



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 1741-2004-AA/TC
LIMA
TOMÁS PADILLA MARTOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Huancavelica, a los 26 días del mes de agosto de 2004, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Tomás Padilla Martos contra la sentencia de la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 514, su fecha 13 de enero de 2004, que declaró infundada la acción de amparo de autos

ANTECEDENTES

Con fecha 22 de octubre de 2001, el recurrente interpone acción de amparo contra el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y sus integrantes, con el objeto de que se declaren inaplicables 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 que dispone no ratificarlo en el cargo de Vocal Superior de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, y la Resolución N.º 159-2001-CNM del 17 de agosto de 2001, por la que se deja sin efecto su nombramiento y se cancela su título. Solicita, por consiguiente, su reposición en su cargo, el reconocimiento del período no laborado para efectos pensionarios, el pago de sus haberes dejados de percibir así como de sus demás derechos. Alega haberse desempeñado en diversos cargos en la magistratura desde el año 1990 hasta la fecha de su no ratificación; que en la entrevista ninguno de los consejeros le indicó si tenía queja o denuncia alguna, lo que demuestra que durante su trayectoria se ha desempeñado con plena honestidad y probidad en el ejercicio de su cargo; y que dicha situación, sin embargo, no ha sido tomada en cuenta por el CNM, colegiado que, al emitir la decisión de no ratificación, lo ha hecho sin motivación alguna y sin respetar, entre otros, sus derechos al debido proceso y de defensa, a la motivación de las resoluciones, a la permanencia en el cargo, y al honor y la buena reputación.

El CNM y la Procuradora Pública a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial contestan la demanda solicitando que sea declarada improcedente o, alternativamente, infundada. Alegan, de un lado, que no se ha vulnerado derecho alguno, dado que el CNM actuó en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 154º de la Constitución; y, de otro, que en atención a lo dispuesto en el artículo 142º de la Carta Magna, las resoluciones que emita el CNM no son revisables en sede judicial.

El Sexagésimo Cuarto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 25 de julio de 2002, declaró improcedente la demanda, por estimar que, conforme al artículo 142º de la Constitución, las resoluciones del CNM en materia de evaluación y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ratificación de jueces y fiscales no son revisables en sede judicial.

La recurrida, revocando la apelada, declaró infundada la demanda, por considerar que, conforme al pronunciamiento del Tribunal Constitucional, recaído en el Expediente N.º 1941-2002-AA/TC –caso Luis Felipe Almenara Bryson– el proceso de ratificación constituye un voto de confianza, y no un procedimiento sancionador, de tal manera que no se ha vulnerado derecho constitucional alguno.

FUNDAMENTOS

1. Conforme a lo expresado por este Tribunal en reiterada jurisprudencia, aun cuando la función de ratificación ejercida por el CNM, excepcionalmente puede ser revisada en los supuestos de ejercicio irregular, conforme se ha dejado establecido en la *ratio decidendi* de la sentencia emitida en el Expediente N.º 2409-2002-AA (Caso Diodoro Gonzales Ríos), 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 invocados.
2. En efecto, este Colegiado 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 146º 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 considera que éste ha sobredimensionado los alcances del contenido previsto en el inciso 3) del artículo 146º 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 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 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, 7 años, culminados los cuales la permanencia en el servicio se encuentra sujeta a la condición de la ratificación del CNM
3. entonces 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 culminados esos siete años, 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, el hecho de que el CNM no haya ratificado al recurrente no significa una violación del derecho constitucional alegado, toda vez que éste cumplió sus 7 años de ejercicio en la función y, por ende,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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° de la Norma Suprema.

4. 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 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 atribuírsele a una persona la comisión de un acto u omisión antijurídicos, se le sanciona sin permitírsele 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.
5. 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 en el cargo que venía desempeñando no constituye un 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. En cambio, la no ratificación constituye expresión de no confianza sobre la manera cómo se ha ejercido el cargo para el que se nombra durante 7 años. Dicha expresión es consecuencia de una apreciación personal de conciencia, objetivada por la suma de votos favorables o desfavorables que emitan los consejeros, con reserva.
6. 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, en el caso de no ratificación, sólo se sustenta en un conjunto de indicios que, a juicio de los consejeros del CNM, 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 como se ha ejercido la función para la que fue nombrado durante los siete años, no existe la posibilidad de que se afecte el derecho de defensa alegado.
7. A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional 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.
8. Se ha vertido 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

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. 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”.

9. Consecuentemente, no en todos los procedimientos administrativos se titulariza el derecho al debido proceso. Por ello, el Tribunal Constitucional 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. 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.
10. La ratificación o no ratificación de magistrados a cargo del CNM 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 que se expresa 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 ésta sólo a la posibilidad de la audiencia. 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 acumulados sobre la conducta, debiendo concederse una entrevista en cada caso, según precisa el artículo 30°, primer párrafo, de la Ley N.º 26397, y su propio Reglamento de Evaluación y Ratificación (Resolución N.º 043-2000-CNM), artículos 2°, 3°, 4°, 7° y 8°.
11. Probablemente, la alegación más trascendente en el orden de las ratificaciones es que, al no ser éstas motivadas, afectarían el derecho reconocido en el inciso 5) del artículo 139° de la Constitución. A juicio del actor, en efecto, la decisión de no ratificarlo no fue motivada, y ello sería una razón suficiente para obtener una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decisión judicial que la invalide.

12. 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 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.).
13. 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 sobre la manera como 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.
14. 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 actos motivados. 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 CNM sobre la manera como se ha ejercido la función jurisdiccional.
15. El establecimiento de un voto de confianza que se materializa a través de una decisión de conciencia de los miembros del CNM, 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 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 expresar su decisión, no expresan las razones que la justifican.
16. De ahí que, para que tal atribución no sea objeto de decisiones arbitrarias, el legislador orgánico haya previsto criterios a partir de los cuales los miembros del CNM deben llevar a cabo la ratificación judicial. Ese es el sentido del artículo 30°, 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° 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los Colegios y Asociaciones del Abogados, antecedentes que han acumulado sobre su conducta, debiendo conceder una entrevista en cada caso”, o de las disposiciones 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).

17. 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 2º 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 CNM de la obligación de proporcionar, sin mayores restricciones que las establecidas por la propia Constitución, los documentos que los propios evaluados puedan solicitar.
18. 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 CNM de entregar toda la información disponible sobre la materia, dentro de los parámetros señalados 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.
19. 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 una reserva tratándose del ejercicio de una atribución como la descrita en el inciso 2) del artículo 154º de la Constitución, y que, en la comprensión de aquellas dos cláusulas constitucionales, la que establece la regla general y la que fija su excepción, no puede optarse por una respuesta que, desconociendo esta última, ponga en cuestión el ejercicio constitucionalmente conforme de la competencia asignada al CNM.
20. 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 154º 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 inciso 2) del artículo 154º, que los jueces no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial o al Ministerio Público, a diferencia del tratamiento que prevé para los que fueron destituidos por medida disciplinaria, para quienes no rige tal prohibición de reingreso a la carrera judicial.
21. La no ratificación, sin embargo, no implica una sanción, por lo que la posibilidad de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aplicar 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° 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 siete años. También lo es con el ordinal “d” del inciso 24) del artículo 2° 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 la comisión de una falta.

22. Tal es la interpretación de tal 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 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 efectos incluso más drásticos que los que se puede imponer por medida disciplinaria.
23. Por ello, sin perjuicio de exhortar al órgano de la reforma constitucional para que sea éste quien, 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, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADO** el proceso de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)