TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

016

EXP. N.° 2409-2002-AA/TC
LIMA
DIODORO ANTONIO GONZALES RÍOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 7 días del mes de Noviembre del 2002, reunida la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, integrada por los señores Magistrados Bardelli Lartirigoyen, Presidente; Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Diodoro Antonio Gonzales Ríos contra la sentencia de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 170,, su fecha 2 de Agosto del 2002, que, declaró fundada la nulidad deducida por el Consejo Nacional de la Magistratura, nula la sentencia apelada, insubsistente todo lo actuado e inadmisible la demanda interpuesta.

ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 6 de Junio del 2001, interpone acción de amparo contra los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura con el objeto de que se declare nulo e inaplicable el Acuerdo de fecha 15 de Mayo del 2001, por el que no se le ratifica como Vocal Superior Titular de la Corte Superior de Justicia del Callao, por considerar que dicha medida vulnera sus derechos constitucionales.

Manifiesta que fue nombrado Vocal Superior Titular de la Corte Superior de Justicia del Callao mediante Resolución Suprema N.° 267-82-JUS, de fecha 23 de Noviembre de 1982, cargo que desempeñó hasta el 24 de Abril de 1992, en que fue arbitrariamente cesado mediante el Decreto Ley N.° 25446. En tales circunstancias, interpuso una acción de amparo que culminó mediante Ejecutoria del Tribunal Constitucional, del 10 de Setiembre de 1999, que declaró fundada su demanda e inaplicable el citado Decreto Ley, así como ordenó su reincorporación, hecho que recién se verificó el 20 de Diciembre de 1999, mediante la Resolución Administrativa N.° 142-99-P-CSJCL/PJ, emitida por la Presidencia de la Corte Superior de Justicia del Callao. Refiere que desde la fecha de su arbitrario cese hasta la expedición de la Ejecutoria que lo repuso más el momento en que se ejecutó dicho mandato, mediante la citada resolución administrativa, su condición de Magistrado se encontró sin efecto, por lo que sus derechos y deberes recién empiezan a computarse a partir del 20 de Diciembre de 1999, fecha en que se expide la citada Resolución N.° 142-99. Agrega, por lo demás, que si bien el artículo 154.°, inciso 2), de la Constitución Política de 1993 dispone que el Consejo Nacional de la Magistratura tiene la función de ratificar a los jueces y

fiscales de todos los niveles cada 7 años, el propio Reglamento del Proceso de Evaluación y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público, aprobado mediante Resolución del Consejo Nacional de la Magistratura N.° 043-2000-CNM estableció en su Séptima Disposición Complementaria que "El cómputo del plazo de siete años para la realización del primer proceso de ratificación de jueces y fiscales de todos los niveles se hace a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política del Perú" y que "Para los casos de jueces y fiscales que su nombramiento haya sido en fecha posterior a la vigencia de la Constitución Política del Perú, el proceso de ratificación tendrá lugar en el momento en que el juez o fiscal cumpla siete años de nombramiento como titular en el cargo". De lo señalado, el demandante considera que el momento de su ratificación recién ha de operar a partir del 20 de Diciembre del año 2006, por lo que al no haberse cumplido con el cómputo del plazo legal que le corresponde y haberse emitido el Acuerdo de su no ratificación por parte del Consejo emplazado, se han vulnerado los incisos 2), 7), 15) 20), 23) y 24), acápite d), del artículo 2° de la Constitución. Señala, por último, que sin perjuicio de lo señalado precedentemente, el mismo Consejo ha vulnerado el artículo 6.° de su propio Reglamento de Evaluación que dispone la realización de una entrevista personal, lo que en su caso no ha sucedido. Finalmente, el artículo 17.° del mismo reglamento resulta inconstitucional por hacer distinciones donde la ley no las hace, y por vulnerar el artículo 51° de la Constitución, así como su artículo 154°, inciso 2), que no prevé restricción alguna.

La Procuradora Pública a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial, doctora Luz María del Pilar Freitas Alvarado, contesta la demanda negándola y contradiciéndola principalmente por considerar que el proceso de ratificación al cual se sometió el demandante en forma libre y voluntaria se llevó a cabo en estricto cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley N.° 27368, la Séptima Disposición Complementaria y Final del Reglamento de Procesos de Evaluación y Ratificación aprobado por Resolución N.° 043-2000-CNM, y e los artículos 150° y 154°, inciso 2), de la Constitución. Por otra parte, la ratificación de Magistrados no configura un proceso administrativo, sino una facultad constitucional otorgada al Consejo Nacional de la Magistratura para decidir, según el criterio de sus consejeros, si procede o no la ratificación de quienes se someten a este. Debe, además, señalarse que, conforme al artículo 142° de la misma Constitución, no son revisables en sede judicial las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces. Se señala, por último, que si el demandante fue repuesto en todos sus derechos, el cómputo de los 7 años requeridos para el proceso de ratificación opera a partir de la fecha de su nombramiento.

El Consejo Nacional de la Magistratura se apersona al proceso aunque sin contestar o negar la demanda.

El Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público de Junín, con fecha 8 de Agosto del 2001, declara improcedente la demanda principalmente por considerar que el Acuerdo de No Ratificación cuestionado

constituye en el fondo una resolución del Consejo Nacional de la Magistratura referida a la ratificación de jueces y fiscales, por lo que en el presente caso opera la prohibición señalada en el artículo 142° de la Constitución. Por otra parte, la razón del amparo no es la de supervisar judicialmente el desempeño de los funcionarios o enervar sus decisiones cuando ejercen sus funciones de acuerdo con la Constitución y la Ley.

El Consejo Nacional de la Magistratura presenta un escrito en segunda instancia mediante el cual deduce la nulidad de todo lo actuado y solicita que se declare inadmisible la demanda, principalmente por considerar que las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura son irrevisables en sede judicial, por lo que no siendo causa justiciable, no ha debido admitirse la demanda.

La recurrida declara fundada la nulidad deducida por el Consejo Nacional de la Magistratura, nula la sentencia apelada, insubsistente todo lo actuado e inadmisible la demanda, principalmente por considerar que en materia de ratificaciones judiciales el artículo 142° de la Constitución resulta inequívoco y contundente, por lo que no puede el órgano jurisdiccional avocarse al conocimiento de pretensiones que tengan como objeto la impugnación de las sesiones del Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura. Por otra parte es la propia Constitución la que en su artículo 154.° distingue el proceso de nombramiento y ratificación, que no requiere motivación, del de destitución que sí lo explicita, por lo que la falta de motivación no obsta para su validez. Consecuentemente, habiéndose admitido a trámite una demanda cuya pretensión ha sido sustraída del ámbito judicial por la Constitución, se ha incurrido en causal de nulidad prevista en el artículo 35.° del Código Procesal Civil.

FUNDAMENTOS

1. Conforme aparece del petitorio de la demanda, el presente proceso constitucional se dirige a que se declare nulo e inaplicable el Acuerdo del Consejo Nacional de la Magistratura, por el que no se ratifica al demandante en su cargo de Vocal Superior de la Corte Superior de Justicia del Callao. Por ende, dicha decisión configuraría la vulneración de los derechos fundamentales de la persona consagrados en la Constitución Política de 1993 y en los tratados y acuerdos internacionales que el Perú ha suscrito con cargo comprometido a respetar y proteger.
   En razón de ello cabe exponer lo siguiente:
   a) La actividad jurisdiccional del Poder judicial tiene por función constitucional el viabilizar la intervención del Estado mediante órganos de fallo adscritos a una terceridad imparcial y compositiva, tendentes a dirimir los conflictos interindividuales de naturaleza jurídica con el objeto de restablecer la convivencia pacífica mediante la resolución de dichas controversias por la vía de la recta aplicación o integración de la ley en sentido lato.
      A diferencia de la actividad jurisdiccional efectuada en sede judicial, el Tribunal Constitucional tiene como tareas la racionalización del ejercicio del poder, el cual se expresa en los actos de los operadores del Estado, el mismo que debe encontrarse conforme con las asignaciones competenciales establecidas por la

Constitución; asimismo, vela por la preeminencia del texto fundamental de la República sobre el resto de las normas del ordenamiento jurídico del Estado; igualmente se encarga de velar por el respeto y la protección de los derechos fundamentales de la persona, así como de ejercer la tarea de intérprete supremo de los alcances y contenidos de la Constitución.

Es evidente que el Tribunal Constitucional, por su condición de ente guardián y supremo intérprete de la Constitución, y mediante la acción hermenéutica e integradora de ella, se encarga de declarar y establecer los contenidos de los valores, principios y normas consignados en el corpus constitucional.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional, en cuanto Poder Constituyente Constituido, se encarga de resguardar la sujeción del ejercicio del poder estatal al plexo del sistema constitucional, la supremacía del texto constitucional y la vigencia plena e irrestricta de los derechos esenciales de la persona. De ahí que formen parte de su accionar, la defensa *in toto* de la Constitución y de los derechos humanos ante cualquier forma de abuso y arbitrariedad estatal.

b) Con relación a los derechos humanos, cabe señalar que el artículo 8.° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que "toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la Ley".

Asimismo, el inciso 3) del artículo 2.° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) toda persona cuyos derechos o libertades reconocidas en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) la autoridad competente, (...) decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y desarrollará las posibilidades del recuso judicial (...)".

Igualmente, el artículo 25.° de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que: " 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo al de los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en el ejercicio de su función oficial. 2. Los Estados Partes se comprometen a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso (...)".

Dentro de ese contexto es necesario recordar que la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993 señala taxativamente que las normas relativas a los derechos y las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. En ese sentido, es pertinente recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en aplicación de lo establecido en el artículo 29.° de la Convención Americana de Derechos Humanos, ha señalado

que no es admisible que ningún Estado Parte suprima o limite el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la referida Convención.

A mayor abundamiento, es evidente que una lectura sistemática de la Constitución y una aplicación integral de las normas relativas a los derechos fundamentales de la persona no admiten " zonas de indefensión", menos aún de los denominados estados de excepción previstos en el artículo 137.° de la Constitución, y que siempre es permisible a un justiciable la utilización de las acciones de garantía en defensa de sus derechos básicos, así como la actuación contralora y tuitiva del Tribunal Constitucional sobre dicho material.

Finalmente, cabe consignar que en atención a que el artículo 44.° de la Constitución establece como deber fundamental del Estado el garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, con la actuación eficaz del Tribunal Constitucional dentro del marco de sus competencias en pro de la defensa de la dignidad de la persona y de sus derechos y libertades esenciales, éste contribuye de manera decisiva a la legitimación de la razón y sentido de la existencia del cuerpo político.

2. En la resolución de la presente controversia se tienen en cuenta los argumentos adoptados por la recurrida, y se hace necesario dilucidar, previamente al análisis del tema de fondo, si la demanda interpuesta reúne o no los requisitos que justifiquen su procedencia. Sobre tal extremo, este Colegiado no puede menos que objetar el raciocinio utilizado por la recurrida para justificar los alcances de la nulidad decretada y la renuncia a su deber de merituar desde la perspectiva de una interpretación constitucional si la regla contenida en el artículo 142.° de la Constitución admite una exclusiva y excluyente lectura. Las razones que sustentan esta afirmación son de dos tipos y conviene aquí explicitarlas:
   a) El hecho de que una norma constitucional pueda ser analizada a partir de su contenido textual no significa que la función del operador del Derecho se agote, en un encasillamiento elemental o particularizado, con el que se ignore o minimice los contenidos de otros dispositivos constitucionales, con mayor razón si resulta evidente que aquellos resultan siendo no un simple complemento, sino en muchos casos una obligada fuente de referencia por su relación o implicancia con el dispositivo examinado. La verdad, aunque resulte elemental decirlo, es que las consideraciones sobre un determinado dispositivo constitucional solo pueden darse cuando aquellas se desprenden de una interpretación integral de la Constitución, y no de una parte o de un sector de la misma, como parecen entenderlo, en forma por demás errónea, los jueces de la jurisdicción judicial.
   b) De lo antes expuesto, queda claro para este Colegiado que cuando el artículo 142.° de la Constitución establece que no son revisables en sede judicial las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de Jueces, limitación que no alcanza al Tribunal Constitucional por las razones antes mencionadas, el presupuesto de validez de dicha afirmación se sustenta en que las consabidas funciones que le han sido conferidas a dicho organismo sean ejercidas dentro de los límites y alcances que la Constitución le otorga, y no a otros distintos, que puedan convertirlo en un ente que opera fuera

o al margen de la misma norma que le sirve de sustento. En el fondo, no se trata de otra cosa sino de la misma teoría de los llamados poderes constituidos, que son aquellos que operan con plena autonomía dentro de sus funciones, pero sin que tal característica los convierta en entes autárquicos que desconocen o hasta contravienen lo que la misma Carta les impone. El Consejo Nacional de la Magistratura, como cualquier órgano del Estado, tiene límites en sus funciones, pues resulta indiscutible que estas no dejan en ningún momento de sujetarse a los lineamientos establecidos en la normal fundamental. Por consiguiente, sus resoluciones tienen validez constitucional en tanto las mismas no contravengan el conjunto de valores, principios y derechos fundamentales de la persona contenidos en la Constitución, lo que supone, *a contrario sensu*, que si ellas son ejercidas de una forma tal que desvirtúan el cuadro de principios y valores materiales o los derechos fundamentales que aquella reconoce, no existe ni puede existir ninguna razón que invalide o deslegitime el control constitucional señalado a favor de este Tribunal en los artículos 201.° y 202.° de nuestro texto fundamental.

En dicho contexto, si este Tribunal estima que una situación como la descrita viene aconteciendo, puede, como lo hace ahora, ingresar a evaluar el tema de fondo sin que, como contrapartida, pueda alegarse ningún tipo de zona invulnerable a la defensa de la constitucionalidad o la protección de los derechos humanos.

3. Merituados los argumentos de las partes, así como las instrumentales obrantes en el expediente, este Tribunal considera que la pretensión demandada resulta plenamente legítima por las razones siguientes:

a) La Constitución de 1993 establece en su artículo 154.°, inciso 2), que el Consejo Nacional de la Magistratura tiene como función ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años. Es evidente que dicha regla solo pudo entrar en vigor desde el día siguiente a la promulgación y publicación del texto constitucional respectivo, hecho acontecido, según se conoce, hacia el 31 de Diciembre de 1993.

b) El demandante fue repuesto en su cargo de Vocal Superior Titular tras obtener sentencia favorable expedida por el Tribunal Constitucional, con fecha 10 de Setiembre de 1999, y ejecutada mediante Resolución Administrativa N.° 142-99-P-CSJCL/PJ, emitida con fecha 20 de Diciembre de 1999 por la Corte Superior de Justicia del Callao. Es evidente que el plazo de07 años para efectuar el proceso de ratificación, en su caso, no puede contabilizarse desde la fecha citada en el párrafo precedente, por cuanto, en aquel momento, el recurrente se encontraba privado de sus derechos como Magistrado al haber sido cesado en forma por demás inconstitucional, mediante el Decreto Ley N.° 25446.

c) Por otra parte, si el recurrente estuvo suspendido en el cargo de Vocal Superior entre el periodo comprendido entre el 24 de Abril de 1992 (fecha de entrada en vigor del citado Decreto Ley N.° 25446) y el 20 de Diciembre de 1999, dicho lapso de tiempo no puede generar ningún tipo de merituación por parte del Consejo respecto de la conducta e idoneidad en el desempeño del cargo de

Magistrado, pues hacerlo significaría presumir una conducta donde no la habido y méritos o deméritos donde tampoco han existido.

d) El pretender interpretar que el proceso de ratificación comprende a un Magistrado repuesto, so pretexto de que ha sido restituido en el cargo reconociéndole todos sus derechos, significaría aplicar un criterio absolutamente arbitrario, pues no solo se le estaría obligando a que responda por un ejercicio funcional que en la práctica nunca se dió, sino que el parámetro de evaluación del propio Consejo, ostensiblemente se estaría reduciendo a un periodo absolutamente mínimo, que incluso podría convertirse hasta en inexistente si se tratara de un Magistrado al que se le restituyera después de los siete primeros años de vigencia de la Carta de 1993.

e) Es una regla elemental que en materia de interpretación de normas concernientes al ejercicio o restricción de derechos fundamentales, ninguna opción extensiva resulta legítima, por lo que el proceder del Consejo Nacional de la Magistratura resulta en las actuales circunstancias absolutamente irrazonable y evidentemente inconstitucional.

f) Queda claro que si al recurrente hubiera que aplicarle las normas contenidas en la Constitución de 1993 y, entre ellas, las relativas al proceso de ratificación, estas tendrían que operar desde el momento de la reasunción de su cargo y no antes de dicho periodo, por lo que el Acuerdo de su no ratificación no le puede ser aplicable.

g) Por último, debe tomarse en cuenta que, a raíz de decisiones como la cuestionada, existen en trámite de aprobación ante el Congreso de la República diversos proyectos de Ley como el N.° 4366-2002/CR, cuya exposición de motivos, especialmente significativa para el caso de autos, ha considerado que *"(...) el Consejo Nacional de la Magistratura viene interpretando erróneamente la Constitución al incluir en el proceso de evaluación y ratificación a magistrados que no cuentan con los 7 años de función efectiva en la judicatura, situación esta que se torna irregular y conlleva a generar suspicacias sobre el correcto proceder del Consejo"*, por lo tanto *"(...) el presente proyecto precisa un hecho que el Consejo Nacional de la Magistratura debe enmendar respecto a los magistrados evaluados y no ratificados, en aras de la propia justicia y la transparencia de la función jurisdiccional y quienes conforman y administran justicia"*.

4. Por consiguiente y habiéndose acreditado la transgresión de los derechos constitucionales reclamados, la presente demanda deberá estimarse otorgando al efecto la tutela constitucional correspondiente.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica,

FALLA

REVOCANDO la recurrida, que declaró nula la sentencia apelada, insubsistente todo lo actuado e inadmisible la demanda, y, reformándola, declara **FUNDADA** la acción de amparo y, en consecuencia, inaplicable a don Diodoro Antonio Gonzales Ríos el Acuerdo de No Ratificación en su cargo de Vocal Superior Titular de la Corte Superior de Justicia del Callao, de fecha 15 de Mayo del 2001, con el reconocimiento del período no laborado en razón del Acuerdo de No Ratificación, sólo para efectos pensionables. Ordena al Consejo Nacional de la Magistratura disponer la inmediata reexpedición de su título de Magistrado, su consiguiente reposición en el cargo que ejercía, y el retiro de dicha plaza de la convocatoria a concurso público. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS.

BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR