



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 578-2003-AA/TC  
LIMA  
JULIA ELEYZA ARELLANO SERQUÉN

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 8 días del mes de abril de 2003, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los señores magistrados Rey Terry, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

#### ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por doña Julia Eleyza Arellano Serquén contra la sentencia de la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 246, su fecha 1 de octubre de 2002, que declara improcedente la demanda de amparo de autos.

#### ANTECEDENTES

Con fecha 5 de setiembre de 2001, la recurrente interpone acción de amparo contra el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y sus integrantes, con objeto de que se declare inaplicable y sin efecto el acuerdo del pleno del CNM de fechas 15 y 16 de agosto de 2001, en la parte en que se dispone no ratificarla en su cargo de Vocal Superior Titular del Distrito Judicial de Lambayeque; así como la Resolución N.º 159-2001-CNM, del 17 de agosto de 2001, que deja sin efecto su nombramiento y cancela su título. Solicita, por consiguiente, su reposición en su cargo, el reconocimiento de sus haberes dejados de percibir, y sus demás derechos.

Manifiesta que se ha desempeñado como Magistrada del Poder Judicial y del Ministerio Público desde el año 1977, habiendo demostrado durante su trayectoria plena honestidad y probidad en el ejercicio de su cargo, y que, sin embargo, dicha situación no ha sido tomada en cuenta por el CNM, que no la ha ratificado sin motivar su decisión y sin respetar su derecho al debido proceso.

La Procuradora Pública a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente, alegando que el proceso de ratificación al cual la demandante se sometió en forma voluntaria, se llevó a cabo en cumplimiento del artículo 5º de la Ley N.º 27638, la Séptima Disposición Complementaria y Final del Reglamento de Procesos de Evaluación y Ratificación, aprobado por Resolución N.º 043-2000/CNM, y los artículos 150º, inciso 2), y 154º, inciso 3), de la Constitución. Por otra parte, señala que la demanda también es infundada, pues en la decisión tomada por el Consejo se han respetado todos los derechos de la recurrente. El CNM, se apersona al proceso formulando apelación contra



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el admisorio, aduciendo que sus resoluciones son irrevisables en sede judicial, conforme lo establece la misma Constitución.

El Sexagésimo Quinto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 21 enero de 2002, declara improcedente la demanda, por considerar que el artículo 142° de la Constitución, al establecer que no son revisables en sede judicial las resoluciones del Consejo, en materia de evaluación y ratificación de jueces, ha reconocido como bien jurídico de relevancia constitucional el carácter definitivo de sus decisiones. Por lo tanto, su revisión implicaría un cuestionamiento al fondo mismo de la decisión de dicho órgano, con objeto de desvirtuarla.

La recurrida confirma la apelada, por considerar que el artículo 142° de la Constitución establece que no son revisables en sede judicial las resoluciones del CNM en materia de evaluación de jueces, añadiendo que la propia demandante se ha sometido al proceso de evaluación con pleno conocimiento de sus eventuales resultados.

## FUNDAMENTOS

1. El objeto de la presente demanda es que se declare inaplicable y sin efecto el acuerdo del pleno del Consejo Nacional de la Magistratura, de fechas 15 y 16 de agosto de 2001 en la parte en que se dispone no ratificarla en su cargo de Vocal Superior Titular del Distrito Judicial de Lambayeque, así como la Resolución N.° 159-2001-CNM, del 17 de agosto de 2001, que deja sin efecto su nombramiento y cancela su título.
2. En la resolución de la presente controversia y habida cuenta de los argumentos esgrimidos por la recurrida, es necesario dilucidar, previamente al análisis del tema de fondo, si la demanda interpuesta reúne o no los requisitos que justifiquen su procedencia. Como ya lo ha expresado este Colegiado en el expediente N.° 2409-2002-AA/TC, resulta objetable la fundamentación utilizada en sede judicial para renunciar al deber de merituar desde la perspectiva de cualquier juzgador 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 reiterarlas una vez más: **a)** el hecho de que una norma constitucional pueda ser analizada a partir de su texto, no significa que la función del operador del Derecho se agote en el mismo ignorando o minimizando los contenidos de otros dispositivos constitucionales, tanto más cuanto que resulta evidente que estos no son un simple complemento, sino en muchos casos una obligada fuente de referencia por su relación o implicancia con el dispositivo examinado. Queda claro, por consiguiente, que las consideraciones sobre un determinado dispositivo constitucional solo pueden darse cuando 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 ordinaria; **b)** cuando el artículo 142° de la Constitución establece que no son revisables en sede judicial las resoluciones del CNM en materia de



### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

evaluación y ratificación de jueces, el presupuesto de validez de dicha afirmación reposa en la idea de que las consabidas funciones que le han sido conferidas a dicho organismo, hayan sido ejercidas dentro de los límites y alcances que la Constitución le otorga, y no dentro de otros distintos, que puedan convertirlo en un ente que opera fuera o al margen de la misma norma que le sirve de sustento. El Consejo Nacional de la Magistratura, como cualquier órgano del Estado, no es ilimitado en sus funciones, y resulta indiscutible que no deja en ningún momento de sujetarse a los lineamientos establecidos en la Norma Fundamental. Por consiguiente, sus resoluciones no serán revisables en sede judicial en tanto las mismas no contravengan la Carta Magna, lo que supone, *a contrario sensu*, que si las funciones son ejercidas de forma que desvirtúan el cuadro de valores materiales o los derechos fundamentales que la misma reconoce, no existe ni puede existir ninguna razón que invalide o deslegitime el control jurisdiccional efectivo. En dicho contexto, este Tribunal no solo puede, sino que debe ingresar a evaluar el tema de fondo, a efectos de determinar si se han vulnerado o no los derechos reclamados, sin que, como contrapartida, pueda alegarse ningún tipo de función exclusiva o excluyente o ningún campo de pretendida invulnerabilidad.

3. Ingresando al análisis de fondo de la presente controversia, este Colegiado considera que aun cuando la función de ratificación ejercida por el Consejo Nacional de la Magistratura, excepcionalmente puede ser revisada en los supuestos de ejercicio irregular, en el presente caso, no se encuentran razones objetivas que permitan considerar que tal situación se haya presentado y que, por consiguiente, se hayan vulnerado, de alguna forma, los derechos constitucionales.
4. En efecto, el Tribunal no comparte el criterio sostenido por la demandante según el cual se ha producido una eventual lesión del derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 146.º de la Constitución, esto es, que el acto de no ratificación afecta su derecho a la permanencia en el servicio mientras observe conducta e idoneidad propias de la función, ya que entiende que la actora ha sobredimensionado los alcances del contenido previsto en el mencionado inciso. En efecto, no hay duda de que dicho precepto constitucional reconoce un derecho a todos los jueces y miembros del Ministerio Público: se trata del derecho de *permanecer en el servicio* (judicial) mientras observen conducta e idoneidad propias de la función. Sin embargo, esta facultad tiene dos límites constitucionales muy precisos: el primero, de carácter interno, que se traduce en el derecho de permanecer en el servicio entre tanto se observe conducta e idoneidad propias o acordes con el cargo que se ejerce. Y el segundo, de carácter temporal, en razón de que el derecho de permanecer en el servicio no es infinito o hasta que se cumpla una determinada edad, sino que es temporal; esto es, por siete años, transcurridos los cuales la permanencia en el servicio se encuentra sujeta a la condición de ser ratificado por el Consejo Nacional de la Magistratura.
5. En consecuencia, la garantía de la permanencia en el servicio judicial se extiende por siete años, período dentro del cual el juez o miembro del Ministerio Público no



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

puede ser removido, a no ser que no haya observado conducta e idoneidad propias de la función, o se encuentre comprendido en el cese por límite de edad al que antes se ha hecho referencia. Así, una vez fenecido dicho período, el derecho de permanecer en el cargo se *relativiza*, pues, a lo sumo, el magistrado o miembro del Ministerio Público sólo tiene el derecho expectatio de poder continuar en el ejercicio del cargo, siempre que logre sortear satisfactoriamente el proceso de ratificación. Por ello, el Tribunal Constitucional considera que, en principio, del hecho de que el Consejo no haya ratificado a la recurrente no se deriva una violación del derecho constitucional alegado, toda vez que ésta cumplió sus siete años de ejercicio en la función y, por ende, la expectativa de continuar en el ejercicio del cargo dependía de que fuera ratificada, lo que está fuera del alcance de lo constitucionalmente protegido por el inciso 3) del artículo 146.º de la Norma Suprema.

6. La recurrente también alega que, con la decisión de no ratificarla, se habría lesionado su derecho de defensa. El Tribunal Constitucional tampoco comparte tal criterio, pues, como ha sostenido en diversas causas, el derecho en referencia concede protección para no quedar en estado de indefensión en cualquier etapa del proceso judicial o del procedimiento. El estado de indefensión opera en el momento en que, al atribuirse la comisión de un acto u omisión antijurídicos, se sanciona sin permitirse ser oído o formular los descargos con las debidas garantías, situación que puede extenderse a lo largo de todas las etapas del proceso y a cualquier tipo de articulaciones que se puedan promover.
7. Desde luego, ese no es el caso del proceso de ratificación al que se sometió a la recurrente. Este Tribunal estima que el proceso de ratificación no tiene por finalidad pronunciarse sobre actos u omisiones antijurídicas que pudiera haber cometido la recurrente y que, en esa medida, 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 un sanción disciplinaria; al respecto, es dable consignar que la sanción, por su propia naturaleza, comprenda la afectación de un derecho o interés derivado de la comisión de una conducta disvaliosa para el ordenamiento jurídico. En cambio, la no ratificación constituye un voto de *no confianza* sobre su actuación durante los siete años. Dicha expresión de voto es consecuencia de una apreciación personal de conciencia, objetivada por la suma de votos favorables o desfavorables que emitan los consejeros con reserva.
8. Mientras que, en el caso de la sanción disciplinaria, esta 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; en cambio, la no ratificación solo se sustenta en un conjunto de indicios que, a juicio de los Consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura, llevan a retirar la confianza para el ejercicio del cargo. Por ello, el Tribunal considera que, en la medida en que la no ratificación no obedece a una falta cuya responsabilidad se haya atribuido al



### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

magistrado, sino solo a una muestra de desconfianza sobre su actuación durante los siete años, no existe la posibilidad de que se afecte el derecho de defensa alegado.

A mayor abundamiento, este Colegiado estima 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 mediante el procedimiento administrativo sancionador, no es aplicable al acto de no ratificación, ya que éste no constituye una sanción ni el proceso de ratificación es, en puridad, un procedimiento administrativo penalizador.

9. Se ha sostenido también la tesis de que el acto reclamado por la recurrente habría vulnerado el derecho al debido proceso. Este derecho, como lo ha recordado el Tribunal 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. 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 (v.g. 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”.

10. Consecuentemente, el Tribunal Constitucional opina que no en todos los procedimientos administrativos se titulariza el derecho al debido proceso. Por ello, estima que su observancia no puede plantearse en términos abstractos, sino en función de la naturaleza del procedimiento del 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.

Al respecto, debe descartarse su titularidad en aquellos casos en los que la doctrina administrativista denomina “procedimientos internos” o, en general, en los que el administrado no participa, ni en aquellos donde no exista manera de que el acto le ocasione directamente un perjuicio en la esfera subjetiva. Por ende, al no mediar la participación de un particular ni existir la posibilidad de que se afecte un interés legítimo, la expedición de un acto administrativo por un órgano incompetente, con violación de la ley y, en general, cualquier otro vicio que la invalide, no constituyen lesión del derecho al debido proceso administrativo.

11. En tal sentido, la ratificación o no de magistrados a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura se encuentra en una situación muy singular. Dicha característica se deriva de la forma como se construye la decisión que se adopta en función de una convicción de conciencia y su expresión en un voto secreto y no deliberado, si bien esta decisión debe sustentarse en determinados criterios (cfr. La Ley Orgánica del CNM y su Reglamento); sin embargo, no comporta la idea de una sanción, sino solo 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

garantías que comprende el derecho al debido proceso, y reducirse esta solo a la posibilidad de la audiencia.

12. De ninguna otra manera puede sustentarse la decisión que finalmente pueda adoptar el CNM ante exigencias derivadas de la Constitución, su Ley Orgánica y su Reglamento, tales como 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), artículos 2º, 3º, 4º, 7º y 8º.
13. Probablemente, el argumento más sólido de la recurrente respecto a las ratificaciones es que, al no estar motivadas, se lesionó el derecho reconocido en el inciso 5) del artículo 139.º de la Constitución. A juicio de la actora, la decisión de no ratificarla no fue motivada, y ello es razón suficiente para obtener una decisión judicial que la invalide.
14. Es evidente, a la luz de la historia del derecho constitucional peruano, que las Constituciones de 1920, 1933 y 1979 establecieron, como parte del proceso de ratificación judicial, la obligatoriedad de la motivación de la resolución correspondiente. Sin embargo, no ha sido ésta una exigencia que se haya incorporado al texto de 1993. Por el contrario, de manera indubitable y *ex profeso*, los legisladores constituyentes de dicha Carta optaron por constitucionalizar la no motivación de las ratificaciones judiciales, diferenciando esta institución de lo que, en puridad, es la destitución por medidas disciplinarias (cf. Congreso Constituyente Democrático. *Debate Constitucional-1993*, T. III, pág. 1620 y ss.).

Desde una interpretación histórica es claro que el mecanismo de ratificación judicial ha cambiado y, por ende, actualmente es percibido como un voto de confianza o de no confianza respecto a la manera como se ejerce la función jurisdiccional y, como tal, la decisión que se tome en el ejercicio de dicha competencia no requiere ser motivada; a diferencia de la destitución que, por su naturaleza sancionatoria, necesaria e irreversiblemente debe ser explicada en sus particulares circunstancias. Por cierto, es necesario precisar que 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 o designación de los funcionarios públicos (Defensores del Pueblo, miembros del Tribunal Constitucional, Presidente y Directores del Banco Central de Reserva, Contralor de la República y otros) cuya validez, como es obvio, no depende de que dichos actos sean motivados. En idéntica situación se encuentran actualmente las ratificaciones judiciales que, como ya se ha manifestado, cuando se introdujo esta institución en la Constitución de 1993, fue prevista como un mecanismo que, únicamente, expresara el voto de confianza de la mayoría o de la totalidad de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura acerca de la manera como se había ejercido la función jurisdiccional.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El establecimiento de un voto de confianza que se materializa a través de una decisión de conciencia por parte de los miembros del CNM, sobre la base de determinados criterios que no requieren ser motivados, no es ciertamente una institución que se contraponga al Estado constitucional de derecho y a 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 establecido los criterios a partir de los cuales los miembros del Consejo deberían llevar a cabo la ratificación judicial. Ese es el sentido del artículo 30.º, 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 21.º 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 del 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.ºs 043-2000-CNM y 241-2002-CNM, que se aplicaron a la recurrente).

Pese a que las decisiones de no ratificación y de ratificación no están sujetas a motivación, ello no implica en modo alguno que los elementos sobre la base de los cuales se emitió la decisión de conciencia (como los documentos contenidos en los respectivos expedientes administrativos) no puedan ser conocidos por los interesados o, acaso, que su acceso pueda serles negado. Al respecto, es preciso mencionar que el inciso 5) del artículo 2.º de la Constitución reconoce el derecho de toda persona de “solicitar sin expresión de causa la información que requiera y de 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.º 27806, modificada por la Ley N.º 27927) excluyen al Consejo Nacional de la Magistratura de la obligación de proporcionar, sin mayores restricciones que las establecidas por la propia Constitución, los documentos que los propios evaluados puedan solicitar.

Por consiguiente, el Tribunal recuerda la existencia de este derecho para todos los magistrados sujetos al proceso de ratificación, y subraya el ineludible deber de entregar toda la información disponible sobre la materia, por parte del Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a lo señalado por la Constitución y las leyes. El incumplimiento de dicha obligación acarrea la violación de derecho fundamental; por tanto, es punible administrativa, judicial y políticamente.

15. En atención a que una de las reglas en materia de interpretación constitucional consiste en que el proceso de comprensión de la Norma Suprema debe efectuarse de conformidad con los principios de unidad y de concordancia, este Tribunal considera que tales exigencias se traducen en comprender que, a la garantía de la motivación de las resoluciones, se le ha previsto una reserva tratándose del ejercicio de una atribución como la descrita en el inciso 2) del artículo 154.º de la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, y que, en la comprensión de aquellas dos cláusulas constitucionales, la que establece la regla general y la que fije su excepción, no puede optarse por una respuesta que, desconociendo esta última, ponga en cuestión el ejercicio constitucionalmente conforme de la competencia asignada al Consejo Nacional de la Magistratura.

16. Podría sostenerse que la no ratificación judicial es un acto de consecuencias aún más graves que la destitución por medidas disciplinarias, ya que, a diferencia de esta última, el inciso 2) del artículo 154.º de la Constitución dispone, literalmente, que “Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público”. Al respecto, la Constitución señala en el referido inciso que los jueces no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial o al Ministerio Público, a diferencia del tratamiento que da a los que fueron destituidos por medida disciplinaria, para quienes no rige tal prohibición de reingreso a la carrera judicial.
17. Sin embargo, la no ratificación no implica una sanción, por lo que la posibilidad de aplicar la prohibición de reingresar a la carrera judicial es incongruente, no solo con relación a la naturaleza de la institución de la ratificación, sino también con el ordinal “d”, inciso 24), del artículo 2.º de la Constitución, según el cual “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible, ni sancionado con pena no prevista en la ley”. Es incongruente, pues, con la institución de la ratificación ya que, como se ha expuesto, esta no constituye una sanción, sino un voto de confianza en torno al ejercicio de la función confiada por siete años. También lo es con el ordinal “d” del inciso 24) del artículo 2.º de la Constitución, pues la prohibición de reingresar a la carrera judicial se equipara a una sanción cuya imposición no es consecuencia de haberse cometido una falta.
18. Tal es la interpretación que se debe dar a la mencionada disposición constitucional (“Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público”), ya que, de otra forma, se podría caer en el absurdo de que una decisión que expresa un simple retiro de confianza en la forma como se ha desempeñado la función jurisdiccional y que, además, no tiene por qué ser motivada; sin embargo, termine constituyendo una sanción con unos efectos incluso más drásticos que la que se puede imponer por una medida disciplinaria.
19. Por ello, sin perjuicio de exhortar al órgano de la reforma constitucional para que sea este el que, en ejercicio de sus labores extraordinarias, defina mejor los contornos de la institución, este Colegiado considera que los magistrados no ratificados no están impedidos de postular nuevamente al Poder Judicial o al Ministerio Público.

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



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**FALLA**

**REVOCANDO** la recurrida, que, confirmando la apelada, declara improcedente la demanda; y, reformándola, la declara **INFUNDADA**. Dispone la notificación a las partes, su publicación conforme a ley y la devolución de los actuados.

SS.

**REY TERRY  
GONZALES OJEDA  
GARCÍA TOMA**

**Lo que certifico:**

**Dr. César Cubas Longa**  
SECRETARIO RELATOR