



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 1525-2003-AA/TC
LIMA
JORGE LUIS CUYA LAVY

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de julio de 2003, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Rey Terry y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Jorge Luis Cuya Lavy contra la resolución expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 264, su fecha 21 de marzo de 2003, que, declarando nula la apelada, ordena la expedición de nueva resolución.

ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 4 de diciembre de 2002, 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 CNM, de fecha 20 de noviembre de 2002, en la parte que dispone no ratificarlo en su cargo de Juez Especializado Civil del Cono Norte de Lima, y la Resolución N.º 500-2002-CNM, del 20 de noviembre de 2002, por la que se deja sin efecto su nombramiento y se cancela su título, solicitando su reposición en el cargo y el reconocimiento de sus haberes dejados de percibir, así como de sus demás derechos. Sostiene que se ha desempeñado como Magistrado del Poder Judicial desde el año 1994, habiendo demostrado plena honestidad y probidad en el ejercicio de su cargo. Dicha condición, sin embargo, no ha sido tomada en cuenta por el CNM, quien no la ha ratificado sin motivación alguna y sin respetar su derecho al debido proceso.

El Vigésimo Quinto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 5 de diciembre de 2002, declara de plano improcedente la demanda, por considerar que conforme al artículo 142º de la Constitución, no son revisables en sede judicial las resoluciones del CNM en materia de evaluación y ratificación de jueces.

La recurrida declara nula la apelada y dispone que se expida nueva resolución, estimando que la resolución cuestionada no ha tenido en cuenta que la tutela judicial efectiva constituye un derecho y un principio consagrado en el artículo 139º de la Constitución, y, contrariamente, se ha interpretado literalmente el artículo 142º de la Carta Política, perjudicando el derecho que le asiste al recurrente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNDAMENTOS

1. El objeto de la demanda es que se declaren inaplicables y sin efecto el Acuerdo del Pleno del Consejo Nacional de la Magistratura de fecha 20 de noviembre de 2002, en la parte que dispone no ratificar al demandante en su cargo de Juez Especializado Civil del Cono Norte de Lima, así como la Resolución N.º 500-2002-CNM del 20 de noviembre de 2002, por la que se deja sin efecto su nombramiento y se cancela su título.
2. Previamente a la dilucidación de la presente controversia, es menester precisar que aun cuando en el caso de autos la recurrida es una resolución que se limita a anular lo actuado, ordenando rehacer el procedimiento, este Tribunal considera innecesario obligar a que el demandante transite, nuevamente, la vía judicial, pues el resultado de su demanda, a la luz de los hechos descritos y del estado de la jurisprudencia, resulta previsible. En tales circunstancias se opta, como se ha hecho en ocasiones anteriores, por emitir pronunciamiento definitivo, conforme a las razones que a continuación se detallan.
3. No obstante que 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, 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 ratificación afecta su derecho a la permanencia en el servicio mientras observe conducta e idoneidad propias de la función, puesto que ha sobredimensionado los alcances del 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 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, referido a 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 evaluado sea ratificado por el Consejo Nacional de la Magistratura.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Ello quiere decir 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 culminados esos 7 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, del hecho de que el CNM no haya ratificado el 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 alega que la decisión de no ratificarlo lesiona su derecho de defensa. Este Colegiado tampoco comparte tal criterio pues, como ha sostenido en diversos casos, 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 oído 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 el recurrente. Este Tribunal estima que dicho proceso no tuvo por finalidad pronunciarse sobre actos u omisiones antijurídicas que pudiera haber cometido el recurrente y en el que, por ello, la validez de la decisión final hubiese dependido 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 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 al 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. Mientras que, 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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.

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.

9. Se ha argumentando también que el acto cuestionado por el recurrente habría vulnerado el derecho al debido proceso. Este derecho, como ha precisado el Tribunal en diversos casos, es una garantía que si bien tiene su ámbito natural en sede judicial, también es aplicable en 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”.

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 que se trate, 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 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 su 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. La ratificación de magistrados a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura, por tales razones, se encuentra en una situación muy singular. Esto por la forma cómo se construye la decisión que se adopta, en su seno, a partir de una convicción de conciencia expresada en un voto secreto, aunque sustentada 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del cargo. Lo que significa que, forzosamente, se tenga que modular la aplicación –y titularidad– de todas las garantías que conforman el derecho al debido proceso, y reducirse ésta sólo 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 del magistrado en el desempeño del cargo, la producción jurisdiccional, méritos, informes de los Colegios y Asociaciones de Abogados, antecedentes acumulados sobre su 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 2º, 3º, 4º, 7º y 8º.
13. Probablemente, la alegación más trascendente en torno las ratificaciones es que, al no ser éstas motivadas, lesionarían el derecho reconocido en el inciso 5) del artículo 139.º de la Constitución. A juicio del actor, en efecto, la decisión de no ratificarlo no fue motivada, y ello sería 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 motivar 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, 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 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 sean motivados. En idéntica situación se encuentran actualmente las ratificaciones judiciales que, como antes se ha afirmado, con su introducción en la Constitución de 1993, fueron previstas como un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mecanismo que únicamente expresaría el voto de confianza de la mayoría o de la totalidad de los miembros del CNM.

El establecimiento de un voto de confianza que se materializa a través de una decisión de conciencia, 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 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 allí que para que tal atribución no pudiera ser objeto de decisiones arbitrarias, el legislador orgánico detalló los criterios a partir de los cuales los miembros del CNM 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 (Resoluciones 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 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, 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 CNM 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 CNM de entregar toda la información disponible sobre la materia, dentro de los límites fijados 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. Teniendo en cuenta 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

154.º de la Constitución, y que, en la comprensión de 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 CNM.

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 ésta, 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 inciso 2) del artículo 154.º, 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. La no ratificación, sin embargo, no implica una sanción, por lo que la posibilidad de aplicar la prohibición de reingresar a la carrera judicial es, en principio, 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 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, 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 incurrir en el absurdo de que una decisión que expresa un simple retiro de confianza sobre la forma cómo se ha desempeñado la función jurisdiccional y que, además, no tiene porqué 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 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 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, ordena la expedición de nueva resolución. Reformándola, declara **INFUNDADA** la acción de amparo. Dispone la notificación a las partes, su publicación conforme a ley y la devolución de los autos.

SS.

**ALVA ORLANDINI
REY TERRY
GARCÍA TOMA**

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)