



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 2209-2002-AA/TC

LIMA

MARIO ANTONIO URELLO ÁLVAREZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de mayo de 2003, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados Rey Terry, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Mario Antonio Urrello Álvarez contra la sentencia de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 369, su fecha 6 de agosto de 2002, que, en discordia, declaró improcedente la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone acción de amparo contra el Consejo Nacional de la Magistratura, (CNM) para que se deje sin efecto el acuerdo adoptado por el pleno que decidió no ratificarlo en el cargo de Vocal Titular de la Corte Suprema de Justicia de la República. Asimismo, solicita que se declare nula la Resolución N.º. 046-2001-CNM, que deja sin efecto su nombramiento y dispone, a la vez, la cancelación de su título de Vocal Supremo y, finalmente, que se disponga su inmediata reposición en el cargo, con el reintegro de sus haberes dejados de percibir por el tiempo que dure su reincorporación (sic).

Afirma que el procedimiento de ratificación mediante el cual fue evaluado, no se realizó con la debida imparcialidad, pues en la entrevista personal a la que se le sometió – conforme al Reglamento de Evaluación y Ratificación– tuvo participación el consejero Teófilo Idrogo Delgado, quien el 3 de setiembre de 1992 había sido separado definitivamente de su cargo de Vocal Titular de la Corte Superior de Justicia de la Libertad, por acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, que fuera integrada por el recurrente en su condición de Vocal Supremo. Asimismo, señala que a la fecha de interposición del presente recurso, se encuentra en trámite un proceso incoado por el citado Consejero contra los integrantes de la Sala que decidieron su no ratificación. Respecto a la decisión de la demandada de no ratificarlo, indica que se le puso en conocimiento mediante Oficio N.º 393-2001-P-CNM, de fecha 11 de mayo de 2001, en el cual sólo se expresa tal decisión, mas no contiene motivación o razón alguna de ésta. Por ello, considera que no sólo se ha afectado su derecho a permanecer en el servicio mientras observe conducta e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



idoneidad propias de la función (Constitución, artículo 146°.3.), sino, además, la motivación escrita de las resoluciones (Constitución, artículo 139.5.), entre otras garantías del debido proceso.

La demandada se apersona y solicita la nulidad del admisorio, señalando que las resoluciones de su representada no son revisables en sede judicial, conforme al artículo 142° de la Constitución, debiendo ser declarada improcedente *in limine*, pues el petitorio es jurídicamente imposible.

La Procuradora Pública del CNM contesta la demanda afirmando que el proceso de ratificación no es un proceso administrativo, sino que es una facultad constitucional otorgada a la demandada "para decidir según criterio de sus consejeros", y que, en el presente caso, la resolución de separación emana "de un proceso regular enmarcado dentro de una norma constitucional".

El Segundo Juzgado Especializado en Derecho Público, con fecha 29 de agosto de 2001, declaró improcedente la demanda, por considerar que la Constitución expresamente prohíbe la revisión de las resoluciones de la demandada en sede judicial. La recurrida declaró nulo todo lo actuado e improcedente la demanda, alegando que, conforme al artículo 154° de la Constitución, la falta de motivación no invalida el proceso de ratificación y que la irrevisabilidad de las resoluciones de la demandada no puede ser objetada por consideraciones relativas al debido proceso.

Interpuesto el recurso extraordinario y realizada la vista de la causa en audiencia pública, con fecha 27 de enero de 2003, en aplicación del artículo 56° de la Ley N°. 26435 se ordenó se oficie al Consejo Nacional de la Magistratura, a fin de que dicho órgano constitucional informe si el consejero Teófilo Idrogo Delgado participó en el proceso de ratificación judicial del demandante y, asimismo, que dicho Consejero remita copia de los actuados judiciales que siguiera con don Mario Urrelo Álvarez, lo que se puso en conocimiento de las partes.

FUNDAMENTOS

Petitorio

1. El presente proceso constitucional está dirigido a que se declare sin efecto legal el acuerdo adoptado por el pleno del Consejo de la Magistratura, por el cual se decide no ratificar al demandante en su cargo de vocal titular de la Corte Suprema de Justicia y, en consecuencia, nula la Resolución N°. 046-2001-CNM, por considerar que lesiona sus derechos constitucionales.



Alcances del artículo 142° de la Constitución

2. Las recurridas, para desestimar la pretensión, han alegado que el artículo 142° de la Constitución [según el cual “No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia evaluación y ratificación de jueces”] impide que las resoluciones de la demandada puedan ser impugnadas en sede judicial.

Sin embargo, al resolverse de ese modo, las instancias judiciales ordinarias han obviado que también constituye un atributo subjetivo de naturaleza constitucional el derecho de acceso a un tribunal de justicia competente que ampare a las personas contra todo tipo de actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la Ley, según enuncia, entre otros instrumentos internacionales, el artículo 8° de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

3. Sobre el particular, este Tribunal ha sostenido (entre otros, en el Exp. N°. 2409-2002-AA/TC) que detrás de ese derecho y, en concreto, del establecimiento de los procesos constitucionales de la libertad, se encuentra implícito el derecho a la protección jurisdiccional de los derechos o, lo que es lo mismo, el derecho de recurrir ante un tribunal competente frente a todo acto u omisión que lesione un derecho reconocido en la Constitución o en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Dicho derecho, de conformidad con la jurisprudencia vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, constituye parte del núcleo duro de derechos reconocidos en la Convención y, en ese sentido, no puede obstaculizarse irrazonablemente su acceso o simplemente impedirse. Como lo ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-9/87,

“(…) el artículo 25.1 de la Convención es una disposición de carácter general que recoge la institución procesal del amparo, como procedimiento sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales. Establece este artículo, igualmente, en términos amplios, la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dispone, además, que la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley (párrafo 23)”.

“los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (art. 25°), recursos que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (**Casos Velásquez Rodríguez, Fairén Garbí y Solís Corrales y Godínez Cruz, Excepciones Preliminares**, sentencias del 26 de junio de 1987, párrs. 90, 90 y 92, respectivamente)".

4. Como lo ha destacado la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Según este principio, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido, debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla" (OC/9-87, párrafo 24).

5. En esa perspectiva, el Tribunal Constitucional considera necesario advertir que, en materia de interpretación de los derechos constitucionales, el operador judicial no puede olvidar que, de conformidad con la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, la comprensión de las cláusulas que reconocen (o limitan) derechos en ella previstos, deben interpretarse en armonía con lo que sobre ellas hayan realizado los tratados internacionales en materia de derechos humanos y, en particular, con la jurisprudencia de los tribunales internacionales de justicia con competencia en materia de derechos humanos.

De ahí que, en materia de derechos fundamentales, el operador judicial no pueda sustentar sus decisiones amparándose únicamente en una interpretación literal de uno o más preceptos constitucionales, ya que rara vez la solución de una controversia en este ámbito puede resolverse apelándose a este criterio de interpretación. Requiere, por el contrario, de un esfuerzo de comprensión del contenido constitucionalmente protegido de cada uno de los derechos, principios o bienes constitucionales comprometidos, para, después de ello, realizar una ponderación de bienes.

6. Por ello, el Tribunal Constitucional no puede aceptar, como una derivación del artículo 142° de la Constitución, la falaz idea de que este órgano constitucional no pueda ser objeto de control jurisdiccional, pues ello supondría tener que considerarlo como un ente autárquico y carente de control jurídico en el ejercicio de sus atribuciones.

Como este Tribunal ha recordado (Exp. N°. 014-2002-AI/TC) "(...) Los poderes constituidos (...) –y el Consejo Nacional de la Magistratura lo es– deben su origen, su fundamento y el ejercicio de sus competencias (...) a la Constitución" (Fund. Jur. 61). De manera que ni se encuentra desvinculado de la Constitución ni, por ese hecho, carente de



adecuados y eficaces mecanismos de control jurídico sobre la forma como ejerce sus atribuciones constitucionales. Y es que si el Consejo Nacional de la Magistratura es un órgano constitucional más del Estado y, en esa condición, se trata de un poder constituido dotado de competencias –como la de la ratificación de los jueces y miembros del Ministerio Público– que deben ejercerse dentro del marco de la Constitución y su Ley Orgánica, entonces, no es admisible que se pueda postular que su ejercicio antijurídico no pueda ser objeto de control jurisdiccional.

7. En consecuencia, la limitación contenida en el artículo 142° de la Constitución no puede entenderse como exención de inmunidad frente al ejercicio de una competencia ejercida de modo inconstitucional, pues ello supondría tanto como que se proclamase que en el Estado Constitucional de Derecho, la Constitución Suprema puede ser rebasada o afectada y que contra ello no exista control jurídico alguno que pueda intentarse (Expediente N°. 2409-2002-AA/TC). La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico-estatal y, como tal, la validez de todos los actos y normas expedidos por los poderes públicos depende de su conformidad con ella.

Tribunal Constitucional y proceso constitucional de amparo

8. Lo anterior, desde luego, no supone que cualquier actividad antijurídica que pueda realizar el Consejo Nacional de la Magistratura pueda o deba ventilarse en un proceso como el amparo, pues, de conformidad con el inciso 2) del artículo 200° de la Constitución, éste tiene por objeto proteger exclusivamente derechos constitucionales. En ese sentido, el Tribunal Constitucional considera que si bien en nuestro ordenamiento el concepto de “recurso sencillo, rápido y efectivo” del artículo 25.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos, alude en esencia a los procesos de amparo, hábeas corpus o hábeas data, tal comprensión del derecho en referencia debe necesariamente entenderse dentro de los términos para los cuales dichos procesos constitucionales son competentes, esto es, para proteger y tutelar derechos reconocidos en la Norma Suprema, y no otro tipo de derechos e intereses que puedan haberse reconocidos en la Ley o en un acto administrativo, por citar sólo dos casos.

9. Lo anterior no significa que cuando se trate de supuestos donde se solicita la protección de derechos o intereses legítimos de orden legal o infralegal, los particulares no tengan derecho a un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo, sino que, en esos casos, tal derecho al recurso judicial debe entenderse como que comprende a las vías judiciales ordinarias que se han previsto en las leyes procesales respectivas. En efecto, como lo ha recordado este Tribunal, si aquellas características de “sencillez”, “rapidez” y “efectividad” son condiciones que el legislador debe observar al momento de regular los diversos procesos ordinarios, también se trata de exigencias que deben observar los jueces al conocer las reclamaciones de los justiciables (Fund. Jur. N°. 166-167 del Exp. N°. 010-2002-AI/TC).



Lo que significa, en buena cuenta, que tales garantías del proceso judicial –y ya no sólo en relación con los procesos constitucionales de la libertad– no sólo expresan un concepto procesal o adjetivo, sino también una dimensión sustancial, por medio de la cual se optimizan y realizan los derechos que en su seno se invocan.

Derecho “a la permanencia en el servicio mientras se observe conducta e idoneidad propias de la función” (artículo 146°, inciso 3, de la Constitución)

10. Pues bien, cabe ahora que el Tribunal Constitucional se detenga a analizar si, en el presente caso, se ha producido la eventual lesión del derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 146° de la Constitución, que el recurrente ha considerado como vulnerado por la emplazada; esto es, si el acto de no ratificación afecta su derecho a la permanencia en el servicio mientras observe conducta e idoneidad propias de la función.

El Tribunal no comparte el criterio sostenido por el demandante, pues entiende que el recurrente ha sobredimensionado los alcances del contenido constitucionalmente protegido del derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 146° de la Norma Suprema. En efecto, no hay duda de que dicho precepto constitucional reconoce un derecho a todos aquellos que tienen la condición de jueces y miembros del Ministerio Público. Se trata del derecho a permanecer en el servicio (judicial), mientras observen conducta e idoneidad propia de la función. Sin embargo, este derecho tiene dos límites constitucionales muy precisos: Uno de carácter interno, que se traduce en el derecho a permanecer en el servicio, entre tanto se observe conducta e idoneidad propias o acorde con la investidura de la función que se ejerce; y otro de carácter temporal, este derecho a permanecer en el servicio no es intemporal o hasta que se cumpla una determinada edad, sino está determinado en el tiempo. Esto es, por 7 años, luego de los cuales, la permanencia en el servicio de los jueces o miembros del Ministerio Público se encuentra sujeta a una condición: que sea ratificado por el Consejo Nacional de la Magistratura.

11. Lo que quiere decir que la garantía de la permanencia en el servicio judicial se extiende por espacio de 7 años, dentro del cual el juez o miembro del Ministerio Público no puede ser removido, a no ser que no haya observado conducta e idoneidad propia de la función o haya cumplido los 70 años, al que antes se ha hecho referencia. Una vez transcurridos los 7 años, el derecho de permanecer en el cargo se relativiza, pues, a lo sumo, el magistrado o miembro del Ministerio Público sólo tiene una expectativa de poder continuar en el ejercicio del cargo, si es que logra sortear el proceso de ratificación.

Por ello, el Tribunal Constitucional considera que, en principio, del hecho de que el Consejo Nacional de la Magistratura no haya ratificado al recurrente no se deriva una violación del derecho constitucional alegado, toda vez que éste, con creces, cumplió sus 7 años de ejercicio en la función, y, al cumplirlos, la expectativa de continuar en el ejercicio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



del cargo dependía de que éste fuera ratificado, lo que está fuera del alcance de lo constitucionalmente protegido por el inciso 3) del artículo 146° de la Norma Suprema.

Derecho de defensa

12. El recurrente también alega que, con la decisión de no ratificarlo, se habría lesionado su derecho de defensa. El Tribunal Constitucional tampoco comparte tal criterio. Como en diversas causas se ha sostenido, el derecho en referencia protege el derecho a no quedar en estado de indefensión en cualquier etapa del proceso judicial o del procedimiento administrativo sancionatorio. Este estado de indefensión al que se ha hecho alusión no sólo opera en el momento en que, pese a atribuírsele la comisión de un acto u omisión antijurídico, se le sanciona a un justiciable o a un particular, sin permitirle ser oído o formular sus descargos, con las debidas garantías, sino a lo largo de todas las etapas del proceso y frente a cualquier tipo de articulaciones que se puedan promover.

13. Desde luego, ese no es el caso del proceso de ratificación al que se sometió al recurrente. Para empezar, como este Tribunal ha afirmado en el Exp. N°. 013-2002-AI/TC (Fund. Jur. N°. 9), el proceso de ratificación no tiene por finalidad pronunciarse sobre actos u omisiones antijurídicas que pudiera haber cometido el recurrente y, en esa medida, que la validez de la decisión final dependa del respeto del derecho de defensa. La decisión de no ratificar a un Magistrado en el cargo que venía desempeñando no constituye una sanción disciplinaria. La sanción, por su propia naturaleza, comprende la afectación de un derecho o interés derivado de la comisión de una conducta disvaliosa para el ordenamiento jurídico. La no ratificación, en cambio, constituye un voto de confianza (o no) sobre la manera como se ha ejercido el cargo durante los 7 años para el que se le nombró.

14. Mientras el primero debe sustentarse en las pruebas que incriminan a su autor como responsable de una falta sancionable, impuesta luego de la realización de un procedimiento con todas las garantías; la segunda, por el contrario, sólo se sustenta en un conjunto de indicios que, a juicio del Consejo Nacional de la Magistratura, tornan inconveniente que se renueve la confianza para el ejercicio del cargo. Por ello, considera el Tribunal Constitucional que, en la medida en que la “no ratificación” no obedece a una falta cuya responsabilidad se ha atribuido al Magistrado, sino sólo en una muestra de desconfianza de la manera como se ha ejercido el cargo en los 7 años para el que fue nombrado, no existe la posibilidad de que se afecte el derecho de defensa alegado.

Por ello, el Tribunal Constitucional considera que el derecho de defensa que le asiste a una persona en el marco de un proceso sancionatorio en el que el Estado hace uso de su *Ius puniendi*, ya sea mediante el derecho penal o administrativo sancionador, no es aplicable al acto de no ratificación, ya que ésta no constituye una sanción ni, el proceso de ratificación, un procedimiento administrativo sancionador.



15. Aunque no se ha sustentado, se ha deslizado también la tesis de que el acto reclamado por el recurrente habría vulnerado el derecho al debido proceso. Este derecho, como ha recordado el Tribunal Constitucional en diversos casos, es una garantía que si bien tiene su ámbito natural en sede judicial, también es aplicable en el ámbito de los procedimientos administrativos. Sin embargo, su reconocimiento y la necesidad de que éste se tutele no se extiende a cualquier clase de procedimiento administrativo. Así sucede, por ejemplo, con los denominados procedimientos administrativos internos, en cuyo seno se forma la voluntad de los órganos de la administración en materias relacionadas con su gestión ordinaria (es el caso, por ejemplo, de la necesidad de comprar determinados bienes). Como indica el artículo IV, fracción 1.2, *in fine*, de la Ley del Procedimiento Administrativo General, “La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del derecho administrativo”.

16. En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional considera que no en todos y en cualquier clase de procedimientos administrativos se titulariza el derecho al debido procedimiento administrativo. Por ello, estima que su observancia no puede plantearse en términos abstractos, sino en función de la naturaleza del procedimiento que se trata, teniendo en cuenta el grado de afectación que su resultado —el acto administrativo— ocasione sobre los derechos e intereses del particular o administrado.

Desde luego, y en primer lugar, debe descartarse su titularidad en aquellos casos de que la doctrina administrativista denomina “procedimientos internos” o, en general, en aquellos en los que no participa el administrado y no hay modo alguno de que el acto ocasione directamente un perjuicio en la esfera subjetiva del particular. Y es que no mediando la participación de un particular ni existiendo la posibilidad de que se afecte un interés legítimo, supuestos como la expedición de un acto administrativo por un órgano incompetente, su expedición con violación de la ley y, en general, adoleciendo de cualquier otro vicio que la invalide, ni constituyen lesión al derecho al debido proceso administrativo ni un tema que pueda ser ventilado en el ámbito de los procesos constitucionales de la libertad, sino un tema propio del contencioso administrativo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



17. Así las cosas, lo primero que debe indicarse es que la facultad de ratificación o no de magistrados que la Constitución ha otorgado al Consejo Nacional de la Magistratura, se encuentra en una situación muy singular. Dicha singularidad se deriva del hecho de que la decisión que en ella se adopte, si bien debe sustentarse en determinados criterios (especificados, por otra parte, en la Ley Orgánica del Consejo y en su Reglamento), sin embargo, no comporta la idea de una sanción, sino sólo el retiro de la confianza en el ejercicio del cargo. Lo que 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.

18. Y es que de ningún de otro modo puede sustentarse la decisión que finalmente pueda adoptar el Consejo Nacional de la Magistratura ante exigencias derivadas de su Ley Orgánica y su Reglamento, tales como que ella tiene por objeto evaluar la conducta e idoneidad en el desempeño del cargo considerando la producción jurisdiccional, méritos, informes de los Colegios y Asociaciones de Abogados, antecedentes que han acumulado sobre su conducta, debiendo conceder una entrevista en cada caso, según precisa el artículo 30º, primer párrafo, de la Ley N.º 26397. Y su propio Reglamento de Evaluación y Ratificación (Resolución N.º 043-2000-CNM), cuyos artículos 2º, 3º, 4º, 7º y 8º, señalan que la decisión de ratificación, en un sentido o en otro, está basada en elementos tales como "declaraciones juradas anuales de bienes y rentas", "si ha sido sancionado o es procesado por imputársele responsabilidad penal, civil o disciplinaria", "concurrancia y puntualidad al centro de trabajo", "producción jurisdiccional", "estudios en la Academia de la Magistratura", la información respectiva ante "posibles signos exteriores de riqueza que pudiesen ostentar los evaluados, sus cónyuges y sus parientes", a "hechos bancarios o tributarios", información del "Registro de la Propiedad Mueble o Inmueble", "aparente desproporción entre sus ingresos y los bienes que posee u ostenta el evaluado, su cónyuge o sus parientes", "logros académicos, profesionales y funcionales", y otros. O, a su turno, a las que se ha hace referencia en el artículo 9º, que señala que "La comisión evalúa toda la documentación e información recibida, la cual ordena, sistematiza y analiza. Califica los méritos del currículum vitae y su documentación de sustento, la que es contrastada con la información de las instituciones u organismos que las han emitido. Se analiza el avance académico y profesional del evaluado y, en general, se cumple con lo establecido en el artículo 30º de la Ley N.º 26397. De requerirse analizar el crecimiento patrimonial de los evaluados, la Comisión se podrá hacer asesorar por especialistas".

19. Por otro lado, no es ajeno a este Tribunal que no siempre y en todos los casos, es posible extrapolar acríticamente las garantías del debido proceso judicial al derecho al debido procedimiento administrativo. Así, por ejemplo, si en sede judicial uno de los contenidos del derecho en referencia lo constituye el de la necesidad de respetarse el juez natural o pluralidad de instancias, en el caso del procedimiento administrativo, en principio, que el acto haya sido expedido por un órgano incompetente genera un vicio de



incompetencia, pero no la violación del derecho constitucional. Y, en el caso de que no se pueda acudir a una instancia administrativa superior por haber sido expedido el acto por la última instancia en esa sede, ello desde luego no supone, en modo alguno, que se haya lesionado el derecho a la pluralidad de instancias.

Por todo ello, el Tribunal Constitucional considera que, en el caso de autos, no está de por medio la lesión del derecho al debido proceso del recurrente, ya que, como antes se afirmó en el Fundamento Jurídico N.º 14 de esta sentencia, el acto de no ratificación judicial no constituye una sanción disciplinaria impuesta al recurrente como consecuencia de haberse acreditado la responsabilidad en la comisión de una falta.

No motivación de la resolución de no ratificación

20. Probablemente la alegación más trascendente en el orden de las ratificaciones es que, a juicio del recurrente, al no ser éstas motivadas, con ello se generaría una lesión del derecho reconocido en el inciso 5) del artículo 139º de la Constitución. A juicio del actor, en efecto, la decisión de no ratificarlo, comunicado mediante el Oficio N.º 393-2001-P-CNM, no fue motivada y ello es razón suficiente para obtener una decisión judicial que la invalide.

21. En nuestro constitucionalismo histórico, uno de los requisitos de la ratificación judicial cuando esta institución ha sido prevista, lo ha sido que la decisión que se adopte deba estar necesariamente motivada. Así lo fue en la Constitución de 1920, 1933 y en la de 1979, cuya Decimotercera Disposición Final y Transitoria, en su parte pertinente, indicaba que la ratificación judicial debería realizarse con “ (...) audiencia a los interesados. Ningún magistrado judicial es separado de su cargo sin ser previamente citado y oído. La resolución debe expresar los fundamentos en que se sustenta”.

No ha sido ésta, sin embargo, una exigencia que haya incorporado la Constitución de 1993. Y ello pese a que en el primer, segundo y tercer anteproyecto de Constitución que se elaborara en el denominado Congreso Constituyente Democrático, en un primer momento sí se contemplaba la necesidad de que la decisión del Consejo Nacional de la Magistratura motivase sus resoluciones. Es decir, ex profeso, el Constituyente de 1993 optó por constitucionalizar la no motivación de las ratificaciones judiciales, al mismo tiempo de diferenciar a esta institución de lo que en puridad es la destitución por medidas disciplinarias (cf. Congreso Constituyente Democrático, *Debate Constitucional-1993*, Comisión de Constitución y Reglamento, Lima 1993, T. III, pág. 1620 y ss.).

Tal opción, que finalmente quedaría constitucionalizada, se introdujo tomando en consideración la fórmula que en su momento aprobara la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República –a la que perteneció el recurrente–, dentro del conjunto de propuestas elevadas por la Comisión de Reforma Constitucional del Poder Judicial que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



dicho órgano conformó, y que luego de ser aprobada por la Sala Plena, su entonces Presidente sustentó ante el Congreso Constituyente Democrático.

22. Lo que quiere decirse con ello es que, desde una interpretación histórica del referido precepto constitucional, el mecanismo de ratificación judicial se concibió siempre como un voto de confianza del modo como se ejercía la función jurisdiccional y, como todo voto de confianza, que la decisión que se tomase en el ejercicio de dicha competencia no requería ser motivada. A diferencia, cabe advertir, de la destitución que, por su naturaleza sancionatoria, sí lo tenía que ser.

Por cierto, no todo acto administrativo expedido al amparo de una potestad discrecional, siempre y en todos los casos, debe estar motivado. Así sucede, por ejemplo, con la elección del lugar más idóneo para la construcción de un parque público por parte de las autoridades locales competentes, o lo que sucede con la elección del lugar donde se construirá una losa deportiva, cuya validez, como es obvio, no depende de que sean motivadas.

23. En idéntica situación se encuentran las ratificaciones judiciales. Como antes se ha dicho, esta institución se introdujo en la Constitución de 1993 como un mecanismo que, no debiendo ser motivado, expresara el voto de confianza de la manera como se había ejercido la función jurisdiccional. El establecimiento de un voto de confianza que se materializa a través de un voto de conciencia de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, sobre la base de determinados criterios, que no requieran ser motivados, no es ciertamente una institución que se contraponga al Estado Constitucional de derecho y los valores que ella persigue promover, pues en el derecho comparado, existen instituciones, como los jurados, que, pudiendo decidir sobre la libertad, la vida o el patrimonio de las personas, al momento de expresar su decisión no expresan las razones que la justifican.

De ahí que, para que tal atribución no pudiera ser objeto de decisiones arbitrarias, el legislador orgánico haya previsto aquellos criterios a partir de los cuales los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura deberían realizar la ratificación judicial. Ese es el sentido del artículo 30º, primer párrafo, de la Ley N.º 26397, según el cual "A efectos de la ratificación de Jueces y Fiscales a que se refiere el inciso b) del Artículo 21º de la presente Ley, el Consejo Nacional de la Magistratura evalúa la conducta e idoneidad en el desempeño del cargo, considerando la producción jurisdiccional, méritos, informes de los Colegios y Asociaciones de Abogados, antecedentes que han acumulado sobre su conducta, debiendo conceder una entrevista en cada caso". O las previstas en el propio Reglamento de Evaluación y Ratificación (Resolución N.º 043-2000-CNM y la N.º 241-2002-CNM, que se aplicó al recurrente).

Sin embargo, que no requiera ser motivada, pues se trata de un voto de confianza, no quiere decir que los elementos a partir de los cuales se expediera el voto de conciencia, como los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



documentos contenidos en los respectivos expedientes administrativos, no puedan ser conocidos por los interesados o, acaso, que su acceso pueda ser negado. El inciso 5) del artículo 2° de la Constitución reconoce el derecho de toda persona de “solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido (...)”. Ni la Constitución ni la Ley que desarrolla dicho derecho constitucional (Ley N°. 27806, modificada por la Ley N°. 27927), excluye al Consejo Nacional de la Magistratura de los órganos públicos que están obligados a proporcionar, sin mayores restricciones que las establecidas por la propia Constitución, los documentos que los particulares puedan solicitar.

25. En consecuencia, si una de las reglas en materia de interpretación constitucional es que el proceso de comprensión de la Norma Suprema deba realizarse conforme a los principios de unidad y de concordancia práctica, en el caso de autos, considera el Tribunal Constitucional que tales exigencias se traducen, por un lado, en comprender que, a la garantía de la motivación de las resoluciones, se ha previsto una excepción, tratándose del ejercicio de una atribución como la descrita en el inciso 2) del artículo 154° de la Constitución. Y, en segundo lugar, que en la comprensión de aquellas dos cláusulas constitucionales –la que establece la regla, es decir, que las decisiones sean motivadas y la que señala su excepción, esto es, que en materia de ratificaciones no hay necesidad de motivarlas-, este Tribunal no puede optar por una respuesta que, desconociendo la excepción, ponga en cuestión el ejercicio constitucionalmente conforme de la competencia asignada al Consejo Nacional de la Magistratura.

26. El recurrente ha sostenido que en realidad la no ratificación judicial es un acto de consecuencias aún más graves que la destitución por medidas disciplinarias, ya que, a diferencia de ésta última, el inciso 2) del artículo 154° de la Constitución dispone, literalmente, que “Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público”.

Como este Tribunal Constitucional ha sostenido en el Fund. Jur. N°. 10 de la sentencia recaída en el Exp. N°. 013-2002-AI/TC, “la no ratificación no implica una sanción, por lo que la posibilidad de aplicar la prohibición de reingresar a la carrera judicial, no puede tener una aplicación de alcance general, sino entenderse como un supuesto excepcional. Es decir, que para su aplicación se requiere, en primer lugar, que se señale expresamente, y, en segundo lugar, que sea suficientemente motivada (...), pues de otra forma se podría caer en el absurdo de que una decisión que expresa una simple no confianza en la forma como se ha desempeñado la función jurisdiccional y que, además, no tiene por que ser motivada, sin embargo, termine convirtiéndose en una sanción con unos efectos incluso más drásticos que la que se puede imponer por medida disciplinaria”.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional considera que, en la medida en que el Consejo Nacional de la Magistratura no ha declarado expresamente que el recurrente se encuentra



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



impedido de volver con posterioridad a la carrera judicial, la exigencia de motivación en el caso de autos, no es exigible. Y, al no serlo, su inexistencia, no la invalida ni afecta el derecho constitucional alegado por el recurrente, por lo que la pretensión debe desestimarse.

27. Finalmente, se alega que el Consejo Nacional de la Magistratura habría tenido una composición irregular y que alguno de sus miembros habría tenido una actuación parcializada. Sustenta tal alegación en que uno de sus miembros, Teófilo Idrogo Delgado, no respondía a las características de imparcialidad, pues éste no fue ratificado en la sesión de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República, de fecha 3 de setiembre de 1992, en la que el recurrente participó en su condición de Vocal Supremo; y, además, porque cuando se realizó su ratificación, el mencionado consejero Teófilo Idrogo Delgado tenía pendiente un proceso judicial con el recurrente.

El Tribunal Constitucional no comparte tal criterio. 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, conforme se acredita con el documento obrante a fojas 120 del cuaderno formado ante el Tribunal Constitucional.

En consecuencia, no era aplicable al caso del recurrente lo dispuesto por el artículo VI, *in fine*, del Reglamento de Ratificaciones, esto es, la obligación de abstenerse, bajo responsabilidad personal, si es que estaba incurso en cual quiera de las causales de impedimento que señala la ley; por lo que no puede sostenerse que se haya violado el derecho de ser juzgado por un órgano imparcial.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



FALLA

REVOCANDO la recurrida, que, confirmando la apelada, declaró improcedente la demanda; y, reformándola, la declara **INFUNDADA**. Forma parte integrante del fallo lo dispuesto en fundamento 26 *in fine* de la presente sentencia. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS.

**REY TERRY
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA**



Lo que certifico:

**iel Figallo Rivadeneyra
RETARIO RELATOR (e)**