



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

108

EXP. N.º 1994-2004-AA/TC  
LIMA  
EDWIN ELÍAS VÁSQUEZ PURIS

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de junio de 2005, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los magistrados Alva Orlandini, Revoredo Marsano y Gonzales Ojeda; con el voto singular de la magistrada Revoredo Marsano, el voto del magistrado García Toma, que configura la paridad, y el voto dirimente del magistrado Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

#### ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Edwin Elías Vasquez Puris contra la resolución de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 266, su fecha 30 de abril del 2004, que declara infundada la acción de amparo de autos.

#### ANTECEDENTES

Con fecha 10 de diciembre del 2002, el recurrente interpone, acción de amparo contra el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), solicitando que se declaren inaplicables y sin efecto la Resolución del Consejo Nacional de la Magistratura N.º 500-2001-CNM, así como el Acuerdo del pleno del Consejo, de fecha del 20 de noviembre del 2002, en la parte que dispone no ratificarlo en el cargo de Vocal Titular de la Corte Superior de Justicia de Ica; y que, en consecuencia se ordene su reincorporación al Poder Judicial con el reconocimiento de todos sus derechos laborales, así como el pago de sus remuneraciones devengadas.

Manifiesta haberse desempeñado como Juez de Tierras desde el año 1985, y desde el año 1996 como Vocal de la Corte Superior de Justicia de Ica, fecha a partir de la cual se debe iniciar el cómputo del plazo para la ratificación de jueces y fiscales que fueron nombrados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1993; situación que no ha sido tomada en cuenta por el CNM, el cual no lo ha ratificado expresando el motivo de tal decisión transgrediendo su derecho al debido proceso, sin tener en cuenta que no había cumplido siete años en el ejercicio del cargo de Vocal Superior, para el que se lo nombró por Resolución N.º 146-96-CNM del 27 de setiembre de 1996.



109

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Procuradora del Ministerio correspondiente contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente o, alternativamente, infundada, alegando, que no se ha vulnerado derecho alguno, pues el proceso de ratificación al cual se sometió el actor voluntariamente, se realizó en estricta observancia del artículo 5° de la Ley N.° 27368 y la Resolución N.° 241-2001-CNM; "Reglamento de Procesos de Evaluación y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público; agregando que el Consejo actuó en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 154° de la Constitución, y que las resoluciones que emite no son revisables en sede judicial según lo dispuesto por el artículo 142° de la Carta Magna.

El Consejo Nacional de la Magistratura contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente o infundada, aduciendo que no se ha vulnerado derecho alguno, pues tiene competencia exclusiva y excluyente en la evaluación y ratificación de jueces y fiscales, y que las resoluciones que emite son irrevisables en sede judicial, según lo establecen los artículos 154° y 142° de la Constitución, respectivamente.

El Trigésimo Sexto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 28 marzo del 2003, declara fundada la demanda, por estimar que a la fecha en que la emplazada dispuso no ratificar al recurrente, aún no se había cumplido el plazo de siete años en el ejercicio de la función jurisdiccional para ser sometido al proceso de ratificación.

La recurrida, revocando la apelada, declara infundada la demanda, por considerar que el proceso de ratificación al que se sometió el actor teniendo en consideración, tanto la fecha de su ingreso a la carrera judicial, sin que se haya producido interrupción en el ejercicio del cargo, como la vigencia de la Constitución Política de 1993, no ha vulnerado sus derechos.

### FUNDAMENTOS

1. La demanda tiene por objeto que se declaren inaplicables y sin efecto la Resolución del Consejo Nacional de la Magistratura N.° 500-2001-CNM, así como el Acuerdo del pleno del Consejo, de fecha 20 de noviembre del 2002, en la parte en que dispone no ratificar al demandante en el cargo de Vocal Titular de la Corte Superior de Justicia de Ica.
2. Aun cuando la función de ratificación ejercida por el Consejo Nacional de la Magistratura, excepcionalmente puede ser revisada en los supuestos de ejercicio irregular, conforme se ha dejado establecido en la *ratio decidendi* de la STC 2409-2002-AA (Caso Diodoro Gonzales Rios), en el presente caso, no se encuentran razones para considerar que tal situación se ha presentado y que, por consiguiente, se han vulnerado los derechos constitucionales del actor.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. El Tribunal no comparte el criterio del demandante según el cual se ha producido una eventual lesión del derecho reconocido en el artículo 146.º, inciso 3) de la Constitución, esto es, que el acto de no ratificación afecta a su derecho a la permanencia en el servicio mientras haya observado conducta e idoneidad propias de la función, ya que entiende que el demandante ha malinterpretado el citado artículo. En efecto, no hay duda de que dicho precepto constitucional reconoce un derecho a todos 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 entre tanto se observe conducta e idoneidad propia o acorde 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 infinito o hasta que se cumpla una determinada edad, sino que está prefijado en el tiempo; esto es, se ejerce por siete años, transcurridos los cuales la permanencia en el servicio se encuentra sujeta a la condición de ser ratificado por el Consejo Nacional de la Magistratura.
4. Por tanto, la permanencia en el servicio judicial esta garantizada por siete años, período dentro del cual el juez o miembro del Ministerio Público no puede ser removido, a no ser que haya observado conducta impropia de la función, o que se encuentre comprendido en el cese por límite de edad al que antes se ha hecho referencia. Así, una vez transcurridos los siete años, el derecho de permanecer en el cargo se relativiza, pues, a lo sumo, solo existe la expectativa de continuar en el ejercicio del cargo, siempre que se logre sortear satisfactoriamente el proceso de ratificación. Por ello, el Tribunal Constitucional considera que del hecho de que el Consejo Nacional de la Magistratura no haya ratificado al recurrente, no se deriva una violación del derecho constitucional invocado toda vez que este cumplió sus siete años de ejercicio en la función y, por ende, la expectativa de continuar en el ejercicio del cargo dependía de que fuera ratificado, lo que está fuera del alcance de lo constitucionalmente protegido por el artículo 146.º, inciso 3), de la Norma Suprema.
5. 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, tal derecho concede protección para no quedar en estado de indefensión en cualquier etapa del proceso judicial o del procedimiento. Se produce un estado de indefensión en el momento en que, al atribuirse la comisión de un acto u omisión antijurídicos, se sanciona sin oír la formulación de 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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. 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. Al respecto, es dable decir que la sanción, por su propia naturaleza, comprenda la afectación de un derecho o interés derivado de la comisión de una conducta disvaliosa para el ordenamiento jurídico. En cambio, la no ratificación constituye un voto de *no confianza* sobre la manera como se ha ejercido el cargo para el que se nombró por siete años. Dicha expresión de voto es consecuencia de una apreciación personal de conciencia, objetivada por la suma de votos favorables o desfavorables que emitan los consejeros con reserva.

Mientras que, en el caso de la sanción disciplinaria, esta debe sustentarse en las pruebas que incriminan a su autor como responsable de una falta sancionable, impuesta luego de la realización de un procedimiento con todas las garantías; en cambio, en el caso de no ratificación, solo se sustenta en un conjunto de indicios que, a juicio de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, impiden 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 solo a una muestra de desconfianza de la manera como se ha ejercido la función para la que fue nombrado por siete años, no existe la posibilidad de que se afecte al invocado derecho de defensa.

A mayor abundamiento, este 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 este no constituye una sanción ni el proceso de ratificación es, en puridad, un procedimiento administrativo penalizador.

8. Se ha aducido también se habría vulnerado el derecho al debido proceso. Este derecho, como ha recordado 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 que 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 lo indica el artículo IV, fracción 1.2, *in fine*, de la Ley del Procedimiento Administrativo General,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del derecho administrativo”.

9. Consecuentemente, este Colegiado opina que no en todos los procedimientos administrativos se titulariza el derecho al debido proceso; por ello, estima que su observancia no puede plantearse en términos abstractos, sino en función de la naturaleza del procedimiento que se trata, teniendo en cuenta el grado de afectación que su resultado –el acto administrativo– ocasione en los derechos e intereses del particular o administrado.

Al respecto, debe descartarse su titularidad en aquellos casos en 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 a 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. Por tanto, la ratificación o no ratificación de magistrados a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura se encuentra en una situación muy singular, la cual se deriva de la forma como se construye la decisión que se adopta en función de una convicción de conciencia y su expresión en un voto secreto y no deliberado, si bien esta decisión debe sustentarse en determinados criterios (cfr. La Ley Orgánica del CNM y su Reglamento); sin embargo, no comporta la idea de una sanción, sino solo el retiro de la confianza en el ejercicio del cargo; lo que significa que, forzosamente, se tenga que modular la aplicación de todas las garantías que comprende el derecho al debido proceso y reducirse esta solo a la posibilidad de la audiencia.

11. 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 en el desempeño del cargo, considerando la producción jurisdiccional, méritos, informes de los Colegios y Asociaciones de Abogados, antecedentes que han acumulado sobre su conducta, debiendo conceder una entrevista en cada caso, según precisa el artículo 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.

12. Probablemente, le argumento más sólido del demandante es que al no estar motivada la resolución que dispuso no ratificarlo, se vulneró el derecho reconocido en el artículo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

113

139.º, inciso 5), de la Constitución. A juicio del actor, la decisión de no ratificarlo no estuvo motivada, y ello es razón suficiente para invalidarla.

13. 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 esta 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 que diferenciaron esta institución de lo que, en puridad, es la destitución por medidas disciplinarias (cf. Congreso Constituyente Democrático. *Debate Constitucional-1993*, T. III, págs. 1620 y ss.).

Desde una interpretación histórica es evidente que el proceso de ratificación judicial ha cambiado y, por ende, actualmente es percibido como un voto de confianza o de no confianza en torno a la manera como se ejerce la función jurisdiccional. Como tal, la decisión que se tome en el ejercicio de dicha competencia no requiere estar motivada. Ello, a diferencia de la destitución, la 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 esté motivada. 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 acerca de la manera como se había ejercido la función jurisdiccional.

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 requieran explicitarse, 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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

114

De ahí que, para que tal atribución no pudiera ser objeto de decisiones arbitrarias, el legislador orgánico haya previsto criterios que los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura deben tener en cuenta para disponer las ratificaciones judiciales. Ese es el sentido del artículo 30.º, primer párrafo, de la Ley N.º 26397, según el cual “A efectos de la ratificación de Jueces y Fiscales a que se refiere el inciso b) del artículo 21.º de la presente Ley, el Consejo Nacional de la Magistratura evalúa la conducta e idoneidad en el desempeño del cargo, considerando la producción jurisdiccional, méritos, informes de los Colegios y Asociaciones del Abogados, antecedentes que han acumulado sobre su conducta, debiendo conceder una entrevista en cada caso”, o las previstas en el propio Reglamento de Evaluación y Ratificación (Resolución N.ºs 043-2000-CNM y 241-2002-CNM, que se aplicaron a la recurrente).

Pese a que las decisiones de no ratificación y de ratificación no están sujetas a motivación, en modo alguno, ello implica que los elementos sobre cuya base se adoptó 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 denegado. Al respecto, es preciso mencionar que el artículo 2.º, inciso 5), 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 a los magistrados sujetos al proceso de ratificación, y el ineludible deber de entregar toda la información disponible sobre la materia, al Consejo Nacional de la Magistratura conforme lo disponen la Constitución y las leyes. El incumplimiento de dicha obligación viola un derecho fundamental; por tanto, es punible administrativa, judicial y políticamente.

14. 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 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 artículo 154.º, inciso 2), de la Constitución, y que, en la comprensión de aquellas dos cláusulas constitucionales, la que establece la regla general y la que fije su excepción, no puede optarse por una respuesta que, desconociendo esta última, ponga en cuestión el ejercicio constitucionalmente conforme de la competencia asignada al Consejo Nacional de la Magistratura.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. 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, el artículo 154.º, inciso 2), 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.
16. La no ratificación, sin embargo, no implica una sanción, por lo que la posibilidad de aplicar la prohibición de reingresar a la carrera judicial, en principio, es incongruente, no solo con relación a la naturaleza de la institución de la ratificación, sino también con el ordinal “d”, inciso 24), del artículo 2.º de la Constitución, según el cual “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible, ni sancionado con pena no prevista en la ley”. Es incongruente, pues, con la institución de la ratificación ya que, como se ha expuesto, esta no constituye una sanción, sino un voto de confianza en torno al ejercicio de la función confiada por siete años. También lo es con el ordinal “d” del inciso 24) del artículo 2.º de la Constitución, pues la prohibición de reingresar a la carrera judicial se equipara a una sanción cuya imposición, sin embargo, no es consecuencia de haberse cometido una falta.
17. Tal es la interpretación que se debe dar a 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, termine constituyendo una sanción con unos efectos incluso más drásticos que los que se puede imponer por medida disciplinaria.
18. Por ello, sin perjuicio de exhortar al órgano de la reforma constitucional para que sea este el que, en ejercicio de sus labores extraordinarias, defina mejor los contornos de la institución, este Colegiado considera que los magistrados no ratificados no están impedidos de postular nuevamente al Poder Judicial o al Ministerio Público.
19. Finalmente, se impone analizar el argumento esgrimido por el recurrente según el cual en su caso se le habría evaluado antes de cumplir el período de siete años, habida cuenta de que, como Vocal Superior, recién fue nombrado en el mes de setiembre de 1996. Al respecto, este Colegiado estima que el actor no ha interpretado correctamente el artículo 154º, inciso 2), de la Constitución que establece que la ratificación procede cada siete



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

años en relación con los jueces y fiscales de todos los niveles, no distinguiéndose, en momento alguno, si el respectivo período en el ejercicio del cargo de magistrado se limita a un determinado nivel o *status*, o a cualquiera que se haya tenido. Por consiguiente, cuando se ratifica a un magistrado, sea este juez o fiscal, es absolutamente irrelevante si este desempeñó uno o varios cargos durante el período de siete años. Basta con que dichos cargos se hayan ejercido en condición de titular y, sobre todo, que haya transcurrido el período establecido. En el caso de autos, por lo tanto, no afecta en nada que el recurrente haya desempeñado menos de siete años el cargo de Vocal Superior al momento de ser ratificado, pues antes de dicho cargo, y desde el año 1985, se desempeñó como Juez de Tierras –conforme se desprende de los documentos adjuntados con la demanda, de fojas 10 y 11-, lo que supone que al momento de su ratificación tenía más de siete años de servicio efectivo.

Por estos fundamentos el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

**HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la acción de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**ALVA ORLANDINI  
GONZALES OJEDA  
LANDA ARROYO**

**Lo que certifico:**

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