

Filosofía del derecho constitucional: análisis de las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura, hoy Junta Nacional de Justicia (JNJ)

Philosophy of Constitutional Law: Analysis of the Resolutions of the National Council of the Judgment, Today National Board of Justice (JNJ)

Jaime Alejandro Zelada Flores

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú

jzelada@indecopi.gob.pe

ORCID: 0000-0003-2484-6820

Resumen

Los factores sociales influyen en la evolución del derecho constitucional. Sin embargo, la filosofía del derecho constitucional, al hacer un estudio racional de la normativa, en un contexto social-universal, propone alternativas en la búsqueda de soluciones. En ese escenario se realiza este trabajo de investigación sobre el Tribunal Constitucional y la interpretación de las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) en materia de evaluación y ratificación de magistrados, mediante el análisis de las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura, hoy Junta Nacional de Justicia (JNJ), dentro de un contexto sociojurídico. Al respecto, el artículo 142 de la Constitución de 1993 regula que: “No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces”. Sin embargo, el Tribunal Constitucional interpretó que es factible la interposición y declaración como fundada de una demanda de amparo contra el CNM. En ese sentido y luego de realizar el estudio de las sentencias expedidas, sobre este particular, se observa que la labor de interpretación realizada excede los límites de esta institución y es, por tanto, apropiada la reforma constitucional.

Palabras clave: Consejo Nacional de la Magistratura, filosofía del derecho constitucional, Junta Nacional de Justicia, Tribunal Constitucional

Abstract

Social factors influence the evolution of Constitutional Law. However, the Philosophy of Constitutional Law, by making a rational study of the regulations, in a universal social context, proposes alternatives in the search for solutions. In this scenario, this research work is carried out, on “The Constitutional Court and the Interpreta-

tion of the Resolutions issued by the National Council of the Magistracy in matters of evaluation and ratification of magistrates” and analyzing the Resolutions of the National Council of the Magistrature, today JNJ, within a socio-legal context. In this regard, Article 142 of the 1993 Constitution, regulates that: “The resolutions of the National Elections Jury, in electoral matters, nor those of the National Council of the Magistracy in matters of evaluation and ratification of elections, are not reviewable in court. judges”. However, the Constitutional Court interpreted that the filing and declaration as founded of a claim for amparo against the CNM is feasible. In that sense and after carrying out the study of the sentences issued, on this particular, it is observed that the interpretation work carried out exceeds the limits of this Institution; constitutional reform being appropriate.

Keywords: National Council of the Judiciary, Philosophy of Constitutional Law, Constitutional interpretation, National Board of Justice, Constitutional Court

Fecha de envío: 27/2/2022 **Fecha de aceptación:** 23/6/2022

Introducción

Las disciplinas jurídicas, entre ellas el derecho constitucional, sufren la influencia de factores sociales en su evolución. Ello se debe a que disciplinas como la sociología del derecho, reconocida como la ciencia de las leyes del desarrollo y funcionamiento de los sistemas sociales, estudia precisamente los vínculos recíprocos de la diversidad social y las leyes generales del comportamiento normativo y factico de la sociedad; como una manera de explicar la vida social y las tendencias del desarrollo histórico, que finalmente esclarecerán y explicarán la vida de la sociedad y las diversas tendencias del desarrollo histórico. El estudio del derecho, y particularmente del derecho constitucional, comprende el estudio de los fenómenos sociales por medio de investigaciones de la sociología jurídica, bajo la apreciación y expresión sociológica del derecho, que, finalmente, no se realiza en la legislación ni en la jurisprudencia ni en las ciencias jurídicas, sino en la vida social dinámica y cambiante, es decir, en la sociedad misma. Por estos fundamentos, al observar la historia universal (en forma específica, en la Edad Media), en el continente europeo predominaba el Estado medieval, en el cual el gobernante se supeditaba en la figura del rey, quien para administrar los asuntos públicos fue adoptando o configurándose con determinadas funciones y facultades.

Es así que el rey o gobernante ostentaba un amplio margen para maniobrar y atender los asuntos de orden público. En algunos casos estas facultades fueron

utilizadas por los reyes o gobernantes, muchas veces con prudencia, pero en otras oportunidades con abuso. En forma posterior, específicamente a fines del siglo XVIII, el Estado moderno hacía su aparición. La clase burguesa que emergía señaló la necesidad de un mayor orden racional en el manejo de los asuntos de orden público y en la conducción de la actividad estatal en general. En otras palabras, llegó el momento en el cual el poder se tenía que desprender del orden personal, es decir, tenía que desvincularse de la persona del rey y derivarse a los órganos y funciones del Estado.

En este contexto, surgen conceptos e ideas que se reflejan en la realidad, como la seguridad jurídica, el principio de la separación de poderes del Estado, la teoría de los derechos adquiridos, los métodos de interpretación, etc.; cuyo común denominador es, precisamente, dotar y reforzar de mayor racionalidad el accionar de los órganos del Estado, con la finalidad de evitar abusos que se cometían y garantizar el desarrollo de una vida ordenada y tranquila para las personas. La unidad de acción y decisión del Estado exige una adecuada interacción de los órganos entre sí, pues se entiende que existe una situación de necesidad de controlar la actuación y ejercicio de las funciones del CNM (hoy JNJ), a través de los órganos que ejercen y realizan la jurisdicción constitucional (García Pelayo, 1991, p. 2910).

Dentro de este orden de ideas y con el transcurrir del tiempo, el desarrollo de un concepto de “Estado de derecho” llevó a la necesidad de garantizar a los ciudadanos la “justicia constitucional”, lo que denominamos jurisdicción constitucional, y la aparición de un órgano muy especial por la naturaleza de sus funciones, el cual es denominado en nuestro país Tribunal Constitucional¹. En este sentido, existen dos maneras de defender el orden constitucional en todo país.

La primera forma es el control difuso del poder, por el cual son los magistrados, los jueces y fiscales, los encargados de la defensa del orden constitucional. Esta forma aparece con la sentencia de 1803 de la Corte Suprema de los Estados Unidos², en el caso *Marbury vs. Madison*. Con este control judicial de poder se busca resguardar las libertades de los ciudadanos.

La segunda forma es el control concentrado a cargo del Tribunal Constitucional, órgano creado a comienzos del siglo XX. Mayormente los países europeos crean sus propios Tribunales Constitucionales, y luego las Constituciones de países de América adoptan esta forma, como es el caso peruano, que adopta esta figura con la Constitución Política de 1979, con la denominación Tribunal de Garantías Constitucionales. En este orden de ideas, en el caso peruano, teniendo en consideración la presencia del Poder Judicial, el rol del Tribunal Constitucional se convierte en esencial y fundamental, ya que el juez ordinario no garantiza el orden

constitucional al que todos aspiramos. En este sentido, el Tribunal Constitucional tiene dos aspectos.

Como primer aspecto, se concentra en trabajar con la norma positiva más importante del sistema jurídico, la Constitución Política del Perú. En el Perú el Tribunal Constitucional es el máximo intérprete de la Constitución.

Como segundo aspecto, esta actividad o función principal del Tribunal Constitucional suele generar toda una zona de tensión (invasión de competencias) con las funciones de otros órganos del Estado de primera magnitud, como el Consejo Nacional de la Magistratura, el Congreso de la República, el Poder Judicial, el Jurado Nacional de Elecciones, etc. El Tribunal Constitucional, al interpretar las sentencias de ratificación de los magistrados, asume una posición de poder constituyente y no de un poder constituido, como lo establece la Constitución. Consecuentemente, solo puede modificar una norma de orden constitucional o legal por el Congreso de la República, pues el Tribunal Constitucional no es un órgano constituyente, ni mucho menos un órgano legislativo. Se trata de un organismo de orden judicial, que tutela los derechos fundamentales y, en consecuencia, realiza el control constitucional de las normas legales, según el doctor Cesar Landa Arroyo (2005). Al respecto, el poder constituyente, como sostiene Jaime Zelada (2014), “es aquel poder político que se ejerce y manifiesta desprovisto de toda sujeción o subordinación a un ordenamiento jurídico anterior”.

En atención a todo lo indicado, en varias ocasiones una sentencia emitida por el Tribunal Constitucional puede terminar por modificar una ley, es decir, puede generar conflictos con relación con determinadas sentencias del Poder Judicial. En consecuencia, surge la siguiente interrogante: ¿cuáles son los límites que tiene Tribunal Constitucional cuando interpreta?

La referida pregunta genera reflexión, en buena cuenta, sobre la racionalidad del ejercicio de la facultad de interpretar la Constitución, por parte del Tribunal Constitucional.

Como tenemos conocimiento y de conformidad con el principio de legalidad, todo órgano del Estado (incluido el Tribunal Constitucional) está sometido a los parámetros señalados por la Constitución y la ley. En este sentido, considero que si bien el Tribunal Constitucional puede interpretar la Constitución, no tiene competencia para modificar una ley. Por lo tanto, el Tribunal Constitucional tiene límites al realizar su función de máximo intérprete de Constitución. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional es un órgano de control del Poder Judicial cuando revisa las sentencias denegatorias de procesos de amparo, pero no debe (ni puede) invadir la autonomía técnica del Poder Judicial.

La hipótesis que planteo en el presente artículo está en relación directa con el ejercicio de la labor interpretativa de la Constitución Política del Perú por parte del Tribunal Constitucional, la cual debe realizarse en forma racional; es decir, debe ser compatible y complementaria con la organización y las funciones de los demás órganos que forman parte del Estado de Derecho. En consecuencia, donde el Tribunal Constitucional excede los límites o márgenes de racionalidad en el ejercicio de sus funciones, genera conflicto en el Estado de derecho, con evidentes perjuicios para la sociedad.

Con base en todo lo descrito, debemos tener presente que el artículo 142 de la Constitución Política del Perú dispone que “no son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces”.

Es así que el constituyente trató de establecer zonas exentas de control judicial, asumiendo en el plano constitucional que determinados actos no son justiciables, doctrina que en la actualidad se encuentra superada, por lo que no deberían de existir zonas exentas al control constitucional. No obstante dejarse en claro, mediante el citado artículo, que no son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces, el Tribunal Constitucional realizó a través del tiempo diferentes interpretaciones, algunas de ellas en favor de la defensa de los derechos humanos y en otras alejándose de ellos. En este sentido, el tema principal del presente artículo son los efectos que produce la interpretación del Tribunal Constitucional en las resoluciones de los procesos de ratificación de magistrados a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura. Sobre el particular, es necesario tener presente que el Tribunal Constitucional del Perú ha interpretado que es posible interponer y declarar fundada una demanda de amparo contra el Consejo Nacional de la Magistratura en un proceso de ratificación de magistrados. Esto puede ocurrir por diversas razones, como, por ejemplo, si dicha ratificación se realizó sin respetar el plazo establecido por la Constitución, o también cuando no se ha motivado, cuando no se respetó el debido proceso, etc.

En atención a todo lo señalado, es decir, estudiando y abordando el tema central de “los efectos que produce la interpretación del Tribunal Constitucional en las resoluciones de los procesos de ratificación de magistrados a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura”, me aproximaré a un tema más amplio, que es el estudiar los límites del accionar del Tribunal Constitucional en su función de

máximo intérprete de la Constitución Política, dentro del contexto de un Estado de Derecho.

Desarrollo

Según en el artículo 142 de la Constitución Política del Perú de 1993, se señala, en forma expresa, que “No son revisables en sede judicial las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura [...] en materia de evaluación y ratificación de jueces”. Se evidencia una clara vulneración al debido proceso y se plantea la discusión en razón de la procedencia de la acción de amparo, con el objeto de dejar sin efectos las resoluciones que señalaron o señalan la no ratificación de los jueces y fiscales. Al respecto, el Tribunal Constitucional señaló que mediante la acción o proceso de amparo se pueden hacer respetar estos derechos vulnerados.

Ahora bien, y tal como aconteció, el referido artículo regulado en la Constitución Política del Perú no puede ser interpretado privilegiando el objetivo del constituyente, e impedir al magistrado acudir al proceso de amparo en determinadas situaciones de forma excepcional. Si bien el Tribunal Constitucional, en forma coordinada y coherente con el respeto al principio de unidad de la Constitución Política del Perú, privilegió una forma de “Concordancia práctica” entre las normas constitucionales, todavía sigue vigente el referido artículo, el cual debería ser expulsado y reformado.

Es evidente que, en el contexto actual, no puede ni debe permitirse un sistema jurídico-constitucional al cual no le sea intrínseco la búsqueda de limitar y controlar el poder; y menos aún en un órgano de tanta importancia como lo es el Consejo Nacional de la Magistratura. Al respecto, debemos tener en consideración lo señalado por Aragón (1987):

el control es un elemento inseparable del concepto de Constitución no siendo aceptado la Constitución como norma, y menos la Constitución del Estado social y democrática de Derecho, si no descansa en la existencia y efectividad de los controles. De ahí que estos se hayan ampliado y enriquecido en la teoría y en la práctica constitucional de nuestro tiempo.

En consecuencia, no es posible entender que el carácter de órgano constitucional que ostenta el Consejo Nacional de la Magistratura, en forma automática, cierre y obstruya la posibilidad de controlar sus decisiones y funciones. Es pertinente tener como referencia lo señalado por García (1991), quien especifica que:

la unidad de acción y decisión del Estado exige una adecuada interacción de los órganos entre sí.

En atención a lo referido, se entiende que existe una situación de necesidad de controlar la actuación y ejercicio de las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura a través de los órganos que ejercen y realizan la jurisdicción constitucional, con el objetivo de evitar la presencia de determinadas decisiones que son contrarias al sistema constitucional.

Cuando se regula y señala que el Consejo Nacional de la Magistratura tiene, entre una de sus funciones, la ratificación de jueces y fiscales, ella debe realizarse dentro de un marco competencial y, en total respeto de los derechos fundamentales. De lo contrario, se debería permitir el control jurisdiccional de las decisiones que adopte, por lo que es imprescindible la modificación del artículo 142 de la Constitución Política del Perú.

Cabe recordar lo señalado por García de Enterría (1995):

el Estado de derecho es necesariamente un Estado de Justicia, en el sentido explícito de justicia judicial [...], frente a la cual el poder político [...] no puede pretender ninguna inmunidad. Hoy esta posibilidad de inmunidad judicial de cualquier titular o ejerciente del poder político está ya formalmente prohibida por la Constitución, como el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han tenido ocasión de proclamar muchas veces.

Todo el problema de la justicia constitucional enraíza en una cuestión de principios: reconocer o no a la Constitución, el carácter de norma jurídica (García de Enterría, 2001, p. 175).

En referencia al párrafo citado, se aprecia que el Consejo Nacional de la Magistratura no debería ser inmune al control judicial, por lo que el citado artículo 142 de la Constitución Política del Perú debe ser modificado, en tanto que viola los derechos de los jueces y fiscales a una decisión justa, al permitir que las resoluciones expedidas sobre ratificación por el Consejo Nacional de la Magistratura sean no motivadas.

Conclusiones

Al elaborar el presente artículo de investigación se trasluce una controversia, que consiste en determinar cuál sería la clase de control que se emplearía. En este

sentido, se plantea como alternativas tanto la vía judicial como la vía constitucional.

Bajo el esquema y la salida, vía interpretación, señalada por nuestro Tribunal Constitucional, es posible el control judicial distinto al proceso de amparo. Por ejemplo, en forma alternativa, no podría ser la vía contencioso-administrativa (aun teniendo presente que la resolución cuestionada es emitida por un órgano administrativo, el Consejo Nacional de la Magistratura), debido a que la Constitución Política del Perú regula que las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de la Magistratura no serán objeto de revisión en sede judicial.

Ahora bien, tomando como referencia lo señalado por el Tribunal Constitucional del Perú, la jurisdicción del orden constitucional obliga que todos los órganos constitucionales adecúen su actuación a los dispuesto por la Constitución Política del Perú, pues en el caso contrario, por medio del proceso de amparo, cabría la alternativa de corregir la situación descrita. En forma precisa y con el objetivo de evitar la posibilidad de que exista una interferencia, es necesario encontrar un punto de equilibrio, que haga posible que los procesos de ratificación sean resueltos por el Consejo Nacional de la Magistratura, y deba acudir al proceso de amparo solo en los casos de violación de derechos fundamentales, como podría ser el debido proceso.

Respecto a la posición referida, que se origina por medio de una interpretación constitucional, se sustenta de lo descrito en forma anterior. Es necesario puntualizar que lo ideal sería que el control correspondería al Tribunal Constitucional del Perú, por lo que es imprescindible una reforma constitucional. Según el Tribunal Constitucional del Perú, esta opción descrita es viable; no obstante, es necesaria la modificación del artículo 142 de la Constitución Política del Perú. Ahora bien, el Tribunal Constitucional del Perú es coherente con el razonamiento expuesto, lo cual lo señaló en la sentencia emitida y estudiada en el literal b) del numeral 1.3, que declaró fundada la demanda de amparo interpuesta por el magistrado que no fue ratificado.

cuando el artículo 142 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 normal fundamental. Por consiguiente, sus resoluciones tienen validez constitucional en tanto 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 y 202 de nuestro texto fundamental.

En dicho contexto, si este Tribunal estima que una situación como la descrita viene aconteciendo, puede, como lo hace ahora, ingresar a evaluar el tema de fondo sin que, como contrapartida, pueda alegarse ningún tipo de zona invulnerable a la defensa de la constitucionalidad o la protección de los derechos humanos.

En atención a la sentencia citada, se corrobora que el mismo Tribunal Constitucional del Perú, en su condición de máximo intérprete o intérprete supremo de la Constitución Política del Perú, consideró y considera que el artículo 142 no le impide tener conocimiento y, en forma posterior, resolver una demanda de amparo interpuesta contra una resolución emitida por el Consejo Nacional de la Magistratura, la misma que es lesiva de derechos fundamentales; no obstante, con la misma técnica empleada (la interpretación) podría llegar a la conclusión contraria, por lo que es necesaria la modificación del artículo 142 de la Constitución Política del Perú.

Ahora bien, intentando solucionar el problema que suscita en la Constitución Política del Perú, en forma específica, en lo señalado en el artículo 142 de la Constitución Política del Perú, que regula:

no son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces.

Al entrar en vigencia la Ley 28237, Código Procesal Constitucional, en forma específica el inciso 7 del artículo 5 de la norma citada, se trató de evitar interpretaciones que constituyeran zonas exentas del control judicial. Se estableció que no proceden los procesos constitucionales si se cuestionan:

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 al interesado.

Al respecto, si bien es un intento por remediar lo ordenado por el artículo 142 de la Constitución Política del Perú, no resulta del todo satisfactoria, teniendo en consideración que la Ley 28237, Código Procesal Constitucional, es, en jerarquía, de menor grado que la Constitución Política del Perú, y, en segundo lugar, todo mecanismo de interpretación tiene límites que no pueden ser violados.

Es evidente que según la Ley N 28237, Código Procesal Constitucional, sí procede el amparo cuando las resoluciones de ratificación emitidas por el Consejo Nacional de la Magistratura no respetan el debido proceso; esta situación condujo o propició que el Tribunal Constitucional del Perú, por medio de la sentencia del 12 de agosto de 2005, varíe el criterio y admita las demandas de amparo contra las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de la Magistratura de no ratificación que lesionan la tutela procesal efectiva. El referido criterio vinculante fue expuesto y explicado en el caso Jaime Amado Álvarez Guillén³.

Recomendaciones

Se requiere apostar por un nuevo marco constitucional o la reforma del artículo 142 de la Constitución Política del Perú, que exija la motivación en las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de la Magistratura en los casos de ratificación de magistrados, y que también excluya la participación de los órganos y criterios políticos o “partidarios” al momento de ratificar a un determinado magistrado.

El Tribunal Constitucional debe tener bien definidos los límites que ostenta al realizar la interpretación constitucional, que no rompa los límites que tiene como

Poder Constituido, y se comporte como Poder Constituyente, lo cual se convierte en una clara violación al orden constitucional.

El Tribunal Constitucional no debe asumir la función de los demás entes y organizaciones del Estado. Todo lo contrario, debe actuar dentro del marco constitucional, con respeto al marco constitucional.

Notas

- 1 Órgano central de tipo judicial para el control de la constitucionalidad.
- 2 La Corte Suprema es soberana en la interpretación de la Constitución.
- 3 Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional 3361-2004-AA/TC.

Referencias bibliográficas

- Aragón Reyes, M. (1987). El control como elemento inseparable del concepto de Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, 15-52. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79346>
- García de Enterría, E. (1995). *Democracia, jueces y control de la administración*. Civitas.
- García de Enterría, E. (2001), *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas Ediciones.
- García Pelayo, M. (1991). El “status” del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1(1), 11-34.
- García Pelayo, M. (1977). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Editorial.
- Landa Arroyo, C. R. (2005). El amparo en el nuevo Código Procesal Constitucional peruano. En J. Woischnik (ed.), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Konrad-Adenauer-Stiftung E. V. <https://bit.ly/3z5joE1>
- Larenz, K. (2015). *La filosofía contemporánea del derecho y del Estado*. Editorial Reus.
- Zelada Bartra, J. V. (2014). *Disciplinas filosóficas*. (2.ª ed.). Corporación Grafica Suiza.
- Zelada Bartra, J. V. (2019). *Filosofía del derecho constitucional*. (1.ª ed.). Al-Masih, Rodenas & García.