



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 1003-98-AA/TC

LIMA

JORGE MIGUEL ALARCÓN MENÉNDEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los seis días del mes de agosto de dos mil dos, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados Rey Terry, Vicepresidente; Revoredo Marsano, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda y García Toma, con el fundamento de voto, adjunto, del Magistrado Bardelli Lartirigoyen, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Jorge Miguel Alarcón Menéndez contra la sentencia de la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas doscientos ocho, su fecha veinticinco de setiembre de mil novecientos noventa y ocho, que declaró improcedente la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone acción de amparo contra los Vocales de la Corte Suprema, doctores Victor Raúl Castillo Castillo, Moisés Pantoja Rodulfo, Mario Urrelo Álvarez, Luis Edmundo Serpa Segura, los ex Vocales, César Fernández Arce, Ricardo Nugent López-Chávez, el Comandante José Dellepiane Massa, Titular del Pliego del Poder Judicial y el Procurador Público encargado de los asuntos judiciales del Poder Judicial. Solicita se declare inaplicable la resolución administrativa de fecha ocho de agosto de mil novecientos noventa y uno, expedida por Acuerdo de Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República, por la que se le impuso medida disciplinaria de destitución del cargo de Vocal Titular de la Corte Superior de Justicia de Áncash. Asimismo, se le reponga en el citado cargo, en razón de haberse conculcado el derecho al debido proceso en el trámite (sic) administrativo seguido en su contra, al impedírsele ejercer su derecho de defensa. Manifiesta que, con fecha veintiuno de junio de mil novecientos ochenta y cuatro, fue nombrado Vocal Titular de la citada Corte Superior, y que en el año mil novecientos noventa se le instauró, junto a otros magistrados, proceso disciplinario por supuestas irregularidades administrativas en el desempeño de sus funciones, y en el curso del citado proceso solicitó al Presidente de la Corte Suprema, mediante escritos recepcionados con fecha seis de agosto de mil novecientos noventa y uno, se le expida copia del informe recaído en los procesos disciplinarios y se le conceda el uso de la palabra a fin de ejercer su derecho de defensa, lo que no le fue otorgado. Afirma que contra la resolución cuestionada con fecha dos de setiembre de mil novecientos noventa y uno, interpuso recurso de reconsideración, el cual no fue resuelto pese a su escrito de requerimiento; por ello, haciendo uso del silencio administrativo negativo, mediante escrito de fecha veintiocho de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

noviembre de mil novecientos noventa y siete, dio por denegado su recurso de reconsideración y formuló recurso de apelación, el cual tampoco fue resuelto en el plazo de ley, razón por la cual a través de "recurso"(sic) presentado a la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, de fecha dieciocho de febrero de mil novecientos noventa y ocho, consideró denegado el recurso de apelación, agotando así la vía administrativa.

La Procuradora Pública a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial solicita declarar improcedente o infundada la acción de amparo; en el primer caso, por no haber agotado la vía administrativa y por considerar que la presente vía no es la idónea, debiendo acudir al proceso contencioso-administrativo; en el segundo, porque estima que no se ha acreditado la violación de ningún derecho constitucional del demandante, máxime el derecho de defensa, toda vez que ejerció los recursos de reconsideración y apelación.

El Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público de Lima, a fojas setenta y tres, con fecha cinco de junio de mil novecientos noventa y ocho, declaró fundada la acción de amparo, por considerar que la sanción disciplinaria se dictó obviando que el demandante informe verbalmente antes de dicha decisión y que se le expidiera copia del informe de la Jefatura del Órgano de Control Interno del Poder Judicial; afectando así el derecho de defensa, debido proceso y tutela jurisdiccional.

La recurrida, revocando la apelada, declara improcedente la acción incoada por considerar que ha operado la caducidad, dado que el recurso de apelación fue interpuesto por el demandante después de seis años de interpuesto el recurso de reconsideración y no dentro de los treinta días que establece la ley.

FUNDAMENTOS

1. El objeto del presente proceso constitucional es que el órgano jurisdiccional disponga la inaplicabilidad de la resolución administrativa de fecha ocho de agosto de mil novecientos noventa y uno, expedida por Acuerdo de Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República, por la que se le impuso medida disciplinaria de destitución del cargo de Vocal Titular de la Corte Superior de Justicia de Áncash, y se le reponga en el citado cargo.

Tratándose el acto cuestionado de un acto administrativo, antes de analizar el fondo de la controversia, deberá evaluarse el requisito de procedibilidad relativo al agotamiento de la vía previa (artículo 27.º, Ley N.º 23506); extremo que, en el presente caso, exige el análisis del silencio administrativo negativo, dado que, según alega el demandante, la vía previa se habría agotado a consecuencia de su acogimiento al silencio administrativo negativo ante la omisión de resolución expresa frente a los recursos de reconsideración y de apelación interpuestos.

Silencio administrativo negativo

2. El Tribunal Constitucional interpretó que, en el caso de la acción de amparo, en el supuesto de que el administrado interpusiera recurso de reconsideración o de apelación, operaba siempre el silencio administrativo negativo, de modo tal que aquél no tenía la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

opción señalada en los artículos 98.º y 99.º del que fuera el Texto Único de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, D.S. 02-94-JUS, de esperar el pronunciamiento expreso de la autoridad administrativa o de acogerse al silencio administrativo cuando considerara que conviniera a su derecho.

3. En el presente caso, el Tribunal Constitucional modifica dicho criterio. Estima que, por el contrario, el administrado, transcurrido el plazo para que la Administración resuelva el recurso impugnativo interpuesto, tiene la potestad de acogerse al silencio administrativo –y así acudir a la vía jurisdiccional- o de esperar el pronunciamiento expreso de la Administración. Las razones que fundamentan este cambio de criterio son las siguientes:

a) En principio, una interpretación literal del dispositivo legal regulatorio de la materia descarta la referida tesis interpretativa. En efecto, de conformidad con el artículo 99.º de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos: “El término para la interposición de este recurso es de quince (15) días y deberá resolverse en un plazo máximo de treinta (30) días, transcurridos los cuales, sin que medie resolución, el interesado podrá considerar denegado dicho recurso a efectos de interponer el Recurso de Revisión o la demanda judicial, en su caso, o esperar el pronunciamiento expreso de la Administración Pública.” (subrayado nuestro). La norma precisa que el administrado “podrá” considerar denegado el petitorio y no que “deberá” hacerlo. La norma en cuestión consagra una facultad del administrado a la que, si así lo desea, podrá acogerse. No se trata de una obligación; por lo tanto, la no resolución del recurso impugnatorio dentro del plazo de treinta días no puede considerarse como causal de exclusión de la potestad del administrado de esperar el pronunciamiento expreso de la administración. La misma consideración ha de extenderse al recurso de reconsideración contemplado por el artículo 98.º del citado dispositivo legal cuyo texto es análogo al citado artículo 99.º.

b) Naturaleza

El silencio administrativo constituye un privilegio del administrado ante la Administración, para protegerlo ante la eventual mora de ésta en la resolución de su petición. Se trata de “una simple ficción de efectos estrictamente procesales, limitados, además, a abrir la vía de recurso”, en sustitución del acto expreso; pero “*en beneficio del particular únicamente*”, así “el acceso a la vía jurisdiccional una vez cumplidos los plazos [queda] abierto indefinidamente en tanto la Administración no [dicte] la resolución expresa” (subrayado nuestro, Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*, 7ª ed., Edit. Civitas S.A., Madrid, 1996, p. 573). Sobre el particular, deben resaltarse dos aspectos: Se trata de una presunción en beneficio del particular únicamente, y su efecto es abrir la vía jurisdiccional, indefinidamente, en tanto la Administración no haya resuelto expresamente el recurso. La interpretación aún vigente del Tribunal Constitucional no concuerda con estos dos aspectos. En el primer caso, porque no se aplica en beneficio del particular, sino de la Administración, resultando que ésta, “la incumplidora de dicho deber de resolver, se beneficia de su propio incumplimiento” (Ernesto García-Trevijano Garnica, *El silencio administrativo en la nueva ley de*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, 1ª ed., Edit. Civitas S.A., Madrid, 1994, p. 31). En el segundo caso, porque en lugar de abrir indefinidamente la vía judicial en tanto la Administración no resuelva expresamente, le impone un plazo, el que, además, ninguna norma del citado cuerpo normativo establece.

c) Constituye un criterio que limita irrazonablemente el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional reconocido por el artículo 139.º, inciso 3), de la Constitución. La interpretación efectuada restringe finalmente el derecho del particular de acceder a la vía judicial, porque ocasiona caducidad en el ejercicio del derecho de acción. Este derecho fundamental puede verse lesionado si, para acceder a la tutela jurisdiccional, la ley impone exigencias excesiva o irrazonablemente formalistas o, como en el presente caso, se interpreta las existentes u otras relacionadas, en un sentido de apreciación desvariado o desmesuradamente formal, ocasionándose en cualquiera de tales supuestos la imposibilidad del ejercicio de ese derecho fundamental. Considerando que el agotamiento de la vía previa constituye un presupuesto procesal de cuya satisfacción depende el acceso a la tutela jurisdiccional, las normas que la regulan y, en particular, como concierne al caso, las que regulan el sistema recursivo, deben interpretarse de conformidad con el principio *pro actione*. Es decir, en sentido favorable para posibilitar el acceso a la tutela jurisdiccional y, consiguientemente, con exclusión de toda opción interpretativa que sea contraria a ese propósito. Tal es el caso, justamente, de la interpretación anterior del Tribunal.

d) No resulta acorde con el principio *pro homine* y *pro libertatis* de la interpretación constitucional, según los cuales, ante eventuales diferentes interpretaciones de un dispositivo legal, se debe optar por aquélla que conduzca a una mejor protección de los derechos fundamentales, descartando así las que restrinjan o limiten su ejercicio. Vale decir, el principio *pro homine* impone que, en lugar de asumir la interpretación restrictiva, en este caso, de ocasionar la caducidad y así impedir el ejercicio del derecho a la tutela judicial, se tenga que, por el contrario, optar por la tesis que posibilite que el particular pueda ejercer su derecho a la tutela jurisdiccional, para impugnar el acto administrativo presuntamente lesivo. La tesis interpretativa que posibilita esto último es justamente la que proviene del propio tenor literal de la norma antes referida y de la propia naturaleza del silencio administrativo negativo; esto es, la que establece que el administrado, luego de haber impugnado un acto administrado y transcurrido el plazo para resolverlo, puede acogerse al silencio administrativo o esperar el pronunciamiento expreso de la Administración, sin que la opción por esta última alternativa genere la caducidad en el ejercicio del derecho de acción.

Es en los términos antes establecidos que el Tribunal Constitucional, entiende, que se debe interpretar el silencio administrativo negativo, siendo dicha doctrina aplicable al caso, como a continuación se analiza.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. El demandante impugnó el citado Acuerdo de Sala Plena con el recurso de reconsideración de fecha dos de setiembre de mil novecientos noventa y uno. La norma aplicable a dicho proceso, en cuanto concierne al plazo para resolver el referido recurso y la resolución ficta denegatoria (silencio administrativo negativo), es el Reglamento de la Ley de Simplificación Administrativa (Decreto Supremo N.º 070-89-PCM), toda vez que, de conformidad con su Sexta Disposición Transitoria "Los procedimientos administrativos en giro adecuarán su trámite a la norma contenida en el artículo 25.º en la fecha de vigencia del presente Reglamento. Las normas sobre silencio administrativo a que se refieren los artículos 26.º al 29.º regirán en los procedimientos administrativos que se inicien a partir del 02 de octubre de 1989". Teniendo en cuenta que el proceso disciplinario del que proviene el acto impugnado se inició con fecha diecinueve de junio de mil novecientos noventa, la norma antes citada es aplicable al referido proceso. Ahora bien, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 25.º del citado dispositivo, modificado por el artículo 2.º del Decreto Supremo N.º 002-90-PCM, "Cada una de las entidades competentes deberá resolver el asunto solicitado o impugnado *en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario de iniciado el procedimiento o interpuesto el recurso impugnativo* bajo responsabilidad(...)". Por otro lado, conforme al segundo párrafo del artículo 27.º del mismo dispositivo, también modificado por el artículo 3.º de la precitado Decreto Supremo N.º 002-90-PCM, "Cuando se trata de (...) *procedimientos administrativos distintos* a los conducentes al otorgamiento de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones y similares, *operará, en los mismos plazos, el silencio administrativo negativo*, salvo que la propia entidad, por norma expresa, disponga que opera el silencio administrativo positivo"; vale decir que, en el resto de procedimientos administrativos distintos a los antes señalados, el silencio administrativo negativo operará igualmente en el plazo de sesenta días de interpuesto el recurso impugnatorio.
5. En el presente caso, el recurso de reconsideración fue interpuesto con fecha dos de setiembre de mil novecientos noventa y uno, el mismo que no fue resuelto dentro del referido plazo de sesenta días. Ante ello y, de conformidad con el citado dispositivo, el demandante optó por esperar el pronunciamiento expreso de la administración pública, el cual empero, no se produjo no obstante el escrito de requerimiento de pronunciamiento por él presentado con fecha cinco de febrero de mil novecientos noventa y seis. Por tal motivo, con fecha veintiocho de noviembre de mil novecientos noventa y siete lo da por denegado, acogéndose al silencio administrativo negativo e interponiendo, simultáneamente, recurso de apelación.
- Sin embargo, tratándose el acto impugnado de un Acuerdo expedido por un órgano no sometido a subordinación jerárquica como la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República, no procedía la interposición de recurso de apelación. En tal sentido, el escrito en el que el demandante interpone un "recurso de apelación" y da por denegado el recurso de reconsideración, debe interpretarse como un requerimiento de resolución expresa del recurso de reconsideración, ello en aplicación del principio *pro actione* antes citado y el principio de no formalismo del procedimiento administrativo que se desprende del artículo 103º del citado Texto Único de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos (Decreto Supremo N.º 02-94-JUS). La errónea



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

calificación del administrado de un acto –el recurso- no obsta para entender el efecto real que debe atribuirse a él en el procedimiento que, en este caso, no es sino el de requerir el pronunciamiento expreso de un recurso de reconsideración interpuesto.

Posteriormente, el demandante, por escrito recibido el dieciocho de febrero de mil novecientos noventa y ocho, dio por denegado el denominado recurso de “apelación” y se acogió al silencio administrativo negativo, con lo cual, la vía previa había sido agotada.

6. La demanda ha sido interpuesta el quince de marzo de mil novecientos noventa y ocho, luego de haber agotado la vía previa en los términos antes precisados y dentro del plazo de sesenta días posterior al agotamiento de dicha vía. En consecuencia, habiéndose satisfecho las requisitos de procedibilidad de la acción de amparo, corresponde analizar el fondo de la controversia.

Planteamiento del problema de fondo de la controversia constitucional

7. El demandante, con fecha tres de junio de mil novecientos noventa y uno, solicitó a la Sala Plena que se le concediera el uso de la palabra ante dicho órgano, conforme consta a fojas ciento sesenta y cuatro, petición que, según dice el referido escrito, reiteró otra anterior, con idéntica pretensión, de fecha veintiocho de febrero del mismo año. Es, entonces, materia de análisis determinar si la omisión a una solicitud de informe oral o palabra, ante un pedido en ese sentido, lesiona o no el derecho a la defensa.
8. El demandante, con fecha seis de agosto de mil novecientos noventa y uno, dos días antes de emitirse la resolución sancionatoria, además de reiterar el pedido de uso de palabra, solicitó también que se le hiciera entrega de una copia del informe recaído en los procesos disciplinarios instaurados en su contra. Corresponde, así, analizar si la omisión de la entrega de los citados informes lesiona o no el derecho de defensa.

Límites de la potestad administrativa disciplinaria

9. La aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración. Como toda potestad, no obstante, en el contexto de un Estado de Derecho (artículo 3.º, Constitución), está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Derecho de defensa

10. El derecho de defensa constituye un derecho fundamental de naturaleza procesal que conforma el ámbito del debido proceso. En cuanto derecho fundamental se proyecta como principio de interdicción de ocasionarse indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes de un proceso o de un tercero con interés.
11. En el presente caso, el Tribunal Constitucional estima que se ha lesionado el derecho de defensa en la medida en que la omisión de proveer el informe de la comisión que sustentaba la sanción propuesta no permitió que el demandante conociera los exactos términos de la forma en que el órgano investigador había analizado los cargos atribuidos y su responsabilidad en las infracciones imputadas. Sólo conociendo estos aspectos, el demandante podía ejercer su derecho de defensa de manera idónea y eficaz. Idónea en cuanto era la forma apropiada o indicada, no existiendo otra a través de la cual podía ilustrar al órgano que debía imponer la sanción y, así, controvertir o contradecir ante aquél —en cuanto órgano decisorio— los cargos efectuados por el órgano que se hizo del procedimiento de investigación. Y, eficaz, por cuanto el propósito de impedir indefensión frente al criterio asumido por el órgano investigador (Comisión y Jefe de la Oficina General de Control Interno del Poder Judicial) se alcanzaba sólo conociendo la conclusión final que aquél asumía en el citado informe.
- Debe destacarse singularmente este extremo, dado que no es lo mismo que el procesado controvierta y ejerza su derecho de defensa ante el órgano investigador, como efectivamente ocurrió en este caso, que si efectúa el descargo respecto a la acusación no ante el referido órgano, sino ante el órgano que ha de aplicar o resolver la sanción. Esto crearía, además una situación de desigualdad de fondo incompatible con el debido proceso, porque el procesado está en desventaja respecto a la Administración, puesto que no puede ilustrar o controvertir, directamente, frente al órgano sancionador los cargos del informe. El órgano resolutor sólo conoce la apreciación de los hechos por parte del órgano investigador, sin que, respecto a ello, el procesado haya podido ejercer su derecho de defensa.
12. La omisión a la solicitud de informe oral ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República, ante un pedido a ese respecto, lesionó también el derecho a la defensa y, por consiguiente, el derecho al debido proceso, porque ocasionó indefensión en el demandante, al no posibilitarle la ocasión de defenderse ante el órgano sancionador respecto de los cargos que se le imputaban en el informe de la comisión y, de ese modo, poder controvertirlos y exponer o persuadir al órgano sancionador de todo cuanto conviniese a su derecho.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FALLA

REVOCANDO la recurrida, que, revocando la apelada, declaró improcedente la acción de amparo; y, reformándola, la declara **FUNDADA**; en consecuencia, declara inaplicable la resolución administrativa de fecha ocho de agosto de mil novecientos noventa y uno, expedida por Acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República; y prescrito el proceso administrativo que originó la medida disciplinaria; ordena la reposición del demandante en el cargo de Vocal Titular de la Corte Superior de Justicia de Ancash, computándose los años de servicios solo para efectos pensionables; dispone, que la presente sentencia se ponga en conocimiento del Congreso de la República a fin de que inicie el procedimiento de antejuicio, así como a la Fiscalía de la Nación, a efectos de que proceda de conformidad con el artículo 11.º de la Ley N.º 23506. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS

REY TERRY
REVOREDO MARSANO
ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGUYEN
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9 83

EXP. N.º 1003-98-AA/TC

FUNDAMENTO DE VOTO DEL DR. BARDELLI LARTIRIGOYEN

Hago mío el voto que antecede, agregando:

Que durante la última década, los magistrados del Poder Judicial fueron víctimas de una serie de atropellos a su persona y su dignidad, entre otros, por haber sido destituidos indebidamente mediante decretos leyes u otro tipo de resoluciones expedidas por el Gobierno de facto en su momento, o por procesos digitados contra los jueces que se presumía no apoyarían las acciones de corrupción que se proponían dentro del Poder Judicial a fin de favorecer el narcotráfico, el contrabando y el lavado de dinero, entre otras figuras delictivas; que por otro lado, como en el caso de autos, el recurrente no ha tenido las garantías al debido proceso al demorarse el trámite de su reclamación más de siete años, por culpa de la autoridad administrativa de la Corte Suprema de Justicia de la República, por lo que el actor se vio precisado a tener que recurrir a la figura del silencio administrativo, situación que le fue cuestionada al plantearse la caducidad de su reclamo en el proceso de garantía incoado; que tal hecho debe ser investigado a efectos de determinarse si las autoridades denunciadas actuaron con dolo o negligencia en el trámite del reclamo, por lo que la presente resolución deberá ponerse en conocimiento del Congreso de la República a fin de que proceda en virtud de las facultades que le señala el artículo 99.º de la Constitución del Estado y de la Fiscalía de la Nación para la aplicación de lo dispuesto por el artículo 11.º de la Ley N.º 23506, respecto de los funcionarios que hubiesen actuado con negligencia o dolo no aplicando las normas contenidas en el Reglamento General de Normas de Procesos Administrativos aprobado por el D.S. 02-94-JUS, aplicable supletoriamente, por razones de temporalidad, al reclamo administrativo que en su momento formulara el actor Jorge Miguel Alarcón Meléndez.

SR.

BARDELLI LARTIRIGOYEN

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR