

Los procesos disciplinarios ante el Consejo Nacional de la Magistratura según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú

*Giancarlo E. Cresci Vassallo*¹

RESUMEN

Desde el año 2,001 a la fecha, el Tribunal Constitucional ha resuelto innumerables demandas contra el Consejo Nacional de la Magistratura. Dentro de la variedad de causas que se presentaron, especial importancia cobraron aquellas en las que se cuestionaban los procesos disciplinarios llevados a cabo por dicho órgano y los criterios que aplicaba para imponer sanciones. Ello condujo al establecimiento de reglas concretas respecto a la posibilidad de someter a control constitucional las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en tal materia, aún cuando conforme a los artículos 142° y 154.3° de la Constitución, dichas decisiones eran irrevisables o inimpugnables en sede judicial. Ello supuso que el Tribunal Constitucional deje de lado los métodos de interpretación literal y apele a los principios de interpretación constitucional que, en resumidas cuentas, permiten afirmar que en materia de control constitucional, “no hay islas ni zonas exentas de dicho control”.

PALABRAS CLAVE

Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura, decisiones no revisables o inimpugnables, Control constitucional, imposición de sanciones.

¹ Abogado por la Universidad de Lima. Asesor Jurisdiccional del Tribunal Constitucional con estudios de Justicia Constitucional por la Universidad Carlos III de Madrid, y actual integrante de la Comisión de procesos de inconstitucionalidad. Colaborador con artículos de relevancia constitucional en distintas publicaciones tanto nacionales como internacionales, así como conferencista en diferentes eventos académicos en el Perú como en el extranjero.

SUMARIO

I. Introducción.- II. Sobre las relaciones Tribunal Constitucional – Consejo Nacional de la Magistratura.- III. Alcances de los artículos 142° y 154.3° de la Constitución.- IV. Control constitucional de las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura.- V. Atribución constitucional del Consejo Nacional de la Magistratura de imponer sanciones.- VI. Comentarios a propósito de la Sentencia recaída en el Expediente N.º 05969-2006-PA/TC: El Caso Chocano Polanco.- VII. Conclusiones

I. Introducción

En los últimos años, no han sido pocas las demandas de amparo que han sido resueltas por el Tribunal Constitucional, en aquellos supuestos en los que el Consejo Nacional de la Magistratura constituye la parte demandada. Ello supuso que, al momento de dilucidarse las controversias planteadas se presenten una variedad de supuestos que han merecido diversos pronunciamientos, dependiendo del caso concreto, e incluso el establecimiento de reglas claras y concretas respecto a la posibilidad de someter a control constitucional las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de procesos disciplinarios, y la facultad de dicho Colegiado de imponer sanciones, como en su momento revisaremos.

Ciertamente, el tema traía a colación el referido a lo dispuesto por el numeral 142° de la Norma Fundamental, que a partir de una interpretación literal, impide someter a control –no son revisables en sede judicial, dice la norma– las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de ratificación de magistrados, criterio que resulta plenamente aplicable a lo establecido por el artículo 154.3° de la misma Constitución, en tanto de él se derivan lo supuestos que permiten revisar las resoluciones de carácter disciplinario que concluyan con sanción de destitución.

En ese sentido, el presente artículo tiene como propósito esencial revisar los criterios de interpretación que de los artículos 142° y 154.3° realizó el Tribunal¹, el control

¹ *Cfr.* Sentencia recaída en el Expediente N.º 8333-2006-PA/TC, Caso Miguel Ángel Tomayconza Fernández-Baca

constitucional de las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura², su atribución de imponer sanciones³ y, la revisión de la sentencia recaída en el Caso Chocano Polanco⁴ referido al procedimiento administrativo sancionador y la prescripción de las faltas en sede administrativa, para concluir con algunas consideraciones finales respecto de las atribuciones de cada uno de los órganos constitucionales, que permitan delimitar claramente el campo de actuación de cada uno de ellos.

II. Sobre las relaciones Tribunal Constitucional – Consejo Nacional de la Magistratura

Si bien es cierto, no a los extremos como los que surgieron con el Jurado Nacional de Elecciones, también entre el Tribunal Constitucional y el Consejo Nacional de la Magistratura han surgido, aunque pocas veces, algunos niveles de tensión entre éstos dos órganos constitucionales, en la medida que el Tribunal tenía –y tiene– la obligación-deber de revisar sus resoluciones, sean las referidas a los procesos de ratificación de magistrados, o aquellas derivadas de proceso disciplinario alguno, cuando éstas puedan resultar, eventualmente, violatorias de los derechos fundamentales.

En qué supuestos ello es permitido será revisado en líneas posteriores; empero, a partir de lo que sigue, y ya en las consideraciones finales, se formularán algunas precisiones en torno a las relaciones entre ambos colegiados, en particular, las derivadas de la facultad del Consejo Nacional de la Magistratura de imponer sanciones, y la del Tribunal Constitucional de garantizar el respeto de la supremacía de la Constitución y la vigencia y el respeto de los derechos fundamentales.

² *Cfr.* Sentencia recaída en el Expediente N.º 5976-2006-PA/TC, Caso Carlos Alberto Alarcón Del Portal

³ *Cfr.* Sentencia recaída en el Expediente N.º 5156-2006-PA/TC, Caso Vicente Rodolfo Walde Jáuregui

⁴ *Cfr.* Sentencia recaída en el Expediente N.º 5969-2006-PA/TC, Caso Luis Arturo Chocano Polanco

III. Alcances de los artículos 142° y 154.3° de la Constitución

Como se sabe, no han sido pocas las demandas de amparo que ha resuelto el Tribunal Constitucional, en su calidad de Supremo Intérprete de la Constitución⁴, en las que el Consejo Nacional de la Magistratura era parte demandada. Así, una primera cuestión a revisar fue la referida a los alcances del artículo 142° de la Constitución, que dispone que las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de ratificación de magistrados no son revisables en sede judicial.

Un sentido similar contiene el artículo 154.3° de la Constitución, que a la letra prescribe que la resolución de destitución expedida por el Consejo Nacional de la Magistratura en forma motivada y con previa audiencia del interesado es inimpugnable. Como puede apreciarse, en uno u otro caso el efecto es el mismo: no pueden someterse a revisión, o lo que es lo mismo, no pueden ser impugnadas en sede judicial, las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de ratificación o destitución de magistrados, aunque en éste último supuesto hay dos presupuestos bien precisos que revisaremos con posterioridad.

En razón de ello surgía la interrogante, ¿cómo dilucidar la controversia, aún si por mandato expreso de determinadas disposiciones constitucionales –artículos 142° y 154.3°– está vedado revisar, en sede judicial, las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de ratificación y destitución de magistrados? En el caso, había una aparente contradicción entre dicha disposición y el derecho de acceso a la justicia como manifestación del derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva previsto por el artículo 139.3° de la Constitución.

⁴ Cfr. Artículo 201° de la Constitución: “El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años. (...)”. Y, artículo 1° de la Ley N.º 28301, Orgánica del Tribunal Constitucional: “El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales. Se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica. El Tribunal Constitucional tiene como sede la ciudad de Arequipa. Puede, por acuerdo mayoritario de sus miembros, tener sesiones descentralizadas en cualquier otro lugar de la República”.

Al Tribunal Constitucional le corresponde, por su condición de ente guardián y supremo intérprete de la Constitución, y mediante la acción hermenéutica e integradora de ella, resguardar la sujeción del ejercicio del poder estatal frente al sistema constitucional, la supremacía de la Constitución y la plena e irrestricta vigencia de los derechos fundamentales; le corresponde, pues, declarar y establecer los contenidos de los valores, principios y disposiciones contenidas en la Ley Fundamental. En ese sentido, la situación planteada exigía dejar de lado los métodos de interpretación constitucional sustentados en criterios clásicos de interpretación normativa (literal, teleológico, sistemático e histórico) y, por el contrario, abarcar otros principios que informen la labor hermenéutica del juez constitucional, esto es, los principios de unidad de la Constitución, de concordancia práctica, de corrección funcional, de función integradora y de fuerza normativa de la Constitución.

Una lectura aislada del artículo 142°, como del numeral 154.3° de la Constitución conduce, inevitablemente, a resultados inconsecuentes con el principio de unidad de la Constitución, no siendo válido interpretar las disposiciones constitucionales de manera aislada y literal. ¿Era correcto sostener, bajo una interpretación literal, que una resolución del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de ratificación y/o destitución de magistrados, aún cuando pudiera haber sido expedida con afectación de los derechos fundamentales de la persona, no podía ser sometida a control en sede jurisdiccional? Indudablemente que no; una interpretación literal no era sustentable constitucionalmente, toda vez que lejos de optimizar el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales, desconoce la limitación que dicho contenido representa para los actos llevados a cabo por todo poder público, como el caso del Consejo Nacional de la Magistratura, que como todo organismo, se encuentra obligado a respetar los derechos fundamentales en el marco del respeto al derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva; de no ser así, será nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de conformidad con el párrafo final del artículo 31° de la Constitución.

Una interpretación aislada del artículo 142°, como del numeral 154.3°, viola los más elementales principios de interpretación constitucional (unidad de la Constitución y concordancia práctica), pues despoja a los derechos fundamentales de toda garantía

jurisdiccional de protección, y resulta contraria al principio de fuerza normativa de la Constitución (artículo 51°) y al de corrección funcional, pues no sólo desconoce el carácter vinculante de la Constitución, sino también la función de contralor de la constitucionalidad conferida al Tribunal Constitucional por mandato del artículo 201° de la Norma Fundamental. A ello cabe agregar que dicha interpretación confunde la autonomía que ha sido constitucionalmente reconocida al Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 150° de la Constitución) con autarquía, pues pretende, so pretexto de ello, que sus resoluciones no sean objeto de control constitucional cuando sean contrarias a los principios y derechos fundamentales reconocidos en la Carta Fundamental.

Cuando el Consejo Nacional de la Magistratura ejerce sus funciones excediendo el marco normativo que la Constitución le impone, esto es, cuando expide resoluciones, en el marco de los procesos de ratificación y/o destitución de magistrados, violatorias de los derechos fundamentales, resulta de aplicación inmediata el artículo 200.2° de la Constitución, que convierte a la jurisdicción constitucional en el fuero competente para determinar si existió o no violación a la Norma Suprema. Consecuentemente, no existe justificación constitucional alguna para que el Consejo Nacional de la Magistratura se encuentre relevado de dicho control cuando no respete los derechos fundamentales de la persona.

Por otro lado, la interpretación de los artículos 142° y 154.3° de la Constitución conducen a establecer un paralelo con lo establecido, tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como en la Convención Americana de Derechos Humanos, en tanto establecen que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo, efectivo y rápido ante los tribunales nacionales competentes que la ampare contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y la ley⁵.

⁵ *Cfr.* Artículo 8° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otra índole”. Y, artículo 25° de la Convención Americana de Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

Conforme al artículo 55° de la Constitución, los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional. Quiere ello decir, que los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, por pertenecer al ordenamiento jurídico interno, son Derecho válido, eficaz e inmediatamente aplicable al interior del Estado. En tal contexto, y en virtud de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, y el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución deben ser obligatoriamente interpretados de conformidad con los tratados y los convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú y en concordancia con las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte.

En atención a lo anterior, esto es, una lectura sistemática de la Constitución, una aplicación integral de las normas relativas a los derechos fundamentales de la persona, así como a una obligatoria información de las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos, queda claro que no podían admitirse “islas” o “zonas de indefensión”. Por lo tanto, no existe justificación alguna para que las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de ratificación de magistrados no puedan ser sometidas al control constitucional cuando no respeten los derechos fundamentales de la persona.

De allí que el Tribunal Constitucional haya establecido⁵, respecto del carácter inimpugnabile de las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura –en materia de destitución, conforme al artículo 154.3°– o, lo que es lo mismo, no revisables en sede judicial –en materia de evaluación y ratificación, conforme lo establece el artículo 142° de la Constitución–, que “el hecho de que una norma constitucional pueda ser analizada a partir de su contenido textual no significa que la función del operador del Derecho se agote, en un encasillamiento elemental o particularizado, con el que se ignore o minimice los contenidos de otros dispositivos constitucionales, con mayor razón si resulta evidente que aquellos resultan siendo no un simple complemento, sino en muchos casos una obligada fuente de referencia por su relación o implicancia con el dispositivo examinado. La verdad, aunque resulte elemental decirlo, es que las consideraciones sobre un determinado

⁵ *Cfr.* Sentencia recaída en el Expediente N.º 8333-2006-PA/TC, Caso Miguel Ángel Tomayconza Fernández Baca, Fundamento N.º 3.

dispositivo constitucional solo pueden darse cuando aquellas se desprenden de una interpretación integral de la Constitución, y no de una parte o de un sector de la misma (...)”.

Así, en el *Caso Diodoro Antonio Gonzales Ríos vs Consejo Nacional de la Magistratura*⁶, el Tribunal Constitucional sostuvo que las consideraciones sobre un determinado dispositivo constitucional solo pueden darse cuando aquellas se desprenden de una interpretación integral de la Constitución, y no de una parte o de un sector de la misma; y que cuando el artículo 142.º de la Constitución establece que no son revisables en sede judicial las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de Jueces, el presupuesto de validez de dicha afirmación se sustenta en que las consabidas funciones que le han sido conferidas a dicho organismo sean ejercidas dentro de los límites y alcances que la Constitución le otorga, y no a otros distintos, que puedan convertirlo en un ente que opera fuera o al margen de la misma norma que le sirve de sustento. En el fondo, no se trata de otra cosa sino de la misma teoría de los llamados poderes constituidos, que son aquellos que operan con plena autonomía dentro de sus funciones, pero sin que tal característica los convierta en entes autárquicos que desconocen o hasta contravienen lo que la misma Carta les impone. El Consejo Nacional de la Magistratura, como cualquier órgano del Estado, tiene límites en sus funciones, pues resulta indiscutible que estas no dejan en ningún momento de sujetarse a los lineamientos establecidos en la Normal Fundamental. Por consiguiente, sus resoluciones tienen validez constitucional en tanto las mismas no contravengan el conjunto de valores, principios y derechos fundamentales de la persona contenidos en la Constitución, lo que supone, *a contrario sensu*, que si ellas son ejercidas de una forma tal que desvirtúan el cuadro de principios y valores materiales o los derechos fundamentales que aquella reconoce, no existe ni puede existir ninguna razón que invalide o deslegitime el control constitucional señalado a favor de este Tribunal en los artículos 201º y 202º de nuestro Texto Fundamental.

⁶ Cfr. Sentencia recaída en el Expediente N.º 2409-2002-AA/TC, Fundamento N.º 2.

Luego, al resolver el *Caso Luis Felipe Almenara Bryson vs Consejo Nacional de la Magistratura*⁷, en el cual las instancias judiciales desestimaron la demanda en virtud de una aplicación literal del numeral 142° de la Constitución, el Tribunal estableció que al resolverse de ese modo, se había obviado que también constituye un atributo subjetivo de naturaleza constitucional el derecho de acceder a un tribunal de justicia competente que ampare a las personas contra todo tipo de actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la Ley, según enuncia, entre otros instrumentos internacionales, el artículo 8° de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Y que detrás de ese derecho y, en concreto, del establecimiento de los procesos constitucionales de la libertad, se encuentra implícito el derecho a la protección jurisdiccional de los derechos o, lo que es lo mismo, el derecho a recurrir ante un tribunal competente frente a todo acto u omisión que lesione una facultad reconocida en la Constitución o en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. De conformidad con la jurisprudencia vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, constituye parte del núcleo duro de la Convención Americana de Derechos Humanos y, en ese sentido, no puede obstaculizarse irrazonablemente su acceso o simplemente impedirse su cabal goce y ejercicio. Por ello, el Tribunal Constitucional no pudo aceptar, como una derivación del artículo 142° de la Constitución, el argumento de que dicho órgano constitucional no pueda ser objeto de control jurisdiccional, pues ello supondría tener que considerarlo como un ente autárquico y carente de control jurídico en el ejercicio de sus atribuciones. En consecuencia, la limitación contenida en el artículo 142° de la Constitución no podía entenderse como exención de inmunidad frente al ejercicio de una competencia ejercida de manera inconstitucional, ya que ello supondría tanto como que se proclamase que, en el Estado Constitucional de Derecho, el Texto Supremo puede ser rebasado o afectado y que, contra ello, no exista control jurídico alguno. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico-estatal y, como tal, la validez de todos los actos y normas expedidos por los poderes públicos depende de su conformidad con ella.

⁷ Cfr. Sentencia recaída en el Expediente N.º 1949-2002-AA/TC, Fundamento N.ºs 2 a 6.

No puede pues alegarse ningún tipo de zona invulnerable a la defensa de la constitucionalidad o la protección de los derechos humanos, toda vez que la limitación que señala el artículo 142° de la Constitución –como la prevista por el numeral 154.3°– no pueden entenderse como exención de inmunidad frente al ejercicio de una competencia ejercida de modo inconstitucional, pues ello supondría tanto como que se proclamase que en el Estado Constitucional de Derecho se pueden rebasar los límites que impone la Constitución, como que contra ello no exista control jurídico alguno que pueda impedirlo.

En tal sentido, las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de destitución podrán ser revisadas en sede judicial, en interpretación, *contrarii sensu*, del artículo 154.3° de la Constitución, cuando sean expedidas sin una debida motivación, y sin previa audiencia al interesado.

IV. Control constitucional de las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura

Complementariamente a lo expuesto en el apartado III, *supra*, conviene también hacer algunas precisiones respecto al control constitucional de las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura.

Para quienes se ciñen a una lectura aislada de los artículos 142° y 154.3° de la Constitución el asunto no merece mayor discusión: cada vez que se pretenda revisar una resolución del Consejo Nacional de la Magistratura ello resultará improcedente.

Sin embargo, también podría recurrirse a una lectura aislada del artículo 200.2° de la Constitución, que dispone la procedencia de la acción de amparo contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza los derechos reconocidos por la Constitución.

La lectura aislada y unilateral de estas disposiciones constitucionales pueden llevar, equivocadamente, a concluir la existencia de una contradicción en la Constitución, toda vez que, por un lado, se prohíbe revisar en sede judicial las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura; y, por otro, se habilita el proceso de amparo para cuestionar las

decisiones de cualquier autoridad. Es por ello que nunca ha sido ni será válido interpretar las disposiciones constitucionales de manera aislada, pues la Constitución es una unidad y toda aparente tensión entre sus disposiciones debe resolverse atendiendo a los principios de interpretación constitucional.

La interpretación de la Norma Fundamental debe efectuarse apelando a determinados principios constitucionales. En primer lugar, al *principio de unidad de la Constitución*, según el cual la interpretación de la Constitución debe estar orientada a considerarla como un “todo” armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto.

En segundo lugar, al *principio de concordancia práctica*, conforme al cual la aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta optimizando su interpretación, es decir, sin sacrificar ninguno de los valores, derechos o principios constitucionales, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada “Constitución orgánica”, se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1º de la Constitución).

En tercer lugar, al *principio de corrección funcional*, el cual exige al Tribunal Constitucional, como a cualquier juez constitucional que, al realizar su labor de interpretación, no desvirtúen las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado constitucional y democrático, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales, se encuentre plenamente garantizado.

En cuarto lugar, al *principio de función integradora*, de acuerdo con el cual el “producto” de la interpretación sólo podrá ser considerado como válido en la medida que contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes públicos entre sí y las de estos con la sociedad. Y, finalmente, apelando al *principio de fuerza normativa* de la Constitución, que está orientado a relevar y respetar la naturaleza de la Constitución como

norma jurídica, vinculante para todos los poderes públicos y privados *in toto* y no sólo parcialmente.

Es por ello que el Tribunal Constitucional estableció en el Fundamento N.º 1b) de la sentencia recaída en el Expediente N.º 2409-2002-AA/TC, en criterio que resulta aplicable a lo dispuesto por el artículo 154.3º de la Norma Fundamental, que

“(…) cuando el artículo 142.º de la Constitución establece que no son revisables en sede judicial las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de Jueces, limitación que no alcanza al Tribunal Constitucional por las razones antes mencionadas, el presupuesto de validez de dicha afirmación se sustenta en que las consabidas funciones que le han sido conferidas a dicho organismo sean ejercidas dentro de los límites y alcances que la Constitución le otorga, y no a otros distintos, que puedan convertirlo en un ente que opera fuera o al margen de la misma norma que le sirve de sustento. En el fondo, no se trata de otra cosa sino de la misma teoría de los llamados poderes constituidos, que son aquellos que operan con plena autonomía dentro de sus funciones, pero sin que tal característica los convierta en entes autárquicos que desconocen o hasta contravienen lo que la misma Carta les impone. El Consejo Nacional de la Magistratura, como cualquier órgano del Estado, tiene límites en sus funciones, pues resulta indiscutible que estas no dejan en ningún momento de sujetarse a los lineamientos establecidos en la norma fundamental. Por consiguiente, sus resoluciones tienen validez constitucional en tanto las mismas no contravengan el conjunto de valores, principios y derechos fundamentales de la persona contenidos en la Constitución, lo que supone, *a contrario sensu*, que si ellas son ejercidas de una forma tal que desvirtúan el cuadro de principios y valores materiales o los derechos fundamentales que aquella reconoce, no existe ni puede existir ninguna razón que invalide o deslegitime el control constitucional señalado a favor de este Tribunal en los artículos 201.º y 202.º de nuestro Texto Fundamental”.

De otro lado, cuando el artículo 5.7° del Código Procesal Constitucional prescribe que no proceden los procesos constitucionales cuando se cuestionen las resoluciones definitivas del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de destitución y ratificación de jueces y fiscales, siempre que dichas resoluciones hayan sido motivadas y dictadas con previa audiencia del interesado, no ha hecho más que compatibilizar dicho artículo con la interpretación que ha realizado el Tribunal Constitucional del artículo 142° de la Constitución.

De ahí que el Tribunal Constitucional entendió⁸ que ello es así siempre que se cumplan irrestrictamente ambos presupuestos: motivación y audiencia previa del interesado; de lo contrario, podrá asumir competencia para determinar la legitimidad constitucional de las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura. Siendo ello así, debe quedar claramente establecido que el Tribunal Constitucional, en tanto supremo intérprete y guardián de la supremacía jurídica de la Constitución y de los derechos fundamentales, no sólo puede, sino que tiene el deber de someter a control constitucional las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura que eventualmente puedan resultar violatorias de los derechos fundamentales de las personas.

V. Atribución constitucional del Consejo Nacional de la Magistratura de imponer sanciones

Entre las distintas funciones constitucionales que la Constitución le ha atribuido al Consejo Nacional de la Magistratura, destaca aquella referida a su facultad de imponer sanciones prevista en el artículo 154.3°, que prescribe su atribución de aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos, y a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. La resolución final motivada, y con previa audiencia del interesado, es inimpugnable.

⁸ *Cfr.* Sentencia recaída en el Expediente N.º 3361-2004-AA/TC, Fundamento N.º 2.

Esta facultad constitucional se complementa con aquellas otras funciones que desempeña un órgano constitucional como el Consejo Nacional de la Magistratura dentro de nuestro ordenamiento constitucional; es decir, con la de nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles (artículo 154.1° de la Constitución), con la de ratificar, cada siete años, a los jueces y fiscales de todos los niveles (artículo 154.2° de la Constitución), y con la de otorgar el título oficial que acredita a los jueces y fiscales como tales (artículo 154.4° de la Constitución).

El ejercicio de estas funciones constitucionales ha de hacerse dentro del marco jurídico establecido por la Constitución, la que, en tanto norma jurídico-política, diseña no sólo las facultades de los órganos constitucionales, sino también los límites a su ejercicio. Y esos límites, principalmente, vienen determinados por el principio jurídico de supremacía constitucional –con lo que todo ello implica– y por el respeto de los derechos fundamentales. La irrestricta observancia de uno y otro convierte el ejercicio de las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura en constitucionalmente legítimas; caso contrario, se colisiona el ordenamiento jurídico y se vulneran los derechos de las personas, lo que en un estado constitucional y democrático no puede ser aceptado.

La exigencia de observar estos límites es aún más intensa si de lo que se trata es de ejercer funciones en el ámbito de la imposición de sanciones. En estos casos, los derechos fundamentales se erigen no sólo como facultades subjetivas e instituciones objetivas valorativas, sino también como auténticos límites a la facultad sancionadora de un órgano constitucional. Sólo de esta manera la sanción impuesta incidirá legítimamente en los derechos fundamentales de las personas, pues estos, cuando se trata de imponer sanciones, son, a su vez, garantía y parámetro de legitimidad constitucional de la sanción a imponer.

A juicio del Tribunal Constitucional, en el artículo 154.3° de la Constitución subyace tanto la habilitación al Consejo Nacional de la Magistratura para imponer sanciones, como el límite para tal facultad. En el primer caso, dicho órgano constitucional está facultado para aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos; y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, puede sancionar a los jueces y fiscales de todas las instancias. En el segundo, la Constitución exige que la sanción debe ser impuesta, por un lado, a través de

una resolución final debidamente motivada; y, por otro, con previa audiencia del interesado. Sólo en el supuesto de que la sanción haya observado estas dos exigencias constitucionales puede ser considerada legítima.

En lo que toca a la facultad sancionadora del Consejo Nacional de la Magistratura, es la propia Constitución –y no por decisión del Tribunal– la que establece que la resolución que impone la sanción debe estar debidamente motivada. Al respecto, el Colegiado ha establecido en uniforme jurisprudencia que la debida motivación de las resoluciones mediante las que se imponen sanciones no constituye sólo una exigencia formal de las resoluciones judiciales, sino que se extiende a todas aquellas resoluciones –al margen de si son judiciales o no– que tienen por objeto el pronunciamiento sobre los derechos fundamentales, más aún en el ejercicio de una función; es imperativo, entonces, que las resoluciones sancionatorias contengan de una motivación adecuada a Derecho, como una manifestación del principio de tutela jurisdiccional e interdicción de la arbitrariedad.

Así, la exigencia constitucional de motivación de las resoluciones sancionatorias del Consejo Nacional de la Magistratura se cumple cuando dicho órgano fundamenta cumplidamente su decisión de imponer una sanción, lo cual excluye aquellos argumentos subjetivos o que carecen de una relación directa e inmediata con la materia que es objeto de resolución y con la imposición de la sanción misma. En cuanto al segundo presupuesto de legitimidad constitucional, esto es, la previa audiencia del interesado, constituye también una manifestación del derecho a un debido proceso.

Consecuentemente, las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de destitución podrán ser revisadas en sede judicial, en interpretación, *contrarii sensu*, del artículo 154.3° de la Constitución, cuando sean expedidas sin una debida motivación, y sin previa audiencia al interesado.

VI. Comentarios a propósito de la Sentencia recaída en el Expediente N.º 05969-2006-PA/TC: El Caso Chocano Polanco

En el *Caso Luis Arturo Chocano Polanco vs Consejo Nacional de la Magistratura*, el demandante pretendía que se deje sin efecto la Resolución N.º 120-2002-PCNM, del 11 de diciembre de 2002, mediante la que se le impone sanción de destitución del cargo de Vocal de la Sala de Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima. Manifestaba el actor que el 4 de noviembre de 2000 había renunciado al cargo que ejerció en el Poder Judicial, lo cual fue aceptado por el Consejo Transitorio de Gobierno del Poder Judicial mediante la Resolución N.º 001-2001-CT-PJ, del 4 enero de 2001, habiéndose expedido la Resolución N.º 016-2001-CNM, del 17 de enero de 2001, que dispuso la cancelación de su título de magistrado. Sin embargo, el 20 de febrero de 2002, se dispuso la apertura del Proceso Disciplinario N.º 002-2002-CNM en su contra, con la finalidad de investigar supuestas infracciones en el trámite de los procesos de acción de amparo y acción de cumplimiento seguidos en 1998 por la Empresa Luchetti Perú S.A. contra las Municipalidades de Lima y Chorrillos, pese a encontrarse fuera de la magistratura con un año de anterioridad, no habiéndose observado lo prescrito por el artículo 204º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, respecto de los plazos de prescripción de oficio y de caducidad aplicables en los procesos disciplinarios de magistrados. Asimismo, alegaba que durante el informe oral del 23 de mayo del 2002 solicitó la prescripción y caducidad del proceso administrativo, y que, pese a ello, ello fue ignorado, siendo destituido del cargo mediante la resolución cuestionada.

Como puede apreciarse, dos son las cuestiones esenciales que tuvo que abordar el Tribunal Constitucional a efectos de dilucidar la controversia de autos : de un lado, la referida a la prescripción del proceso disciplinario seguido en contra del actor, pues alegaba que a pesar de haberlo solicitado durante el informe oral, el emplazado no se había pronunciado respecto de ello; y, por otro, la referida a la circunstancia de haber sido destituido no obstante que con anterioridad su renuncia ya había sido aceptada por el Poder Judicial.

Respecto de la primera cuestión, cabe precisar que al expediente principal se acompañó el expediente administrativo derivado del proceso disciplinario seguido contra el actor, el cual tenía más de 1,400 fojas. Sin embargo, pese a que el recurrente ejerció continuamente su derecho de defensa durante todo el procedimiento administrativo, jamás invocó como medio de defensa, esto es, no dedujo la excepción de prescripción –ni ninguna otra– respecto de la cual alegaba que el emplazado no se había pronunciado, aún cuando la había invocado durante un informe oral.

En ese sentido, es claro que la excepción es un instituto procesal por la cual el demandado –que en el proceso disciplinario lo era el magistrado Chocano Polanco– puede oponerse a la pretensión del actor –en el caso, el Consejo Nacional de la Magistratura–, mediante la que se cuestionan aspectos formales o de fondo del proceso, persiguiendo anular la acción incoada. Por ende, constituye un requisito esencial que ésta, necesariamente, debe ser propuesta por la parte emplazada, dentro de los plazos y en el tiempo que dispongan las disposiciones pertinentes.

De ahí que el Tribunal Constitucional concluyó que no podía alegarse que el Consejo Nacional de la Magistratura no se había pronunciado respecto de una situación alegada por el recurrente, pero que sin embargo, por su carácter de medio de defensa necesitaba ser promovido por la parte interesada en la etapa procedimental correspondiente a fin de que el órgano de resolución evalúe su pertinencia o impertinencia.

Respecto a la segunda cuestión, el actor consideraba que resultaba incongruente que se le haya impuesto la sanción de destitución, cuando con anterioridad se había aceptado su renuncia al cargo de magistrado que ejercía. Tampoco encontró el Tribunal sustento en tal alegato, en la medida que ello resultaba perfectamente posible, toda vez que los procedimientos administrativos disciplinarios tienen por finalidad evaluar la conducta del servidor –en el caso, de un magistrado– en el ejercicio de sus funciones y respecto de determinados eventos puestos a consideración del órgano de resolución. En el supuesto que el servidor ya no se encuentre en ejercicio del cargo, la investigación a efectuarse tendrá por finalidad determinar la posible responsabilidad acarreada, y, la imposición de la sanción correspondiente ligada directamente a la inhabilitación para el ejercicio de un cargo

público, aunque ello no impida el desmerecimiento de otra sanción que pueda ser impuesta –y no ejecutada– en el legajo personal del servidor investigado y considerado responsable.

En consecuencia, al haberse observado los parámetros a que se ha hecho referencia *supra*, respecto de los supuestos que permiten el control constitucional de las resoluciones sancionadoras del Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional desestimó la demanda, toda vez que la cuestionada resolución fue debidamente motivada, y el actor ejerció su derecho de defensa sin limitación alguna.

VII. Conclusiones

- Los artículos 150° y 154° de la Constitución instituyen al Consejo Nacional de la Magistratura como el órgano constitucional encargado de la selección, nombramiento, ratificación y destitución de los jueces y fiscales.
- En efecto, de conformidad con las precitadas disposiciones, el Consejo Nacional de la Magistratura constituye el único órgano competente para nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles; ratificar, cada siete años, a los jueces y fiscales de todos los niveles; aplicar la sanción de destitución a los Vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias; y, extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita como tales, sin perjuicio de las demás atribuciones que su Ley Orgánica le reconoce.
- Por su parte, el Tribunal Constitucional es un órgano constituido sometido a la Constitución y a su ley orgánica. En su función de máximo intérprete constitucional (artículo 201° de la Constitución y artículo 1° de su Ley Orgánica), tiene el deber de integrar todas las normas constitucionales, y otorgar así seguridad jurídica y unidad normativa al Derecho Constitucional, garantizando el respeto a los derechos fundamentales y la primacía normativa de la Constitución, conforme al artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

- Ante la eventual afectación de los derechos fundamentales de la persona, cuya defensa constituye el fin supremo de la sociedad y del Estado, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución, el artículo 200.2º de la misma Norma Fundamental ha instituido el proceso de amparo orientado a la defensa de los derechos fundamentales, cuyo conocimiento, en última y definitiva instancia corresponde al Tribunal Constitucional, según lo manda el numeral 202.2º, y a la que, por imperio de la Constitución, no puede renunciar.
- Ello no supone atentar contra las competencias que la Constitución, en el artículo 154º, le ha otorgado al Consejo Nacional de la Magistratura, sino tan sólo ejercer las competencias que la Constitución otorga a dicho Tribunal en materia constitucional. No se trata pues de una superposición de funciones, sino de delimitar clara y correctamente las competencias que la Constitución ha conferido a cada uno de los órganos constitucionales (principio de corrección funcional).
- El Tribunal Constitucional ha entendido legítimo que el Consejo Nacional de la Magistratura defienda las competencias que consideran necesarias para el mejor desempeño de sus funciones en tanto su calidad de órgano constitucional y, en ese sentido, es respetuoso de dicha condición y de las atribuciones que la Norma Fundamental le otorga, las cuales no sólo ha reconocido, sino que tiene el deber de garantizar.
- Sin embargo, resulta inadecuado que dicha defensa pretenda realizarse a costa de la plena vigencia de los derechos fundamentales, cuya protección, en última instancia, corresponde al Tribunal Constitucional, y a la que, por imperio de la Constitución, no puede renunciar.