



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 763-2003-AA/TC  
LIMA  
JORGE AURELIO BUENDÍA GUTIÉRREZ

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 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 don Jorge Aurelio Buendía Gutiérrez contra la sentencia de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 278, su fecha 6 de setiembre de 2002, que declara nula la apelada, nulo todo lo actuado e improcedente la acción de amparo de autos.

#### ANTECEDENTES

El recurrente con fecha 2 de agosto de 2001, interpone acción de amparo contra el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y sus integrantes, con el objeto de que se declare inaplicable y sin efecto el Acuerdo del Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura de fecha 11 de mayo de 2001, en la parte en que dispone no ratificarlo en su cargo de Vocal de la Corte Suprema de Justicia de la República, así como la Resolución N.º 046-2001-CNM del 25 de mayo de 2001, por la que se deja sin efecto su nombramiento y se cancela su título. Solicita, por consiguiente, su reposición en el cargo y el reconocimiento de sus haberes dejados de percibir, así como el de sus demás derechos. Sostiene que se ha desempeñado como magistrado supremo desde el año 1993, habiendo demostrado durante su trayectoria plena honestidad y probidad en el ejercicio de su cargo. Dicha situación, sin embargo, no ha sido tomada en cuenta por el Consejo Nacional de la Magistratura, que procedió a no ratificarlo sin motivación alguna 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 sea declarada improcedente, pues el proceso de ratificación, al cual el demandante se sometió en forma voluntaria, se llevó a cabo en cumplimiento del artículo 5.º de la Ley N.º 27638, de la Séptima Disposición Complementaria y Final del Reglamento de Procesos de Evaluación y Ratificación, aprobado por Resolución N.º 043-2000/CNM, y de los artículos 150.º, inciso 2) y 154.º, inciso 3) de la Constitución Política del Estado. Por otra parte, aduce que la demanda es también infundada, pues la decisión tomada por el Consejo ha respetado todos los derechos del recurrente. El Consejo Nacional de la Magistratura se apersona también al proceso, solicitando se le tenga como parte del mismo.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Segundo Juzgado Especializado en Derecho Público, con fecha 29 agosto de 2001, declara improcedente la demanda, por considerar que conforme al artículo 142.º de la Constitución, no son revisables en sede judicial las Resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces.

La recurrida declara nula la apelada, nulo todo lo actuado e improcedente la demanda, estimando que la irrevisabilidad de las decisiones del CNM, conforme al artículo 142.º, de la Constitución, no puede ser dejada de lado por consideraciones relativas al debido proceso o a la tutela judicial efectiva, si la propia Constitución así lo ha normado. Por consiguiente y habiéndose admitido a trámite una demanda cuya pretensión ha sido sustraída del ámbito judicial, se ha incurrido en causal de nulidad.

### FUNDAMENTOS

1. El objeto de la demanda es que se declare inaplicable y sin efecto el Acuerdo del Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura, de fecha 11 de mayo de 2001, en la parte en que dispone no ratificar al demandante en el cargo de Vocal de la Corte Suprema de Justicia de la República, así como la Resolución N.º 046-2001-CNM del 25 de mayo de 2001, por la que se deja sin efecto su nombramiento y se cancela su título.
2. Para la resolución de la presente controversia y habida cuenta del sentido y de los argumentos utilizados por la recurrida, es necesario dilucidar si la demanda interpuesta reúne o no los requisitos que justifiquen su procedencia. En tal sentido y como ya lo ha expresado este mismo Colegiado en la sentencia recaída en el Expediente N.º 2409-2002-AA/TC, resulta objetable el raciocinio utilizado en sede judicial para justificar los alcances de la nulidad decretada y renunciar a su deber de merituar, desde la perspectiva de cualquier juzgador constitucional, si la regla contenida en el artículo 142.º 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 él, ignorando o minimizando los contenidos de otros dispositivos constitucionales, tanto más cuando 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. Queda claro, por consiguiente, que las consideraciones sobre un determinado dispositivo constitucional sólo 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 ordinaria; **b)** cuando el artículo 142.º 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, el presupuesto de validez de dicha afirmación reposa en la idea de que las funciones que le han sido conferidas a dicho organismo, hayan sido ejercidas bajo los límites y alcances que la Constitución le otorga, y no bajo otros distintos, que pudieran convertirlo en un ente

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, pues resulta indiscutible que éstas no dejan 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, lo que supone, *contrario sensu*, que si aquellas son ejercidas de una forma tal que desvirtúan el cuadro de valores materiales o los derechos fundamentales que ella reconoce, no existe ni puede existir ninguna razón que invalide o deslegitime el control jurisdiccional efectivo. En dicho contexto, este Tribunal no sólo puede, sino que debe evaluar el tema de fondo, a efectos de determinar si se han vulnerado o no los derechos reclamados, sin que, por contrapartida, pueda alegarse ningún tipo de función exclusiva o excluyente o ningún campo de pretendida invulnerabilidad.

3. No obstante, 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 ha presentado, y que, por consiguiente, se han vulnerado, de alguna forma, los derechos constitucionales.
4. En efecto, el Tribunal no comparte el criterio sostenido por el demandante, en el sentido de que 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 ratificarlo afecta su derecho a la permanencia en el servicio mientras observe conducta e idoneidad propias de la función, ya que entiende que éste ha sobredimensionado los alcances del contenido previsto en el inciso 3) del artículo 146.º de la Norma Suprema. 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 se observe 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 en tanto se observe conducta e idoneidad propias o acordes con la investidura de la función que se ejerce. Y el segundo, de carácter temporal, en razón de que el derecho de permanecer en el servicio no es cronológicamente infinito o hasta que se cumpla una determinada edad, sino que está prefijado en el tiempo; esto es, por 7 años, culminados los cuales la permanencia en el servicio se encuentra sujeta a la condición de que el magistrado sea ratificado por el Consejo Nacional de la Magistratura.
5. Ello determina que la garantía de la permanencia en el servicio judicial se extiende por 7 años, período dentro del cual el juez o miembro del Ministerio Público no 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 culminado ese periodo, el derecho de permanecer en el cargo se relativiza, pues, a lo sumo, el magistrado o miembro del

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, este Colegiado 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 cumplió sus 7 años de ejercicio en la función y, por ende, la expectativa de continuar en el ejercicio del cargo dependía de que fuera ratificado, lo que está fuera del alcance de lo constitucionalmente protegido por el inciso 3) del artículo 146.º de la Norma Suprema.

6. 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, pues, como ha sostenido en diversas causas, el derecho en referencia concede protección para evitar la indefensión en cualquier etapa del proceso judicial o del procedimiento. El estado de indefensión opera en el momento en que, al atribuírsele a una persona la comisión de un acto u omisión antijurídicos, se le sanciona sin permitirle ser oída o formular sus descargos con las debidas garantías, situación que puede extenderse a lo largo de todas las etapas del proceso y frente 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 al recurrente. Este Tribunal estima que el proceso de ratificación no tiene por finalidad pronunciarse sobre actos u omisiones antijurídicas que pudiera haber cometido el 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 no constituye un sanción disciplinaria; al respecto, es pertinente consignar que 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. En cambio, la no ratificación constituye un voto de no confianza sobre la manera cómo se ha ejercido el cargo para el que se nombró a un magistrado durante los 7 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. En el caso de la sanción disciplinaria, ésta 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, en el caso de no ratificación, sólo se sustenta en un conjunto de indicios que, a juicio de los Consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura, tornan inconveniente que se renueve la confianza para el ejercicio del cargo. Por ello, el Tribunal Constitucional considera que, en la medida en que la “no ratificación” no obedece a una falta cuya responsabilidad se ha atribuido al magistrado, sino sólo a una muestra de desconfianza sobre la manera cómo se ha ejercido la función para la que fue nombrado durante los 7 años, no existe la posibilidad de que se afecte el derecho de defensa alegado.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A mayor abundamiento, el Tribunal 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 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 deslizado también la tesis de que el acto reclamado por el recurrente habría vulnerado el derecho al debido proceso. Este derecho, como ha enfatizado 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 su tutela 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, etc.). 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, no en todos los procedimientos administrativos se titulariza el derecho al debido proceso. Por ello, su observancia no puede plantearse en términos abstractos, sino en función de la naturaleza del procedimiento, 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 constituye lesión del derecho al debido proceso administrativo.
11. En tal sentido, la institución de la Ratificación de Magistrados a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura, presenta una situación muy singular. Dicha característica se deriva de la forma cómo 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 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 éstas sólo a la posibilidad de la audiencia.

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

12. De ninguna otra manera puede sustentarse la decisión que finalmente pueda adoptar el Consejo Nacional de la Magistratura ante exigencias derivadas de la Constitución, su Ley Orgánica y su Reglamento, tales como evaluar la conducta e idoneidad del magistrado en el desempeño del cargo, considerando la producción jurisdiccional, méritos, informes de los Colegios y Asociaciones de Abogados, antecedentes que se han acumulado sobre su conducta, debiendo concederse 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 2.º, 3.º, 4.º, 7.º y 8.º.
13. Probablemente, la alegación más trascendente es que, a juicio del recurrente, al no ser éstas motivadas, generarían una lesión del derecho reconocido en el inciso 5) del artículo 139.º de la Constitución. A juicio del actor, en efecto, la decisión de no ratificarlo, comunicada mediante el Oficio N.º 028-2001-P7CS-PJ del 14 de mayo de 2001, no fue motivada, y considera ello como 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 a la Carta de 1993. Por el contrario, de manera indubitable y *ex profeso*, los legisladores constituyentes optaron 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*, T. III, Pág. 1620 y ss.). Desde una interpretación histórica es evidente que el mecanismo de ratificación judicial ha sido cambiado y, por ende, actualmente es percibido como un voto de confianza o de no confianza en torno a la manera cómo se ejerce la función jurisdiccional. Como tal, la decisión que se tome en el ejercicio de dicha competencia no requiere ser motivada. Ello, a diferencia, cabe advertir, de la destitución que, por su naturaleza sancionatoria, necesaria e irreversiblemente debe ser explicada en sus particulares circunstancias.
- Por cierto, es necesario abundar en 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 sean motivadas. En idéntica situación se encuentran actualmente las ratificaciones judiciales que, como antes se ha afirmado, 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 sobre la manera cómo 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 Consejo Nacional de la Magistratura, 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 los valores que éste 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 comunicar 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 criterios a partir de los cuales los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura deben llevar a cabo la ratificación judicial de un magistrado. 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 de Abogados, antecedentes que se han acumulado sobre su conducta, debiendo conceder una entrevista en cada caso”, o los previstos en el propio Reglamento de Evaluación y Ratificación (Resoluciones N.ºs 043-2000-CNM y 241-2002-CNM, que se aplicaron al 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 expidió 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 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.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 del Consejo Nacional de la Magistratura de entregar toda la información disponible sobre la materia, dentro de los parámetros establecidos por la Constitución y las leyes. El incumplimiento de dicha obligación acarrea la violación de derechos fundamentales; 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, el Tribunal Constitucional considera que tales exigencias se traducen en comprender que, a la garantía de la motivación de las resoluciones, se le ha previsto de una reserva



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tratándose del ejercicio de una atribución como la descrita en el inciso 2) del artículo 154.º de la Constitución, y que, la comprensión de aquellas dos cláusulas constitucionales, tanto la que establece la regla general como aquella otra 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. 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 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”, a diferencia del tratamiento que establece para los que fueron destituidos por medida disciplinaria, para quienes no rige tal prohibición de reingreso a la carrera judicial.
17. La no ratificación no implica una sanción, por lo que la prohibición de reingresar a la carrera judicial, en principio, es incongruente no sólo con 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, ésta no constituye una sanción, sino un voto de confianza en torno al ejercicio de la función confiada por 7 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, sin embargo, no es consecuencia de haberse cometido una falta.
18. Tal es la interpretación que se debe dar a aquella disposición constitucional (“Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público”), pues, de otra forma, se podría caer en el absurdo de que una decisión que expresa un simple retiro de confianza y que, además, no tiene por qué ser motivada, sin embargo, termine constituyendo una sanción con efectos incluso más drásticos que los que se puede imponer por medida disciplinaria.
19. Por ello, sin perjuicio de exhortar al órgano de la reforma constitucional para que sea éste el que, en ejercicio de sus labores extraordinarias, defina mejor los contornos de tal 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 uso de las atribuciones conferidas por la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica,



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**FALLA**

**REVOCANDO** la recurrida que, declarando nula la apelada y nulo todo lo actuado, declaró improcedente la demanda; y, reformándola, la declara **INFUNDADA**. Dispone la notificación a las partes, su publicación conforme a ley y la devolución de los autos.

SS.

**REY TERRY  
GONZALES OJEDA  
GARCÍA TOMA**

**Lo que certifico:**

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