterior (efectos *ex tunc*), la inaplicabilidad de la medida cautelar de abstención en el ejercicio del cargo y que se le reponga en el mismo haciéndose efectivo su goce de haber.

Sustenta su demanda en que en la causa seguida en su contra no se ha respetado su derecho constitucional al debido proceso, al exceder la duración del mismo los treinta días hábiles establecidos como plazo máximo en la ley. De esta manera, al haberse iniciado el referido proceso el 25 de junio de 2003 y seguir en curso hasta el momento de la interposición de la demanda de amparo, se ha contravenido el artículo 163º del D.S. N.º 005-90-PCM, Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, que establece que el proceso administrativo disciplinario no puede excederse de treinta días hábiles improrrogables.¹

Sostiene que, al dictarse la medida cautelar fuera del plazo de los treinta días previstos por la ley para el desarrollo del proceso administrativo disciplinario, debe

¹ Artículo 163º.- “El servidor público que incurra en falta de carácter disciplinario, cuya gravedad pudiera ser causal de cese temporal o destitución, será sometido a proceso administrativo disciplinario que no excederá de treinta (30) días hábiles improrrogables. El incumplimiento del plazo señalado configura falta de carácter disciplinario contenida en los incisos a) y d) del Art. 28 de la Ley.”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ser declarada inaplicable. Por último, alega que con dicha dilación se le produce un perjuicio grave que va contra la subsistencia económica y alimentaria de su familia y de quienes de él dependen.

b. Contestación de la demanda

La parte demandada sostiene que se ha producido una falta de agotamiento de la vía administrativa, (prevista como excepción procesal en el inciso 5 del artículo 446° del Código Procesal Civil) en la medida que se requiere de un pronunciamiento definitivo para impugnar el acto, el cual aún no se ha producido en el procedimiento administrativo disciplinario materia de cuestionamiento. Asimismo, refiere que el demandante pudo impugnar la resolución que dictaba la medida cautelar de abstención en el ejercicio del cargo, lo cual no realizó.

Precisa que la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Reglamento de Organización y Funciones de la OCMA, Resolución Administrativa N.º 263-96-SE-TP-CME-PJ, prevalecen sobre el Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, D.S. N.º 005-90-PCM, y que de acuerdo con el artículo 207° de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, los plazos no son de carácter *clausus*.

Alega que la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Reglamento de Organización y Funciones de la OCMA no establecen el plazo previsto en el artículo 163° del D.S. N.º 005-90-PCM. Asimismo, sostiene que en el Reglamento de Organización y Funciones de la OCMA (artículos 55° y 56°), los plazos establecidos son flexibles. Añade, como dato fáctico, que una razón para que el proceso se haya dilatado fue la paralización, a nivel nacional, de los servicios administrativos del Poder Judicial por motivo de huelga en el mes de noviembre del año 2003. Finalmente, sostiene que, al no haber una resolución definitiva, no se ha producido un perjuicio irreparable al demandante.

c. Resolución de primera instancia

Con fecha 07 de junio de 2004, el Segundo Juzgado Especializado Civil de Sullana declara fundada la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa e improcedente la demanda, estimando que el demandante debió utilizar los medios impugnatorios propios del proceso administrativo disciplinario para cuestionar la dilación del proceso y la medida cautelar dictada en su contra.

d. Resolución de segunda instancia

Con fecha 14 de octubre de 2004, la Sala Mixta Descentralizada de Sullana de la Corte Superior de Justicia de Piura, declara la sustracción de la materia, estimando que carece de objeto pronunciarse sobre el recurso de apelación y, consecuentemente, sobre el cuestionamiento al debido proceso y a la validez de la Resolución N.º 1157, de fecha 17 de noviembre de 2003, sobre medida cautelar de abstención en el ejercicio del cargo, debido a que el proceso administrativo disciplinario ha concluido el 24 de agosto de 2004 con la resolución del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, en la cual establece la medida disciplinaria de destitución del recurrente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. FUNDAMENTOS

A. Datos Generales

▪ **Supuesto daño constitucional**

El presente proceso constitucional de amparo fue iniciado por Tito Martín Ramos Lam contra el Presidente de la Oficina Distrital de Control de la Magistratura – ODICMA – Piura, don Jorge Eduardo Díaz Campos, y contra el Presidente de la Oficina de Control de la Magistratura – OCMA del Poder Judicial, don Francisco Artemio Távara Córdova.

El acto lesivo se habría producido con la dilación del proceso al haber transcurrido –a la fecha de interposición del recurso extraordinario– 297 días hábiles desde el inicio del mismo, excediéndose del plazo de los treinta días hábiles previstos legalmente para la duración del proceso administrativo disciplinario, con la consecuente interposición de la medida cautelar de abstención en el ejercicio del cargo en perjuicio del recurrente.

▪ **Reclamación constitucional**

El demandante ha alegado afectación del derecho constitucional al debido proceso (inciso 3), del artículo 139° de la Constitución).

Sobre esta base, ha solicitado lo siguiente:

- Reposición de las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho constitucional al debido proceso (efectos *ex tunc*); es decir, reposición en el cargo.
- Inaplicabilidad de la medida cautelar de abstención en el ejercicio del cargo.
- Se haga efectivo su goce de haber.

B. **La aplicación inmediata del Código Procesal Constitucional**

Es necesario determinar cuál es la norma procesal aplicable al presente caso. Según la Segunda Disposición Final del Código Procesal Constitucional, que rige desde el 1 de diciembre del año 2004:

“(…) las normas procesales previstas por el presente Código son de aplicación inmediata, incluso a los procesos en trámite. Sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior: las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado”.

Por tanto, en el presente caso corresponde la utilización del Código Procesal Constitucional, porque su aplicación no termina afectando derechos del demandante, al ser empleo de carácter inmediato y conveniente para resolver los cuestionamientos existentes en el proceso en curso.

C. **Materias constitucionalmente relevantes**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este Colegiado deberá pronunciarse sobre lo siguiente:

- ¿Se ha producido la sustracción de la materia? En ese sentido:
 - ¿Cuál es la materia objeto de *litis*?
 - ¿A la presentación de la demanda ha cesado la amenaza o violación del derecho constitucional al debido proceso o se ha convertido en irreparable?
- ¿Se ha producido el agotamiento de la vía administrativa? Para lo cual debe responderse:
 - ¿Por el agotamiento de la vía previa la agresión podría convertirse en irreparable?
 - ¿En qué consiste un perjuicio irreparable?
 - ¿En el presente caso, se configura un perjuicio irreparable? ¿Cuál sería éste?
- ¿Se ha producido una vulneración al derecho al debido proceso? En tal sentido:
 - ¿Se han excedido de manera indebida los plazos máximos del proceso?
 - ¿El exceso en el plazo constituye una afectación al debido proceso?
 - ¿Es razonable que dicha afectación tenga como consecuencia la nulidad del proceso administrativo disciplinario?

D. Sustracción de la materia

1. La sustracción de la materia constituye una causal de improcedencia de acuerdo con el inciso 5) del artículo 5° del Código Procesal Constitucional, el cual establece que:

“No proceden los procesos constitucionales cuando: (...)

5) A la presentación de la demanda ha cesado la amenaza o violación de un derecho constitucional o se ha convertido en irreparable.”

Dicha disposición establece que, para que se declare la sustracción de la materia y, en consecuencia, la improcedencia de la demanda, debe configurarse, al momento de la presentación de la demanda, uno de dos supuestos: a) que la violación o amenaza de violación de un derecho haya cesado; y b) que la violación o amenaza de violación de un derecho haya devenido en irreparable.

§1. Determinación de la materia objeto de *litis*

2. La parte demandada alega que al haberse producido la culminación del proceso administrativo disciplinario con la Resolución del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial que impone al recurrente la medida de destitución, se ha configurado la sustracción de la materia. El demandante señala, por el contrario, que:

“(…)aún el Proceso no termina, por lo que no se puede alegar la sustracción de la materia pues la violación del Debido Proceso, sigue latente, y más aun cuando no se ha notificado la Resolución que ordena mi destitución, como sanción disciplinaria; pues el Proceso aún no ha terminado, y el perjuicio sigue latente.”²

² Recurso Impugnatorio Extraordinario (fs. 767 del Expediente).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En la Resolución de vista, la Sala Mixta Descentralizada de Sullana, en aplicación de la Ley N.º 23506, vigente a la fecha de emisión de la citada resolución, declaró la sustracción de la materia debido a que se había producido la culminación del proceso administrativo disciplinario con la Resolución del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial del 24 de agosto de 2004. El demandante sostiene que dicho proceso aún no ha concluido porque se encuentra en trámite de apelación ante el Consejo Nacional de la Magistratura.

Es necesario señalar que, según el artículo 106º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, D.S. N.º 017-93-JUS³, el órgano al que le correspondería resolver la apelación es la Sala Plena de la Corte Suprema y no el Consejo Nacional de la Magistratura, por lo que, al no haberse apelado ante la vía prevista legalmente para ello, la Resolución del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, ha quedado consentida y el proceso ha concluido.

3. Debe analizarse si con la culminación del proceso administrativo disciplinario se ha producido o no la sustracción de la materia. En ese sentido, debe precisarse cuál es la materia objeto de *litis*. Dicha materia se encuentra delimitada por el petitorio de la demanda del recurrente. Dicho petitorio formula en las siguientes pretensiones: solicitud de tutela jurisdiccional efectiva, reposición de las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho al debido proceso, declaración de inaplicabilidad de la medida cautelar de abstención en el ejercicio del cargo y reposición en el mismo, haciéndose efectivo su goce de haber. En ese sentido, el demandante alega la vulneración de su derecho al debido proceso (al no haberse respetado o aplicado los plazos máximos previstos por ley) por la dilación del mismo y solicita la reposición de las cosas a su estado anterior, lo cual implica una declaración de nulidad del proceso. Por tal motivo, en función a la naturaleza de la pretensión, dicho interés legítimo aún persiste, en tanto la violación de su derecho constitucional al debido proceso no ha cesado con la culminación del proceso administrativo disciplinario y sigue surtiendo efectos en su situación jurídica actual.

4. La sustracción de la materia implica que el acto lesivo sea necesariamente actual.⁴ En consecuencia, no carece de sentido pronunciarse respecto de la supuesta vulneración del derecho al debido proceso, precisamente porque aun no habría cesado la amenaza o violación del derecho alegado.

Asimismo, esta vulneración no ha devenido en irreparable dado que es posible realizar, de acuerdo con el artículo 55º del Código Procesal Constitucional: 1) la identificación del derecho constitucional vulnerado o amenazado; 2) la declaración de nulidad de decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos constitucionales protegidos con determinación, en su caso, de la

³ Artículo 106º- "(...) Las propuestas de separación y destitución son resueltas en primera instancia por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial en el plazo de treinta (30) días, bajo responsabilidad. Dicha resolución, de ser impugnada, no suspende la ejecución de la sanción. La Sala Plena de la Corte Suprema absolverá el grado en un plazo igual".

⁴ MESÍA, Carlos. Exégesis del Código Procesal Constitucional. Lima, Gaceta Jurídica, 2004. p. 125.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

extensión de sus efectos; 3) la restitución o restablecimiento del agraviado en el pleno goce de sus derechos constitucionales ordenando que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la violación; y/o 4) la orden y definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la sentencia.

Remitiéndonos a la jurisprudencia nacional, en el proceso del Exp. N.º 218-2003-AA, Caso Paulo Sócola Antón, el demandante solicita la inaplicabilidad de la Resolución de Alcaldía N.º 0174-2002 A/MDB.S, de fecha 25 de mayo de 2000, por violación de su derecho de defensa y al debido proceso, al haberse extendido a 126 días hábiles la duración del proceso administrativo disciplinario seguido en su contra. Dicha resolución ponía fin al proceso y, sin embargo, pese a la culminación del mismo, en el proceso de amparo no se determinó la improcedencia de la demanda por sustracción de la materia y, por el contrario, ésta fue declarada fundada.

§3. Cesación de la amenaza o violación del derecho al debido proceso o conversión en irreparable

5. Por aplicación inmediata del Código Procesal Constitucional vigente, en el supuesto negado que se hubiese producido la sustracción de la materia durante el transcurso del proceso constitucional, la procedencia de la demanda subsistiría dado que al momento de ser interpuesta, ni había cesado la amenaza o violación de un derecho ni se había convertido en irreparable. Ello se sustenta, además, en el segundo párrafo del artículo 1º del citado Código, el cual establece que:

“Si luego de presentada la demanda cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el Juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, y que si procediere de modo contrario se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 22º del presente Código, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda.”

No obstante, la citada disposición sí sería aplicable en el presente caso en el extremo del petitorio en el que se solicita la inaplicabilidad de la medida cautelar, dado que dicha pretensión queda descontextualizada al haber culminado el proceso. Tal como lo prevé el inciso 3) del artículo 146º de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General:

“Las medidas caducan de pleno derecho cuando se emite la resolución que pone fin al procedimiento, cuando haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución, o para la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento (...)”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A pesar de ello, y tal como lo prescribe el artículo 1° del Código Procesal Constitucional, este Colegiado se pronunciará sobre el fondo del asunto en cuanto a este aspecto involucra.

En conclusión, en el proceso de amparo de autos, la sustracción de la materia se ha configurado en el extremo del petitorio que solicita inaplicabilidad de la medida cautelar mas no respecto de la pretensión de reposición de las cosas al estado anterior debido a la vulneración del derecho al debido proceso.

6. Pese a que en el Poder Judicial este proceso ha concluido con la declaración de sustracción de la materia (causal de improcedencia), es necesario que este Colegiado fije algunos criterios al respecto sobre la base del petitorio de la demanda y por ser pertinente analizar algunas cuestiones fácticas y jurídicas para poder resolver sobre la existencia o no de una afectación al debido proceso del recurrente.

El proceso constitucional previsto por nuestro ordenamiento jurídico como adecuado para la tutela del derecho al debido proceso es el amparo, que tiene como finalidad reponer las cosas al estado anterior a la violación, o amenaza de violación, de un derecho constitucional (artículo 200.º, inciso 2 de la Constitución).

Por tal razón, se debe analizar en sede constitucional si el proceso administrativo disciplinario seguido contra el demandante vulneró su derecho constitucional al debido proceso.

E. Agotamiento de la vía administrativa

7. La parte demandada ha señalado en su escrito de contestación de demanda que:

“Al respecto se debe precisar que, si el demandante no se encontraba conforme con el acto administrativo que impugna o consideraba que se estaba violentando alguno de sus derechos constitucionales, debió previamente agotar la vía administrativa, interponiendo el medio impugnatorio correspondiente”⁵.

8. El recurrente, por otro lado, sostuvo en la demanda:

“Que, si bien es cierto el artículo 27 de la Ley N.º 23506 – Ley de Hábeas Corpus y Amparo, precisa que sólo procede la Acción de Amparo cuando se hayan agotado las vías previas; pero el artículo 28, inciso 2, de la referida Ley establece: “NO SERÁ EXIGIBLE EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA PREVIA, CUANDO EL PERJUICIO SE HAYA TORNADO EN IRREPARABLE (...)”⁶.

§1. El agotamiento de las vías previas como causal de improcedencia

⁵ Escrito de Contestación de Demanda (fs. 202 del Expediente).

⁶ Escrito de Demanda (fs. 55 del Expediente).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. El agotamiento de las vías previas es una causal de improcedencia, prevista tanto por la derogada Ley N.º 23506 como por los artículos 45º y 5º, inciso 4) del Código Procesal Constitucional vigente⁷. Una finalidad de la exigencia del agotamiento de la vía previa es:

“(…) dar a la Administración Pública la posibilidad de revisar decisiones, subsanar errores y promover su autocontrol jerárquico de lo actuado por sus instancias inferiores, reforzar la presunción de legitimidad de los actos administrativos, para que no llegue al cuestionamiento judicial, actos irreflexivos o inmaduros; y limitar la promoción de acciones judiciales precipitadas contra el Estado.”⁸

En consecuencia, debemos analizar si en el presente caso el demandante ha agotado la vía administrativa por ser vía previa para el proceso de amparo. Como ha sido anteriormente citado, la parte demandada ha alegado que el recurrente no impugnó la Resolución N.º 1157-MC-26-2003-Piura que disponía la medida cautelar de abstención en el ejercicio del cargo y que, asimismo, no ha realizado cuestionamientos respecto de la supuesta violación del derecho constitucional al debido proceso.

10. De la lectura del expediente, se constata que en el proceso administrativo disciplinario el demandante se defiende de las imputaciones referidas a la comisión de la falta por la cual se le había iniciado dicho proceso, pero no incluye en sus impugnaciones el argumento de la violación del debido proceso. Asimismo, no cuestiona la resolución que dicta la medida cautelar, pero sí apeló la propuesta de dictado de medida cautelar que efectúa el Jefe de la ODICMA ante el Jefe de la OCMA, recurso que es declarado improcedente.

Al respecto, el artículo 59º del Reglamento de Organización y Funciones de la OCMA, Resolución Administrativa N.º 263-96-SE-TP-CME-PJ, establece que:

“Contra lo resuelto en Primera Instancia por cualquier Órgano de la OCMA, procede como único medio impugnatorio el recurso de Apelación, que deberá interponerse dentro del quinto día de notificada la resolución cuestionada.

Las resoluciones, o el extremo de estas, que opinen o propongan la imposición de una sanción ante el Jefe de la OCMA no son susceptibles de impugnación. Sin embargo, contra la resolución del Órgano que la impone procede el Recurso de Apelación conforme a lo señalado en el párrafo precedente.”

⁷ Artículo 5º.- “No proceden los procesos constitucionales cuando: (...) 4) No se hayan agotado las vías previas, salvo en los casos previstos por este Código y en el proceso de hábeas corpus”.

⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley N° 27444. Lima, Gaceta Jurídica, 2004. p. 578.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ello implica que, si bien no se podía apelar la propuesta de imposición de medida cautelar, sí se podía apelar la Resolución N.º 1157-MC-26-2003-Piura de medida cautelar emitida por la OCMA. Por tal motivo, no se agotó la vía administrativa en cuanto a la solicitud de inaplicabilidad de medida cautelar⁹.

En cuanto a los recursos impugnatorios que viabilizan un reclamo de vulneración al derecho constitucional al debido proceso, cabe señalar que el demandante no incluyó en su defensa el argumento de la vulneración del debido proceso por dilación indebida, pero resulta necesario determinar si, respecto de dicha pretensión, el demandante debió o no agotar la vía administrativa.

§2. Irreparabilidad del agotamiento de la vía previa

11. La exigencia del agotamiento de las vías previas debe ser interpretada de manera restrictiva, en la medida que constituye un obstáculo al ejercicio de los derechos fundamentales, en concreto, al derecho a la jurisdicción. Por tal motivo, debe aplicarse un criterio de flexibilidad, *pro homine*, que evite que la citada exigencia derive en un formalismo inútil que impida la justiciabilidad de la administración.

Asimismo, la regla del agotamiento de la vía administrativa debe mantenerse dentro de los cánones constitucionales, vinculándose con las exigencias propias de la administración, como la de asegurar un debido proceso a los administrados. Ello otorga razonabilidad a la exigencia de agotamiento de la vía administrativa, pues no puede haber demora o detención de la tutela jurisdiccional de derechos fundamentales. En ese sentido, si el recurrente considera que la dilación excesiva del proceso administrativo disciplinario vulneraba su derecho constitucional al debido proceso, restringir la vía constitucional frente a su necesidad de tutela jurisdiccional efectiva implica una limitación injustificada de la misma, más aún cuando el proceso de amparo es la vía idónea para decidir si un derecho fundamental ha sido o no violado.

12. Sin perjuicio de ello, es necesario analizar si existe algún supuesto legal de excepción al agotamiento de las vías previas por parte del demandante. El artículo 46º del Código Procesal Constitucional establece que:

“No será exigible el agotamiento de las vías previas si: (...) 2) Por el agotamiento de la vía previa la agresión pudiera convertirse en irreparable; (...)”

Por tal motivo, se pasará a revisar si el agotamiento de la vía administrativa por parte del demandante ha generado un perjuicio irreparable, con el consecuente

⁹ Es preciso señalar que la carta de fecha 29 de setiembre de 2003, dirigida por la esposa del demandante a la esposa del Dr. Hugo Sivina (en su calidad de Presidente del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial), con la finalidad de que interceda por ella ante su esposo, no puede ser considerado un recurso impugnatorio.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

análisis de en qué consiste y, de configurarse, cuál sería éste. Para ello se parte de la premisa que, en cuanto a la carga de la prueba del agotamiento de la vía administrativa, compete al Estado deducir la excepción de no agotamiento de la vía administrativa y, al demandante, probar que agotó la vía previa o que se encuentra incurso en alguna de las causales exoneratorias para no tener que agotarla.

§3. Configuración del perjuicio irreparable en el caso concreto

13. El proceso administrativo disciplinario seguido contra el recurrente tuvo una duración de, aproximadamente, más de un año, y la resolución que dictó la medida cautelar de abstención en el ejercicio del cargo fue efectiva desde el 4 de diciembre de 2003 (fecha en que el Presidente de la Corte Superior de Justicia de Piura y Jefe de la ODICMA, mediante Resolución Administrativa N.º 538-2003-P-CS, dispone su abstención en el cargo, quedando separado de forma preventiva del Poder Judicial) hasta el 24 de agosto de 2004 (fecha en que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial emite la Resolución N.º 254-2003- PIURA, que impone la Medida Disciplinaria de Destitución del demandante de su cargo de encargado de la Mesa de Partes del Segundo Juzgado Penal de Sullana – Distrito Judicial de Piura), Por lo que el demandante estuvo, aproximadamente, ocho meses suspendido de su cargo, sin goce de haber.
14. En el presente caso se ha producido una dilación en el proceso administrativo disciplinario, la cual, junto con el agravante de una medida cautelar de abstención en el ejercicio del cargo sin goce de haber, ha producido al demandante un perjuicio a su estabilidad económica, así como a la subsistencia económica y alimentaria de su familia y de quienes de él dependen. Debe determinarse, en consecuencia, si dicho perjuicio es o no un perjuicio irreparable; es decir, si el actor quedaría privado de protección al negársele el acceso a la vía del proceso de amparo. Sin embargo, no se exige certeza de dicho perjuicio sino una posibilidad real del mismo.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que:

“El amparo es viable, aun habiendo otros procedimientos legalmente previstos, cuando el empleo ordinario de éstos, según las características del problema, pudiera ocasionar un daño grave e irreparable; es decir, cuando se corra el riesgo de brindar al recurrente una protección judicial, pero posterior a su ruina; tornándose así ilusoria la resolución que en definitiva se dicte.

El gravamen irreparable puede configurarse tanto por la lentitud del procedimiento regular, como por cualquier otra razón valedera, en función de la circunstancia del caso.”¹⁰

¹⁰ SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Derecho Procesal Constitucional. Acción de Amparo*. Buenos Aires, Astrea/Depalma, 1995. p. 180.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La parte demandada alega que el proceso administrativo disciplinario aún no ha concluido y, por tanto, no puede afirmarse válidamente que por su duración o con motivo de la ejecución de la medida cautelar de abstención en el ejercicio del cargo –que no apeló el demandante– se ha producido aquella irreparable agresión que no hace exigible el agotamiento de la vía previa. Sin embargo, el recurrente sostiene que con dicha dilación del proceso se le ha producido un perjuicio económico irreparable, en tanto se ha afectado la subsistencia económica, inclusive alimentaria, de él y su familia.

15. Dado que se produce la privación de ingresos que contribuyen a sus necesidades de subsistencia de una persona, el proceso de amparo constituye la vía apropiada para atender y resolver las demandas que tengan como fundamento la necesidad de protección de los derechos involucrados frente a limitaciones injustificadas o arbitrarias. Por ello, se considera que la dilación del proceso administrativo disciplinario podría haber producido un perjuicio irreparable al recurrente, en cuanto la subsistencia económica y alimentaria de él y su familia se pudieron haber visto diariamente afectadas, lo cual pudo haber traído consecuencias graves en la vida y salud de las mismas.

En consecuencia, si bien no se agotó la vía administrativa, se ha producido la causal eximente de dicha exigencia prevista en el inciso 2) del artículo 46° del Código Procesal Constitucional.

F. Derecho al debido proceso

16. Una vez determinada la procedencia de la demanda de amparo de autos, corresponde pronunciarse sobre el fondo del asunto materia de cuestionamiento. El recurrente alega que, en el proceso administrativo disciplinario iniciado en su contra, se ha vulnerado su derecho constitucional al debido proceso al haberse excedido, para la resolución del mismo, del plazo de treinta días establecido por ley. Textualmente, plantea su demanda de la siguiente manera:

“Que, habiéndose descrito el marco de lo que debe entenderse como Debido Proceso; es el caso mencionar la violación del Derecho Constitucional del Debido Proceso, en la que ha incurrido el Presidente de la Corte Superior de Justicia de Piura y Jefe de la Oficina Distrital de Control de la Magistratura –ODICMA– PIURA, Dr. Jorge Eduardo Díaz Campos, y el Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura –OCMA– Dr. Francisco Artemio Távara Córdova; pues ambos funcionarios públicos han contravenido el Principio del Debido Proceso, pues NO HAN OBSERVADO EL PLAZO DE LEY para la sustentación del Proceso Administrativo Disciplinario en mi contra y la imposición de la Medida Cautelar de ABSTENCION EN EL EJERCICIO DEL CARGO...”¹¹

¹¹ Escrito correspondiente al Recurso Impugnatorio Extraordinario (fs. 760 del Expediente).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El recurrente alega que se ha producido la dilación indebida del proceso administrativo disciplinario, lo cual constituye una vulneración del derecho constitucional al debido proceso. Ampara su pretensión en el artículo 163° del D.S. N.° 005-90-PCM, Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, que establece lo siguiente:

“El servidor público que incurra en falta de carácter disciplinario, cuya gravedad pudiera ser causal de cese temporal o destitución, será sometido a proceso administrativo disciplinario que no excederá de treinta (30) días hábiles improrrogables. El incumplimiento del plazo señalado configura falta de carácter disciplinario contenida en los incisos a) y d) del Artículo 28 de la Ley.”

Invoca la aplicación de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que en su artículo IV del Título Preliminar establece los principios del procedimiento administrativo y estipula que:

“El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.9. Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.”

Asimismo, invoca el artículo 142° de la citada ley, el cual prescribe que:

“No puede exceder de treinta días el plazo que transcurra desde que es iniciado un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta aquel en que sea dictada la resolución respectiva, salvo que la ley establezca trámites cuyo cumplimiento requiera una duración mayor.”

Por ello, argumenta que ha sido vulnerado el principio de celeridad y que el plazo de treinta días constituía el plazo máximo de duración del proceso administrativo disciplinario.

17. La parte demandada, por su parte, alega que la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Reglamento de Organización y Funciones de la OCMA, Resolución Administrativa N.° 263-96-SE-TP-CME-PJ, prevalecen sobre el Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, D.S. N.° 005-90-PCM, y, que de acuerdo con el inciso 2) del artículo 207° de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, los plazos no son de carácter *clausus*. Dicho artículo establece lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.”

La parte demandada sostiene que la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Reglamento de Organización y Funciones de la OCMA no establecen el plazo previsto en el artículo 163° del D.S. N.° 005-90-PCM. Asimismo, afirma que en el Reglamento de Organización y Funciones de la OCMA los plazos previstos son flexibles o elásticos:

“Ampliación del Proceso Único.- Si durante el proceso disciplinario, el Órgano Contralor investigador, advierte indicios de otras irregularidades atribuibles al mismo investigado u otros Magistrados y/o Auxiliares de Justicia, podrá ampliar de oficio el proceso por los nuevos cargos o contra los nuevos presuntos responsables”.

Este tema se debe ver complementado con lo señalado en el artículo 56° del citado Reglamento:

“Acumulación de Procesos Disciplinarios.- A pedido de parte o de Oficio, el Jefe de la OCMA, de la ODICMA o los Jefes de las Unidades Contraloras podrán disponer la acumulación de los procesos disciplinarios, por tratarse de los mismos hechos o por la conexidad de los procesos, siempre y cuando resulte aconsejable por economía procesal y seguridad jurídica, así como para los fines del proceso.”

Finalmente, añade que una razón para que el proceso administrativo disciplinario seguido contra el recurrente se haya dilatado fue la paralización, a nivel nacional, de los servicios administrativos del Poder Judicial por motivo de huelga en el mes de noviembre del año 2003.

§1. Incumplimiento de plazos en el procedimiento administrativo disciplinario

18. En consecuencia, para poder determinar si hubo o no una dilación indebida en el proceso administrativo disciplinario materia de cuestionamiento, debe precisarse cuál es la legislación aplicable al caso concreto. En ese sentido, se procede a citar, en primer lugar, el artículo 3° del Reglamento de Organización y Funciones de la OCMA, el cual dispone lo siguiente respecto de dicho órgano:

“Su naturaleza es autónoma, su organización y dirección está a cargo de su Jefe. Se rige por el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del presente Reglamento de Organización y Funciones. Supletoriamente, por el Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos y los Códigos Adjetivos en materia civil y penal, en cuanto le sean aplicables.”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por su parte, el artículo 54° del citado Reglamento dispone sobre el plazo de investigación que:

“a) Notificará al Magistrado y/o Auxiliar Jurisdiccional quejado, con el auto admisorio y copia del escrito o acta de queja, en un plazo no mayor de 48 horas.

b) El Magistrado y/o servidor emplazado, emitirá su informe de descargo, acompañando los medios probatorios que sustenten sus argumentos de defensa, dentro del quinto día de notificado, bajo apercibimiento de seguirse el proceso en su rebeldía. (...)

c) Emitido el descargo o declarada la rebeldía del procesado disciplinariamente, en el plazo de diez días, el Magistrado encargado del proceso, procederá a recabar de oficio las pruebas que en adición a las aportadas por las partes considere necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

d) Vencido el plazo señalado en el punto precedente, el Magistrado encargado de la sustanciación del proceso disciplinario, en el plazo de cinco días, emitirá un informe opinando sobre la responsabilidad o no del investigado, elevándolo al Jefe de la ODICMA.

e) El Jefe de la ODICMA emitirá pronunciamiento, en un plazo no mayor de cinco días, archivando, absolviendo, imponiendo en primera instancia las medidas disciplinarias de apercibimiento o multa, y/u opinando por la imposición de las sanciones de suspensión, separación o destitución, en este supuesto, si el investigado o todos los investigados a consideración del Jefe de la ODICMA resultan pasibles de una de las tres sanciones acotadas, elevará directamente el proceso ante el Jefe de la OCMA. Sin embargo, en los casos que imponga una medida disciplinaria contra uno de los investigados y decida proponer la imposición de otra mayor ante el Jefe de la OCMA, formará un Cuaderno con copia de todo lo actuado con el cual seguirá el trámite de los medios impugnatorios que se pudieran interponer, elevando el original con la propuesta o propuestas.”

Por tal motivo, se considera que debe aplicarse de manera sistemática tanto la normativa del D.S. N.º 005-90- PCM junto con las disposiciones pertinentes de la Ley N.º 27444 y del Reglamento de Organización y Funciones de la OCMA, pues si bien el D.S. N.º 005- 90-PCM constituye una norma especial que regula expresamente la duración del proceso administrativo disciplinario, es cierto también que las otras dos normas regulan aspectos precisos relacionados con la duración de los trámites del proceso y de los recursos impugnativos. De ello se infiere que, con la finalidad de establecer un plazo razonable para la duración de un proceso administrativo disciplinario debe interpretarse el artículo 163° del Reglamento de Organización y Funciones de la OCMA de manera sistemática con las demás disposiciones citadas.

19. No obstante, el proceso administrativo disciplinario materia de cuestionamiento tuvo una duración de 297 días hábiles, lo que equivale, aproximadamente, a más de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un año en días naturales, razón por la cual se ha producido una dilación que excede el plazo legal previsto. De esta manera, es necesario analizar si dicha dilación constituye una vulneración del derecho constitucional al debido proceso del demandante. Al respecto, y, en concordancia con el principio de celeridad, el artículo 164° del D.S. N.º 005-90-PCM dispone lo siguiente:

“El proceso administrativo disciplinario a que se refiere el artículo anterior será escrito y sumario y estará a cargo de una Comisión de carácter permanente y cuyos integrantes son designados por resolución del titular de la entidad.”

En ese sentido, debe considerarse que:

“Una vez iniciada la investigación administrativa, ésta no puede prolongarse de manera indefinida en el tiempo (...). De conformidad con el D.S. N.º 005-90-PCM, el proceso administrativo debe durar sólo treinta días, este plazo es improrrogable y en consecuencia ineludible. Si la comisión permanente o especial cumple con responsabilidad sus atribuciones, ese lapso de tiempo es suficiente cuando se trata de instituciones cuyo contingente laboral no es numeroso. Si sucede lo contrario, el tiempo es insuficiente.”¹²

De ahí la importancia de integrar las demás normas administrativas con la finalidad de poder estimar el plazo razonable de duración de un proceso cuando el plazo de treinta días resulta insuficiente.

§2. Supuesta afectación del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas

20. El derecho constitucional al debido proceso tipificado en la Constitución Política de 1993 establece, en el inciso 3) del artículo 139° que:

“Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 3) La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.”

Dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye también un principio y un derecho del proceso administrativo disciplinario, tal como lo ratifica el Código Procesal Civil.¹³ El derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas forma parte del derecho al debido proceso, reconocido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (inciso 3, literal c del artículo 14°) y por la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual prescribe en el inciso 1) del artículo 8° que:

¹² MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob. cit. p. 107.

¹³ Tanto el artículo I del Título Preliminar (“Toda persona tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses, con sujeción al debido proceso”) como la Primera Disposición Final (“Las disposiciones de este Código se aplican supletoriamente a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza”).



“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable (...)”.

21. En consecuencia, es preciso determinar si el exceso en el plazo constituye una afectación al derecho fundamental al debido proceso y, de ser así, si dicha afectación tiene como consecuencia la nulidad del proceso administrativo disciplinario, teniendo en cuenta que en dicho proceso se respetaron las demás garantías procesales integrantes del debido proceso.

Sobre el particular, se sostiene que:

“(...) no toda dilación indebida en su acepción procesal, toda pereza en adoptar una resolución judicial, toda infracción de los plazos procesales, es capaz de convertirse en la noción de dilación indebida que integra el contenido de este derecho fundamental.”¹⁴

Se postula que el criterio a seguir sea el del plazo razonable exigible por los ciudadanos y que el carácter razonable de la duración de un proceso se debe apreciar según las circunstancias de cada caso y teniendo en cuenta: a) la complejidad del asunto; b) el comportamiento del recurrente; c) la forma en que el asunto ha sido llevado por las autoridades administrativas (es decir, lo que ordinariamente se demora en resolver determinado tipo de procesos), y d) las consecuencias que la demora produce en las partes.

22. Por ello, si bien en el presente caso, el retraso se debió a la carga administrativa de las autoridades administrativas y no a una conducta aislada, particular e intencional de demora en la emisión de un fallo que ponga fin al proceso, es cierto que el plazo de dicho proceso sí fue irrazonable al durar más de un año y mantener efectiva una medida cautelar de abstención en el ejercicio del cargo sin goce de haber por, aproximadamente, ocho meses. En ese sentido, la dilación indebida en este proceso ha generado consecuencias negativas en la estabilidad económica del demandante, así como en la subsistencia alimentaria de su familia.

Debe señalarse, además, que la permanencia de una medida cautelar de abstención en el ejercicio del cargo durante un plazo irrazonable constituye una vulneración al derecho a la presunción de inocencia (inciso 24, literal e), del artículo 2° de la Constitución), dado que ocasiona que el servidor público se encuentre separado de su cargo durante un tiempo prolongado sin que se haya emitido un fallo definitivo en el que se demuestre su culpabilidad o responsabilidad.

§3. Razonabilidad de la declaración de nulidad del procedimiento administrativo disciplinario

¹⁴ BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel. Derecho Fundamental al Proceso Debido y el Tribunal Constitucional. Pamplona, Aranzadi, 1992. p. 524.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23. No obstante, declarar nulo el procedimiento administrativo disciplinario y establecer la reposición de las cosas al estado anterior, constituiría una decisión no razonable, pues las demás garantías procesales que conforman el debido proceso sí fueron respetadas y, si bien el retraso en la solución del proceso ha ocasionado perjuicios económicos en el demandante, no se debió a una conducta arbitraria o aislada encaminada a perjudicar el ejercicio de los demás derechos que conforman el debido proceso, los cuales sí fueron debidamente ejercidos en el procedimiento administrativo disciplinario por el demandante.

En ese sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional, correspondiente al Expediente N.º 1654-2004-AA/TC. Junín. Caso Julio Cesar Baldeón Salinas, establece que:

“(…) Con relación al plazo establecido en el artículo 163º del D.S. N.º 005-90-PCM, debe resaltarse que su incumplimiento no produce la nulidad del proceso administrativo disciplinario cuestionado, tanto más si durante el desarrollo del mismo se respetó el ejercicio del derecho al debido proceso; además, conforme se desprende del artículo antes citado, el incumplimiento del plazo de 30 días hábiles configura falta de carácter disciplinario de los integrantes de la Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios, contemplada en los incisos a) y d) del artículo 28º del Decreto Legislativo N.º 276, de lo que se concluye que no se trata de un plazo de caducidad que extinga el derecho de la Administración de ejercer su facultad sancionadora”.

De esta manera, el hecho que los plazos máximos de un proceso hayan sido incumplidos no tiene como consecuencia directa que las resoluciones finales sean declaradas inválidas o sin efectos legales. Asimismo, el incumplimiento del plazo fijado por el artículo 163º del D.S. N.º 005-90-PCM, no tiene como consecuencia prevista en su texto, ni la nulidad del proceso administrativo disciplinario ni la de la pretensión coercitiva del Estado. Su texto establece que:

“El incumplimiento del plazo señalado configura falta de carácter disciplinario contenida en los incisos a) y d) del Art. 28 de la Ley.”

De igual manera, si fuera el caso, el servidor público que se viera afectado por una demora excesiva por parte del Estado, podría ejercer su derecho en la vía pertinente.

24. Por otro lado, respecto de la legislación administrativa correspondiente, se determina que la normativa destinada a regular los plazos de los procesos administrativos disciplinarios debe prescribir períodos razonables, y el plazo de treinta días puede resultar, muchas veces, insuficiente. Finalmente, se establece que, en lo sucesivo, las medidas cautelares de abstención en el ejercicio del cargo no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pueden extenderse durante plazos irrazonables que puedan producir un perjuicio económico irreparable en el trabajador.

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

HA RESUELTO

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

Por tanto:

Publíquese y notifíquese.

SS.

**BARDELLI LARTIRIGOYEN
VERGARA GOTELLI
LANDA ARROYO**

Lo que certifico:

**Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)**