



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N°. 003-2001-AI/TC
EXP. N°. 006-2001-AI/TC
(ACUMULADO)
COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA
Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los trece días del mes de julio de dos mil uno, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional con la asistencia de los señores Magistrados: Aguirre Roca, Presidente; Rey Terry, Vicepresidente; Nugent, Díaz Valverde, Acosta Sánchez y Revoredo Marsano, pronuncia la siguiente sentencia, por mayoría, con el voto singular, adjunto, del Magistrado Aguirre Roca

ASUNTO

Acción de Inconstitucionalidad interpuesta con fecha siete de mayo de dos mil uno, por cinco mil setenta y siete ciudadanos, con firmas debidamente comprobadas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, y por el Colegio de Abogados de Lima, con fecha treinta de abril del mismo año, contra el artículo 22 inciso c) de la Ley N°. 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, modificado por el artículo 2 de la Ley N°. 27368.

ANTECEDENTES

Cinco mil setenta y siete ciudadanos y el Colegio de Abogados de Lima, interponen acción de inconstitucionalidad contra el artículo 22, inciso c), de la Ley N°. 26397, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, modificado por el artículo 2 de la Ley N°. 27368, por considerar que es incompatible con los artículos 2°, inciso 2), 146, 150 y 151 de la Constitución Política del Estado.

Sostienen que el artículo 22, inciso c), de la Ley N°. 26397, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, modificado por el artículo 2 de la Ley N°. 27368 afecta el principio de igualdad, pues establece como requisito obligatorio para postular y someterse al concurso público para el nombramiento de magistrados o fiscales, haber culminado satisfactoriamente los programas organizados por la Academia de la Magistratura. Alegan que con ello se discrimina a los abogados que no han llevado los cursos impartidos por la Academia de la Magistratura, y brinda un tratamiento preferencial a los que sí lo han hecho, aún cuando los primeros tengan los grados de magister o doctor en derecho, o hayan llevado cursos de perfeccionamiento en universidades nacionales o extranjeras.

Exponen que el artículo 151 de la Constitución declara que es función de la Academia de la Magistratura la formación y capacitación de jueces y fiscales, y no la de los abogados que aspiran a ocupar dichos cargos. Recuerdan que la intención de la norma constitucional es capacitar a los integrantes del Poder Judicial y del Ministerio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Público con el fin de mejorar su imagen institucional, no siendo congruente la intención de capacitar a abogados que no son jueces o fiscales y que, por último, no forman parte de dichos organismos.

Sostienen que, conforme al artículo 146 de la Constitución, se aspira a que los jueces sean independientes, para lo cual se requiere la existencia de jueces y fiscales titulares, situación que no se podría lograr si continúa vigente el dispositivo impugnado, pues al haber sólo novecientos cincuenta aspirantes que han aprobado los cursos de la Academia, no se cubren las mil novecientos setenta y ocho plazas que el Poder Judicial y la Fiscalía demandan, lo que promueve la provisionalidad y la sumisión al poder político. Finalmente, precisan que la vigencia del dispositivo impugnado afecta la independencia del Consejo Nacional de la Magistratura, en tanto que lo limita a cumplir con su tarea de seleccionar y nombrar a los miembros del Ministerio Público y del Poder Judicial entre quienes hayan aprobado los cursos de la Academia, dejando de lado la posibilidad de evaluar a una mayor cantidad de postulantes independientes.

Con fecha siete de mayo de dos mil uno, el Tribunal Constitucional admite a trámite la demanda y ordena la acumulación de los Expedientes 003-2001-AI/TC y el 006-2001-AI/TC en aplicación del artículo 53.º de la Ley N.º 26435, Orgánica del Tribunal Constitucional.

El apoderado del Congreso de la República contesta la demanda solicitando se declare infundada, por las siguientes razones: a) Sostiene que en los debates realizados por los constituyentes de 1993, se consideró que la preparación en la Academia de la Magistratura debiera ser requisito previo para aspirar a los cargos de jueces y fiscales, y que el artículo 151.º impugnado se aprobó con el voto favorable del 75% de congresistas presentes; b) El dispositivo impugnado no contraviene el artículo 2, inciso 2), de la Constitución, pues la selectividad es una exigencia que se presenta en los exámenes de admisión en las universidades, en los concursos de admisión, institutos armados, etcétera. Alega que con la selección, se busca evaluar la vocación, la personalidad ética y psicológica, la salud física y mental, los conocimientos jurídicos y sociales, que son parámetros indispensables para la modernidad del Poder Judicial y del Ministerio Público, más aún cuando los sistemas clásicos de "captación" de magistrados han fracasado; sostiene que si la preparación en la Academia de la Magistratura, como prerequisite para acceder a la judicatura fuese inconstitucional, entonces todas las academias y escuelas judiciales del mundo serían antidemocráticas, lo cual no es así, pues de hecho se ha dado suma importancia a esta forma de selectividad para el mejor cumplimiento de las funciones judiciales y fiscales; c) Recuerda que en los concursos realizados durante los años 1995 y 1996, no se exigió el requisito de aprobar los cursos de la Academia de la Magistratura, porque el Consejo Nacional de la Magistratura admitió la imposibilidad material de proporcionar dicha preparación. Por ese motivo es que se expidió la Ley N.º. 27466, y se dejó en suspenso, por tres años el artículo 22, inciso c), de la Ley N.º. 26397. Con ello se trató de dar a la Academia el tiempo suficiente para cumplir con el mandato constitucional de formar y capacitar a los aspirantes a jueces y fiscales. Tal suspensión es de carácter excepcional, pues casi dos mil plazas del Poder Judicial y del Ministerio Público están a cargo de magistrados provisionales y suplentes, en razón a que lo normal es que la Academia de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Magistratura prepare a los candidatos a dichos cargos para sus futuros nombramientos como titulares; y, d) Por último, menciona que como no se puede distinguir donde la Constitución no lo hace, no se puede afirmar que la selección que menciona el artículo 151.º se limita únicamente a los que son jueces y fiscales, pues dicha interpretación excluye a quienes postulan a los juzgados de paz, de primera instancia, o a las fiscalías provinciales.

Realizada la audiencia pública, y escuchadas las partes, corresponde al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la pretensión.

FUNDAMENTOS

1. Se ha interpuesto la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 22 inciso c) de la Ley N.º. 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, modificado por el artículo 2 de la Ley N.º. 27368, que señala:

“El nombramiento de jueces y fiscales se sujeta a las siguientes normas:

...

c) Para ser considerado candidato y someterse al respectivo concurso, los postulantes deberán acreditar haber aprobado satisfactoriamente los programas de formación académica para aspirantes al cargo de Magistrado del Poder Judicial o Fiscal del Ministerio Público organizados e impartidos por la Academia de la Magistratura”,

por considerarse, concretamente, que dicho dispositivo afecta los artículos 2, inciso 2), 146, 150 y 151 de la Constitución Política del Estado.

2. El Tribunal Constitucional estima imprescindible, previamente, declarar que la modificación introducida por el artículo 1 de la Ley N.º. 27466 al artículo 22, inciso c), de la Ley N.º. 26397, que a su vez fuera modificado por el artículo 2 de la Ley N.º. 27368, por virtud del cual se establece un plazo de *vacatio legis* de tres años, no priva de competencia para pronunciarse sobre el fondo de las demandas acumuladas, ya que las normas impugnadas no han sido derogadas.

3. Se ha alegado, que el artículo 151 de la Constitución, al declarar

“La Academia de la Magistratura, que forma parte del Poder Judicial, se encarga de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, para los efectos de su selección”,

no comprende a los abogados que, no siendo jueces o fiscales, aspiren a serlo”, como exige el inciso c) del artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. Conviene, pues, examinar las dos posibles interpretaciones del artículo, esto es:

- a) Corresponde a la Academia de la Magistratura la formación de los jueces y fiscales, esto es, la educación o el adiestramiento para el ejercicio de la judicatura o de las labores propias del Ministerio Público. Desde esta perspectiva, la formación que la Academia de la Magistratura impartiría, tendría como destinatarios a los profesionales del derecho que, o bien no tuvieran el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

título de jueces o fiscales, o teniéndolo, su ejercicio se efectúe de cualquier modo, menos en la condición de titular.

Sobre los jueces o fiscales titulares no cabría la “formación”, que por definición, significa “adquirir más o menos...una aptitud o habilidad”, sino, en todo caso contribuir a su “capacitación” para un mejor ejercicio de las importantes y delicadas labores para las cuales se les ha nombrado; y, en su oportunidad, para intentar el ascenso.

Según este sentido interpretativo del artículo 151 de la Constitución, que es el que primó durante el debate constituyente (*Diario de los Debates. Debate Constitucional. Pleno 1993*, Tomo 2, pág.1338), la opción adoptada por el legislador ordinario no podría juzgarse de inconstitucional.

- b) Un segundo criterio podría comprenderse así: dado que el artículo 151 de la Constitución atribuye que la formación y capacitación se realizará respecto a jueces y fiscales (y tal condición sólo la tienen los profesionales del derecho que tengan la condición de titulares, provisionales o suplentes), los cursos de la Academia sólo podrían impartirse a los que lo ejercen, no siendo extensivo el cumplimiento de este requisito para los profesionales del derecho ajenos a la realización de dichas funciones.

Como consecuencia de ello, sería inconstitucional que el legislador intentase extender la obligación de aprobar los estudios impartidos por la Academia de la Magistratura a los profesionales del derecho que no tuviesen la condición de jueces o fiscales.

Sin embargo, si se “forma” a quien tiene la condición de juez o fiscal (y no antes), la segunda parte de la misma disposición del artículo 151, esto es, que la formación y capacitación se realiza para los efectos de su selección quedaría desprovista de significado alguno, pues si ya se es juez o fiscal no cabe declarar su aptitud para ser seleccionado.

Una norma constitucional no puede ser interpretada de manera tal que sea incongruente, pues la Constitución es una unidad en la que cada una de sus cláusulas cobran sentido tomando en cuenta su conjunto, y en consecuencia, el intérprete supremo de la Constitución no puede privilegiar un criterio interpretativo en ese sentido.

- c) Además, el Tribunal considera, habida cuenta de los problemas que plantea nuestra realidad actual, imprescindible la formación jurisdiccional de quienes, con sus resoluciones y basados en sus conocimientos, decidirán sobre la vida, la libertad, los bienes y demás derechos de las personas.
4. Nada de lo expuesto, por cierto, impide o limita que la Academia de la Magistratura pueda y deba realizar cursos de capacitación y perfeccionamiento destinados a los jueces y fiscales, tanto o más exigentes que los que se realizan para habilitar a un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

profesional del derecho para su selección y posterior nombramiento por el Consejo Nacional de la Magistratura, o acaso que pueda considerarse como un factor a tomarse en cuenta a la hora de determinarse la ratificación o no en el cargo de juez o fiscal, además de otros criterios que seguramente pudiera fijar dicho órgano constitucional.

5. También se ha cuestionado que el inciso c) del artículo 22 de la Ley N°. 26397 vulneraría el derecho de igualdad de los profesionales del derecho que, pretendiendo acceder al cargo de jueces o fiscales, no hayan aprobado los estudios que se imparten en la Academia de la Magistratura.

En principio, este Tribunal Constitucional considera necesario precisar que el derecho de igualdad ante la ley, reconocido en el inciso 2) del artículo 2 de la Constitución Política del Estado, no garantiza que siempre y en todos los casos el legislador se encuentre obligado a dispensar un tratamiento igualitario, con abstracción de cualquier elemento de diferenciación jurídica, pues en principio rige la regla de que se trata “igual a los iguales y desigual a quienes son desiguales”. Lo que ciertamente garantiza la cláusula de la igualdad –entendida como derecho subjetivo o como principio constitucional– es que no se introduzcan diferenciaciones de trato que no tengan base objetiva ni sean razonables, esto es, tratamientos “arbitrarios” basados en la subjetividad, el capricho o al amparo de criterios artificiosos, como ocurre con cualquiera de las hipótesis de *discriminación negativa* detallados por el mismo inciso 2) del artículo 2 de la Constitución.

Se impide, pues, que el legislador establezca en supuestos semejantes, diferencias en el trato no fundadas en la consecución de un fin constitucionalmente legítimo, o que las consecuencias jurídicas derivadas del tratamiento diferenciado no sean proporcionales a la finalidad perseguida, de manera que los resultados terminen siendo excesivamente gravosos o desmedidos, como ya ha sido destacado por este mismo Tribunal Constitucional en la sentencia expedida en el Exp. N°. 02-2001-AI/TC (Fund. Jur. N°. 8-9). En definitiva, que exista una adecuada proporción entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida por el legislador.

6. La exigencia de ciertas calificaciones para ocupar a un cargo público –de jueces y fiscales– por sí misma no constituye una afectación del inciso 2) del artículo 2 de la Constitución, pues dicho precepto debe interpretarse, tratándose del acceso al trabajo, y fundamentalmente del acceso a un cargo público, de acuerdo con la cláusula 1.2 de la Convención sobre la Discriminación de la Organización Internacional del Trabajo, por cuya virtud,

“las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminatorias”,

entendiéndose por los términos de “empleo” y “ocupación”,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

"...tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo",

según expresa el apartado 3 de la misma cláusula primera de la Convención antes referida.

Desde esta perspectiva, debe señalarse que si bien la imposición de tal condición coloca en una mejor posición a los que lo han seguido, tal tratamiento no carece de base objetiva, puesto que no obedece a ninguna de las circunstancias del artículo 2 de la Carta Magna.

La remisión efectuada al Convenio sobre la Discriminación, al constituir un tratado internacional en materia de derechos humanos al que el Estado peruano ha ratificado mediante Decreto Ley N° 17687, es una exigencia que la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución impone como obligatoria, cada vez que se confronte una ley o norma con rango de ley con los derechos y libertades fundamentales reconocidas por la Ley Suprema del Estado; En consecuencia, "la acreditación de haber aprobado satisfactoriamente los programas de formación académica para aspirantes al cargo de Magistrado del Poder Judicial o Fiscal del Ministerio Público organizados e impartidos por la Academia de la Magistratura" no supone una afectación del derecho de igualdad, en tanto que se trata de una calificación cuya exigibilidad, en principio, se sustenta en la propia naturaleza del cargo de juez del Poder Judicial o de Fiscal del Ministerio Público al que se postula.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y su Ley Orgánica

FALLA

Declarando **INFUNDADAS** las demandas acumuladas interpuestas por el cinco mil setenta y siete ciudadanos y el Colegio de Abogados de Lima, contra el inciso c) del artículo 22.º de la Ley N°. 26397, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. Dispone la publicación en el diario oficial *El Peruano*, la notificación a las partes y su archivamiento.

SS

REY TERRY
NUGENT
DÍAZ VALVERDE
ACOSTA SÁNCHEZ
REVOREDO MARSANO

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 003 y 006-01-AI/TC

VOTO SINGULAR DEL DOCTOR MANUEL AGUIRRE ROCA

No suscribo el fallo, porque, a mi criterio, si bien no puede negarse al Consejo Nacional de la Magistratura el derecho de organizar y programar cursillos de formación y capacitación, lo que estimo reñido con la regla del artículo 151º de la Constitución es la exclusión de quienes no hayan aprobado los respectivos programas, y que, sin embargo, deseen postular a algún cargo, pues ellos pueden estar mejor preparados y dotados para el desempeño del mismo, habida cuenta de que, dadas las especialísimas características de la función jurisdiccional, más suele valer la rectitud, la independencia, la experiencia y cierto talento nato –denominado “ojo clínico”– que suele acompañar a los jueces sobresalientes, que el simple conocimiento técnico “libresco” de textos. Así es, sobre, todo, en los niveles más altos, desde las Cortes Superiores hasta la Suprema, según lo confirma, precisamente, el artículo 152º de la propia Carta Magna, cuando, en efecto, respecto del ingreso a la judicatura, esto es, del acceso a los cargos inferiores (Jueces de Paz y de Primera instancia) sí autoriza, expresamente, que por ley se establezcan requisitos como el que objeta esta demanda de inconstitucionalidad.

Por lo demás, el artículo 151º de la Constitución no se refiere a “aspirantes a jueces o fiscales”, sino a jueces y fiscales, razón por la cual hago míos los correspondientes fundamentos de las demandas acumuladas en autos, y no así la distinción que la sentencia con que discrepo hace entre “formación” y “habilitación”.

SR.

AGUIRRE ROCA

Lo que certifico: .

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR