



Junta Nacional de Justicia

Resolución N° 122-2020-P-JNJ

Lima, 03 de julio de 2020

PRECEDENTE ADMINISTRATIVO

VISTO:

El acuerdo adoptado por el Pleno de la Junta Nacional de Justicia en sesión plenaria del 25 de junio de 2020.

CONSIDERANDO:

Primero.- Que, el Pleno de la Junta Nacional de Justicia en sesión del 25 de junio de 2020 acordó por unanimidad, con la inhibición de la miembro de la Junta Nacional de Justicia señora Luz Inés Tello de Ñecco en el Procedimiento Disciplinario N° 115-2020-JNJ, establecer como precedente administrativo de obligatorio cumplimiento el criterio de interpretación referido a la competencia de la Junta para procesar disciplinariamente a los jueces y fiscales de todos los niveles, incluso si la presunta falta se cometió cuando se encontraban gozando de alguna licencia, de cualquier naturaleza, con o sin goce de haber; criterio que se encuentra contenido en los fundamentos 54 al 56 de la Resolución N° 018-2020-PLENO-JNJ del 25 de junio del presente año emitida en el referido Proceso Disciplinario N° 115-2020-JNJ, fundamentos que serán de obligatorio cumplimiento, en adelante, para todos los procedimientos disciplinarios y procesos de evaluación parcial e integral y ratificación de los magistrados del Poder Judicial y Ministerio Público;

Segundo.- Que, atendiendo a la reserva del proceso establecida en el artículo 4° del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia aprobado por Resolución N° 008-2020-JNJ, en mérito del cual el contenido de la denuncia, investigación preliminar y el procedimiento disciplinario que se encuentren en trámite tienen carácter reservado, sin perjuicio de las disposiciones establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Pleno de la Junta Nacional de Justicia acordó por mayoría publicar únicamente la parte pertinente referida al precedente administrativo contenido en la Resolución N° 018-2020-PLENO-JNJ;

Tercero.- Que, la fundamentación que sustenta el mencionado precedente y que se encuentra contenida en la Resolución N° 018-2020-PLENO-JNJ es la siguiente:

“B. La interpretación del ex CNM sobre su potestad disciplinaria en relación con los señores Jueces y Fiscales Supremos elegidos para integrar el Pleno del JNE.

12. De los antecedentes disciplinarios obrantes en los archivos de la institución se tiene que, entre junio de 2010 y abril de 2011, el ex CNM declaró improcedentes cuatro denuncias que fueron interpuestas contra Jueces y Fiscales Supremos elegidos por sus pares del Poder Judicial y Ministerio Público, respectivamente, para integrar el Pleno del JNE.

13. Estas Resoluciones fueron las siguientes:



Junta Nacional de Justicia

- a) Resolución No. 176-2010-CNM del 11 de junio de 2010, que declaró improcedente la denuncia interpuesta contra el Juez Supremo y Fiscal Supremo representantes del Poder Judicial y Ministerio Público, respectivamente, ante el Jurado Nacional de Elecciones, por la presunta inconducta funcional consistente en no dar cumplimiento a mandatos judiciales.
 - b) Resolución No. 184-2010-CNM del 16 de junio de 2010, que declaró improcedente la denuncia interpuesta contra el Juez Supremo y Fiscal Supremo representantes del Poder Judicial (PJ) y Ministerio Público (MP), respectivamente, ante el Jurado Nacional de Elecciones, por la presunta comisión de diversos delitos.
 - c) Resolución No. 237-2010-CNM del 27 de julio de 2010, que declaró improcedente la denuncia interpuesta contra cuatro integrantes del Pleno del JNE, entre ellos su Presidente, el Juez Supremo representante del Poder Judicial ante el Jurado Nacional de Elecciones, por la presunta inconducta funcional consistente en la tramitación irregular de un proceso de vacancia contra un alcalde provincial.
 - d) Resolución No 119-2011-CNM del 11 de abril de 2011, que declaró improcedente la denuncia interpuesta contra el Juez Supremo representante del Poder Judicial ante el Pleno del JNE, por la presunta comisión de graves irregularidades en el ejercicio de su función electoral en el proceso de tacha contra un candidato a alcalde distrital.
14. Las resoluciones reseñadas en los ítems a), b) y d), del Décimo Tercer considerando provienen de denuncias que fueron dirigidas solamente contra los miembros del JNE que representan al PJ o al MP ante dicho ente electoral. En ese sentido, los integrantes del ex CNM sostuvieron como argumentos para desestimarlas, los siguientes:
- a) Argumento 1: Los Magistrados Supremos que imparten justicia en materia electoral no ejercen función jurisdiccional ni fiscal. Este argumento, a su vez, deriva del Informe Nº 049-2008/OAL-CNM, emitido en el año 2008 por la Oficina de Asesoría Legal del ex CNM. En dicho informe subyace la tesis que durante el ejercicio temporal y a dedicación exclusiva de la función de impartir justicia en materia electoral, el respectivo Juez o Fiscal Supremo elegido por sus pares para ello, goza de una licencia especial sin goce de haber, concedida por su respectiva institución, razón por lo cual, durante ese periodo, se encontraría exento de los alcances de la potestad disciplinaria conferida por la Constitución al ex CNM.
 - b) Argumento 2: No se cumple con el principio de legalidad previsto en la Ley Nº 27444, debido a que la potestad sancionadora del ex CNM se encontraba prevista en el numeral 3) del art. 154 de la Constitución Política y en los artículos



Junta Nacional de Justicia

2 y 21 inciso c) de la Ley Orgánica del ex CNM, Ley N° 26397¹, siendo que ninguna de estas normas previó la competencia de dicha entidad para ejercer su potestad disciplinaria respecto de ninguno de los integrantes del Pleno del JNE.

15. Por su parte, en la resolución reseñada en el ítem c) del Décimo Tercer considerando, se alude a una denuncia que, a diferencia de las otras tres, no está dirigida solo contra los jueces y fiscales supremos integrantes del Pleno del JNE, sino que también se dirige contra otros dos integrantes del mismo, es decir, dos miembros que no fueron elegidos por el Poder Judicial ni por el Ministerio Público. Es por esa razón que sólo se utiliza como fundamento para declararla improcedente el segundo argumento antes mencionado, es decir, el relativo al principio de legalidad, sin mencionar en modo alguno al primer argumento utilizado en las otras tres resoluciones, relacionado al Informe N° 049-2008/OAL-CNM, anteriormente citado.

FUNDAMENTOS

16. Antes de resolver el fondo del asunto es necesario determinar la competencia disciplinaria de la JNJ sobre los Jueces o Fiscales Supremos que ejercen funciones temporales como Miembros del Pleno del JNE, partiendo de una reflexión sobre los criterios aplicados anteriormente por el ex CNM sobre la citada competencia disciplinaria, toda vez que concibiendo con claridad dichos criterios será posible establecer si estos casos resultan pasibles de conocimiento de la JNJ.

C. Sobre la composición y prerrogativas del Pleno del JNE.

17. El artículo 179 de la Constitución Política del Perú, establece que la máxima autoridad del Jurado Nacional de Elecciones es un Pleno compuesto por cinco

¹ La Ley Orgánica del ex CNM, Ley No 26397, fue derogada por la Primera Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley No 30916, Ley Orgánica de la JNJ, pero en sus mencionados preceptos normativos, vigentes al momento de la emisión del Informe del año 2008, se prescribía lo siguiente:

Ley No 26397

Artículo 2º.- Compete al Consejo Nacional de la Magistratura la selección, nombramiento, ratificación y destitución de los jueces y fiscales de todos los niveles, salvo cuando éstos provengan de elección popular, en cuyo caso sólo está facultado para extender el título y aplicar la sanción de destitución cuando corresponda conforme a ley.

No son revisables en sede judicial las decisiones sobre las materias a que se refiere el párrafo anterior. Sus decisiones son inimpugnables

Artículo 21º.- Corresponde al Consejo Nacional de la Magistratura las atribuciones siguientes:
(...)

c) Aplicar la sanción de destitución a los Vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos, titulares y provisionales. Para el caso de los jueces y fiscales de las demás instancias, dicha sanción se aplicará a solicitud de los órganos de gobierno del Poder Judicial o del Ministerio Público. La resolución final, motivada y con previa audiencia del interesado, es inimpugnable.

Las atribuciones que corresponden al Consejo Nacional de la Magistratura, conforme al Artículo 154º de la Constitución, se ejercen sin perjuicio de las que corresponden al Congreso en virtud de los Artículos 99º y 100º de la Constitución.



Junta Nacional de Justicia

miembros, encontrándose entre ellos: **Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. El representante de la Corte Suprema preside el Jurado Nacional de Elecciones. Y, uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos Jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido.**

18. Por su parte, el artículo 13 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del JNE, señala **que los miembros del Jurado Nacional de Elecciones gozarán, durante el ejercicio de sus funciones, de los mismos honores y preeminencia de los vocales de la Corte Suprema de Justicia de la República. Les son aplicables en lo pertinente las normas sobre responsabilidad y sanciones previstas para estos.**

D. Sobre las competencias de la JNJ.

19. En efecto, el artículo 154 numeral 3 de la Constitución Política del Perú, establece como función de la Junta Nacional de Justicia, entre otros, **“Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos; y, de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. En el caso de los jueces supremos y fiscales supremos también será posible la aplicación de amonestación o suspensión de hasta ciento veinte (120) días calendario (...)”** (el resaltado es nuestro).
20. El precitado texto normativo de rango constitucional no establece excepción alguna a este control disciplinario, no exime del mismo a los señores Jueces y Fiscales Supremos que, por elección de sus pares, ejercen temporalmente funciones a dedicación exclusiva en el Pleno del JNE, en representación de sus respectivas instituciones, como tampoco lo hace respecto de los señores Jueces y Fiscales Superiores que, por la misma razón, fueron elegidos por sus instituciones para integrar algún Jurado Electoral Especial (JEE).
21. De igual forma, el artículo 2 de la Ley N° 30916, Ley Orgánica de la JNJ, establece que son competencias de la Junta Nacional de Justicia **aplicar la sanción de destitución a los jueces y fiscales, titulares y provisionales de todos los niveles. Asimismo, a los Jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC); además, aplicar la sanción de amonestación o suspensión a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad.**
22. En consecuencia, nuestro sistema jurídico no ha previsto ninguna situación de excepción o exención a la facultad de control disciplinario de la JNJ: se encuentran sometidos a ella todos los jueces y fiscales, de todos los niveles, mientras ostenten dicha condición, sean titulares, provisionales, supernumerarios, según sea el caso,



Junta Nacional de Justicia

por los hechos disciplinarios debidamente tipificados que le sean presuntamente imputables, cometidos mientras hayan ostentado el cargo de Juez o Fiscal, incluso si la presunta falta se cometió cuando se encontraban gozando de alguna licencia, de cualquier naturaleza, con o sin goce de haber, dependiendo de la naturaleza de la falta; muy por el contrario, la Ley Orgánica del JNE es muy clara al establecer que los jueces y fiscales elegidos para representar al Poder Judicial y al Ministerio Público ante el JNE también son sometidos a la potestad disciplinaria de la JNJ puesto que les son aplicables en lo pertinente las normas sobre responsabilidad y sanciones previstas para estos.

23. Incluso, por citar un ejemplo adicional sobre los alcances de la potestad disciplinaria de la JNJ, destinada al fortalecimiento del sistema de justicia, es que la misma puede alcanzar incluso a personas que ya no están ejerciendo el cargo de juez o fiscal al momento en que se ejerce dicha potestad, mientras la misma no haya caducado o prescrito. Es decir, aun cuando el investigado haya dejado de ejercer el cargo por renuncia, cese por jubilación, culminación de la provisionalidad o alguna otra causa de efectos semejantes, pero que no impidan la formulación de la imputación, por situaciones disciplinarias derivadas de hechos ocurridos cuando ostentaban la condición de juez o fiscal.
24. Por ello, los jueces y fiscales supremos, como también los jueces y fiscales superiores, que son elegidos por sus respectivas instituciones para impartir justicia electoral, sólo gozan de una licencia temporal y sin goce de haber para ejercer dicha función especial, pero en ningún momento pierden la condición de jueces y fiscales sometidos a la potestad disciplinaria, la misma que constituye una de las funciones constitucionales esenciales de la JNJ, aun cuando mientras ejerzan dicha función sus remuneraciones les sean pagadas por el JNE.
25. Esta última situación, de simple naturaleza administrativa, sólo responde a razones de orden y/o equilibrio financiero-presupuestario, pues si dichos jueces y fiscales van a desempeñar, temporalmente, el rol de jueces electorales a dedicación exclusiva para el JNE y no ejercerán, mientras tanto, su función jurisdiccional ni fiscal ordinaria, es lógico que dicha institución (el JNE), asuma la carga presupuestaria, atendiendo a que la licencia especial otorgada por el PJ y el MP es sin goce de haber, pues deben llenar los vacíos que dejarán los jueces y fiscales que asumen dicha función electoral, con jueces y/o fiscales provisionales, a los que le deberán pagar por ejercer el cargo dejado por los que gozan de la licencia especial.

Sería impensable jurídicamente sostener que el solo hecho de que el JNE cubra los haberes del juez y/o fiscal supremo, por formar parte de su alta dirección, sea razón suficiente para configurar la exención de la potestad disciplinaria que debe ejercer la JNJ respecto de ellos.

26. Por ello, lo anterior constituye una simple situación administrativa que no afecta, en modo alguno, la naturaleza jurídica ni la situación originaria del cargo de juez o



Junta Nacional de Justicia

fiscal de estos magistrados que ejercen función electoral, en cuanto a que no determina que pierdan dicha condición mientras dure la licencia especial: estos magistrados simplemente se liberan del deber de ejercer su función judicial o fiscal ordinaria, para cumplir una función especial; tampoco se liberan del cumplimiento de los deberes inherentes al cargo de juez o fiscal, sobre todo, sin duda, de aquellos connaturales a todo magistrado, perfectamente exigibles en todo momento de su vida profesional y personal, estén o no gozando de licencia de cualquier tipo, como por ejemplo lo es el observar una conducta intachable, proba, digna, es decir, éticamente irreprochable, entre otras.

27. La licencia de la que gozan los Magistrados Supremos para impartir justicia electoral está prevista en el artículo 179 de la Constitución y en ella no sólo no se ha previsto exención alguna a la potestad disciplinaria de la JNJ mientras dure dicha licencia, sino que tampoco se ha previsto exención a la potestad de la JNJ de convocarlos a proceso de evaluación integral y ratificación, si el respectivo presupuesto temporal se cumple mientras vienen ejerciendo la función jurisdiccional electoral.
28. En efecto, el juez o fiscal supremo que integra el Pleno del JNE, que accedió a dicho cargo encontrándose en actividad, fue elegido por sus pares precisamente por ostentar la condición de juez o fiscal supremo, para representar a la más alta investidura jurisdiccional del PJ y del MP, respectivamente, ante el Pleno del JNE. Y, por el hecho de su elección, en estos términos, no sólo sigue sometido a la potestad disciplinaria prevista en el numeral 3 del artículo 154 de la Constitución Política, sino que también se encuentra obligado a afrontar el proceso de evaluación integral y de ratificación o de evaluación parcial, que constituyen otra función constitucional de la JNJ, prevista en el numeral 2 de la citada norma constitucional, que prescribe lo siguiente:

***“Artículo 154.- Son funciones de la Junta Nacional de Justicia:
(...).***

2. Ratificar, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años; y ejecutar conjuntamente con la Academia de la Magistratura la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años seis meses. Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público.” (Subrayado insertado).

Es decir, la licencia especial de estos jueces y fiscales supremos que ejercen función jurisdiccional electoral, no solo no los exime de las funciones disciplinarias, sino que tampoco los exime ni de evaluación integral ni parcial, conferidas a la JNJ por mandato constitucional, previstos en el texto constitucional transcrito, que tampoco prevé excepción alguna.

29. Es más, ya ha ocurrido anteriormente que cuando dichos magistrados supremos cumplieron el periodo de siete años desde su última ratificación mientras integraban el Pleno del JNE, fueron convocados al proceso de evaluación integral



Junta Nacional de Justicia

ante la JNJ. Así, este fue el caso concreto de los señores Jueces Supremos, doctores Javier Enrique Mendoza Ramírez, Hugo Sivina Hurtado y Francisco Távara Córdova, que se sometieron al proceso de ratificación mientras ejercían la Presidencia del JNE. A ello debe agregarse también el caso del señor Fiscal Supremo Pedro Gonzalo Chávarry Vallejos, que también fue convocado al mismo procedimiento de evaluación integral mientras ejercía funciones como miembro del Pleno del JNE. Incluso, en el caso de todos estos magistrados, se revisaron las decisiones que emitieron en materia de justicia electoral para evaluar su idoneidad en el periodo en que ejercían funciones ante dicha institución electoral.

E. Los pronunciamientos del TC respecto a los magistrados que ejercen temporalmente la función electoral.

30. El Tribunal Constitucional también ha reconocido la tesis anteriormente expuesta, en lo relativo a que la condición de juez o fiscal que ejerce la función especial y temporal de justicia electoral no exime a dicho juez o fiscal de los alcances de la obligación de someterse al proceso de evaluación integral y ratificación, es decir, no lo exime de la respectiva potestad de la JNJ. Y, bajo la misma lógica, no existe razón válida para hacer una distinción respecto del caso de la potestad disciplinaria.
31. En efecto, en el Expediente No 2535-2006-PA/TC, se declaró infundada la demanda de amparo del ex Juez Superior Luis Rafael Callapiña Hurtado, quien argumentó, entre otros aspectos, uno que resulta relevante para este análisis: que fue convocado al proceso de evaluación integral y ratificación, antes de cumplir el periodo de 7 años previsto en el texto constitucional, arguyendo que estuvo fuera del PJ por espacio de seis meses y un día, cumpliendo funciones como Presidente del Jurado Electoral Especial del Cusco, por lo cual, cuando fue convocado al proceso de ratificación, no había cumplido los 7 años, sino sólo seis años, 11 meses y cinco días.
32. Respecto a dicha alegación específica, el Tribunal Constitucional, en sus Considerandos 10 y 11, expresó textualmente lo siguiente:

*“10. Respecto de dicho argumento, este Tribunal estima que el actor no ha interpretado correctamente el artículo 154, inciso 2), de la Constitución, que establece que la ratificación procede cada siete años en el caso de jueces y fiscales de todos los niveles, **pues ésta no distingue, en modo alguno, si el respectivo período en el ejercicio del cargo de magistrado se limita única y exclusivamente al ejercicio de labores jurisdiccionales.***

*11. En principio **queda claro que el actor desempeñó los cargos aludidos en virtud de su condición de magistrado, pues de no ostentar dicho cargo ello no hubiera sido posible.** Por otro lado, resulta absolutamente irrelevante si el magistrado desempeñó labores jurisdiccionales o de otro tipo, o si desempeñó uno o varios cargos durante el período de siete años. Basta con que dichos cargos se hayan*



Junta Nacional de Justicia

ejercido en condición de titular y, sobre todo, que haya transcurrido -sin interrupción alguna-- el período establecido. En el caso de autos, por lo tanto, no afecta en nada que el recurrente haya realizado labores distintas a las jurisdiccionales, pues independientemente de ello, al momento de ser ratificado ostentaba la condición de magistrado y tenía más de siete años de servicio efectivo, razones, todas, por las que el precedente establecido en la STC N° 2409-2002-AA/TC no resulta aplicable al caso de autos". (El resaltado y subrayado, ha sido insertado).

33. El precitado pronunciamiento no constituye un caso aislado en la jurisprudencia del TC, por cuanto existen otros dos expedientes, que narran casos de la misma naturaleza y que fueron resueltos con las mismas razones, reproduciendo los mismos considerandos mencionados, como fluye de las sentencias emitidas en los expedientes Nos. 08162- 2006-AA y 06698-2006-AA.
34. En consecuencia, del desarrollo de una interpretación sistemática de los artículos 154 y 179 de la Constitución, se ha establecido la naturaleza de la licencia que se concede a los señores jueces y fiscales que componen el JNE, para determinar si ello conlleva a que estén exentos del control disciplinario de la JNJ. Y, como explica la doctrina, la interpretación constitucional debe efectuarse respetando los principios y valores constitucionales.
35. Desde esta perspectiva constitucional, y siendo el JNE un órgano constitucionalmente autónomo, cuya presidencia, por mandato del numeral 1 del precitado artículo 179 de la Ley Fundamental, solo puede ser ejercida por un Juez Supremo e integrado obligatoriamente por un Fiscal también del mismo nivel, a diferencia de los otros miembros cuya elección tiene origen distinto y a quienes se les ha vedado la posibilidad de ocupar la Presidencia del mismo, el TC, al expedir sentencia en los precitados Expedientes 02535-2006-AA, 08162-2006-AA y 06698-2006-AA, ha establecido como línea jurisprudencial que el cargo de presidente de un JEE se produce en virtud de la condición de magistrado. Por la misma razón, no es otra situación la que les permite ejercer esa función electoral al juez y fiscal supremo que integran el JNE con atribuciones administrativas y jurisdiccionales como última instancia en materia electoral.
36. Y, siendo el TC el órgano que por mandato del artículo 201 de la Constitución detenta la función de control de ese cuerpo normativo, estableciendo lineamientos interpretativos que, como lo señala el artículo VI tercer párrafo del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, son vinculantes, es esa la interpretación que acoge la JNJ.
37. En consecuencia, la licencia que por mandato constitucional se debe conceder a jueces y fiscales cuando asumen funciones en el JNE no es de naturaleza laboral, pues es la relación que tienen con sus instituciones de origen lo que habilita el ejercicio de sus funciones, por lo que debe interpretarse el concepto "licencia" en



Junta Nacional de Justicia

concordancia con otros artículos del mismo cuerpo constitucional y otros instrumentos normativos, como la propia Ley Orgánica del JNE.

38. En ese orden de ideas, la licencia, entendida como una forma o manera que permite a ambos funcionarios del sistema de justicia desvincularse de las funciones jurisdiccionales para vincular con sus actos al órgano electoral que integran, responde a la naturaleza del JNE, en tanto órgano constitucionalmente autónomo, orgánicamente ubicado dentro de la estructura del Estado, constituyendo un pliego presupuestal cuyo titular es el Juez Supremo a quien le corresponde ejercer su Presidencia, recibiendo además, también por mandato constitucional, el mismo trato que sus pares, entre ellos el que recibe el Presidente del PJ y el del MP, conforme lo establece la Ley Orgánica del JNE.
39. Agregamos a ello que la licencia refuerza la independencia e imparcialidad de ambos magistrados supremos integrantes del JNE, en relación con sus órganos de origen y sus pares.
40. Por ello, el juez y fiscal supremo que integran el JNE mantienen su estatus de miembros del PJ y del MP, y el único órgano constitucionalmente facultado para sancionar cualquiera de sus actos que contravenga sus estatutos por vulnerar los valores que informan nuestro sistema jurídico, es la Junta Nacional de Justicia.
41. Por lo tanto, a partir de los mencionados fallos del TC, se reitera la validez de la interpretación constitucional anteriormente expuesta, sobre los alcances de las funciones disciplinarias y de ratificación otorgadas a la JNJ por el texto constitucional, en cuanto a que el ejercicio de la función electoral temporal, ejercida por un juez o fiscal en ejercicio, sea Superior o Supremo, que fue elegido para ello en función precisamente de dicha condición de magistrado, no lo exime de los alcances de ninguna de las dos aludidas competencias constitucionales de la JNJ, aun cuando la presente resolución verse, en concreto, sobre la potestad disciplinaria de la JNJ. La competencia relativa a la selección y nombramiento, evidentemente, reviste otra naturaleza y no guarda relación con la materia jurídica bajo análisis, por lo que no resulta pertinente incluirla en estas conclusiones específicas.
42. El mismo criterio expuesto por el TC en cuanto a que los jueces y fiscales que ejercen función electoral no pierden su condición de magistrados, fluye del hecho de que, tanto el PJ como el Ministerio Público han permitido y facilitado, en diversas oportunidades, que sus magistrados integrantes de los Jurados Electorales Especiales (JEE) puedan participar en los procesos de elección de sus respectivos Presidentes de Corte Superior (para el caso de los jueces superiores) o de Presidentes de las Juntas de Fiscales (para el caso de los fiscales superiores), elecciones en las que sólo pueden participar quienes ostentan la condición de jueces o fiscales, respectivamente.



Junta Nacional de Justicia

43. Por citar un ejemplo, mediante la Resolución Administrativa N° 278-2018- CE-PJ del 14 de noviembre del 2018, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial dispuso que los Jueces Superiores titulares que en ese entonces integraban los JEE, en tanto tuvieran la licencia concedida por el Jurado Nacional de Elecciones, podían ejercer su deber y derecho a participar en las elecciones en mención, conforme al artículo 88 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Y, en consonancia con lo anterior, el Jurado Nacional de Elecciones, mediante Resolución N° 293-2018-P/JNE del 04.12.2018, estimó procedente otorgar licencia con goce de remuneraciones, a los magistrados que ejercían funciones como presidentes de los diversos JEE de la República, a fin de que pudieran participar en la Sala Plena de sus respectivas Cortes Superiores para la elección del Presidente.
44. En este mismo orden de ideas, para el caso de los señores Fiscales Superiores, también integrantes de los JEE, el mismo tratamiento fluye de la Resolución N° 064-2017-P/JNE de fecha 02.05.2017, por la cual se les otorgó el mismo tipo de licencia para elegir a sus Presidentes de Juntas de Fiscales, no siendo estas decisiones aisladas, atípicas, sino sólo un par de ejemplos entre muchas otras análogas, situación objetiva que pone en evidencia que tanto para el PJ, el MP y el propio JNE, la licencia concedida para la realización a exclusividad de funciones en materia electoral, no suprime la condición de magistrados de dichos jueces o fiscales, como bien reconoce el propio TC y ahora también la JNJ, de lo que deriva la afirmación y conclusión clara y precisa, acorde al texto constitucional, de que ningún juez ni fiscal, de cualquier nivel, está exento del control disciplinario de la JNJ.
45. En conclusión, la Constitución no exime, en ninguno de sus artículos, a ningún Juez o Fiscal, de cualquier nivel, de la potestad disciplinaria de la JNJ; además, ninguna ley de desarrollo constitucional, que podría haberla previsto, lo ha hecho tampoco. En efecto, no existe excepción alguna en la Ley Orgánica del JNE, Ley de la Carrera Judicial, Ley de la Carrera Fiscal ni la Ley Orgánica de la JNJ. En este último caso, más bien, se reitera el texto constitucional en sus mismos términos, como lo establece en su artículo 2.

F. El cumplimiento del principio de legalidad para ejercer la potestad disciplinaria de la JNJ.

46. El numeral 1 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019, establece el principio de legalidad, cuyo texto dispone:

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

- 1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias*



Junta Nacional de Justicia

administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.”

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal d² del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea “expresa e inequívoca”³.

El principio de legalidad, como derivado del mandato constitucional exige que, para imponer una sanción, sea esta de índole penal o administrativa, se cumpla con tres requisitos: (i) la existencia de una ley; (ii) que la ley sea anterior al hecho sancionado; y, (iii) que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado⁴.

El Tribunal Constitucional también ha sostenido que el principio de legalidad incluye entre sus elementos la obvia necesidad de que la norma exista y de que tenga certeza, pues mal se puede obligar a los ciudadanos a cumplir leyes inexistentes o indescifrables⁵.

47. En consecuencia, partiendo de la descripción de este principio expuesto por el Tribunal Constitucional, se tiene que la potestad disciplinaria de la JNJ se encuentra dentro del marco de la legalidad, la misma que emana de la Constitución, así como de las Leyes Orgánicas de la JNJ y del JNE, conforme se ha desarrollado líneas anteriores.
48. Siendo así, se deriva a la conclusión esencial que todos los jueces y fiscales están sometidos a los regímenes disciplinarios previstos en sus respectivas leyes orgánicas y en la Ley Orgánica de la JNJ, debiendo observar, sin duda alguna, los deberes que les son inherentes. Y esto guarda correlato con otro texto constitucional relacionado a la materia. En efecto, el inciso 3 del artículo 146 de la Constitución Política garantiza a los magistrados su permanencia en el servicio siempre que observen conducta e idoneidad propias de su función, precepto constitucional que se complementa con la función disciplinaria conferida a la JNJ por la propia Constitución.

² Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona. Toda persona tiene derecho: 24. d) 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. e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

³ EXP. N° 00197-2010-PA/TC; Caso: Javier Pedro Flores Arocutipa.

⁴ EXP. N° 2050-2002-AA/TC; Caso: Carlos Israel Ramos Colque.

⁵ EXP. N° 02-2001-AI/TC; CASO: Defensoría Del Pueblo.



Junta Nacional de Justicia

49. Es más, si no se observase el mandato constitucional que confiere a la JNJ potestad disciplinaria, sin excepción alguna, respecto de los jueces y fiscales de todos los niveles, se crearía un espacio de impunidad que afectaría al sistema de justicia, al entenderse erróneamente que algunos magistrados no están obligados a observar los deberes inherentes al cargo de juez y fiscal, previstos en la Ley de la Carrera Judicial y Ley de la Carrera Fiscal, incluso en los casos en que estos sean de perfecta e indudable aplicación para todo juez o fiscal, específicamente para el caso puntual de los magistrados que ejercen temporalmente la función de jurisdicción electoral, como por ejemplo el deber de observar en todo momento conducta intachable. Una situación de este tipo desnaturalizaría y vaciaría de contenido a una de las funciones constitucionales más importantes de la JNJ, como lo es su potestad disciplinaria.
50. Para graficar mejor la argumentación anteriormente expuesta, imaginemos un par de casos hipotéticos, para identificar que no es razonable ni constitucional que exista excepción al control disciplinario, en favor de los jueces o fiscales que gozan de alguna licencia, sea especial u ordinaria, con o sin goce de haber. Imaginemos el caso de un juez o fiscal superior que se encuentra gozando de una licencia sin goce de haber, para poder capacitarse fuera del país y, a su retorno, antes de reincorporarse a sus funciones jurisdiccionales ordinarias, mientras aún se encuentra de licencia, protagoniza un hecho bochornoso, indigno, en general, para cualquier ciudadano, pero sobre todo para un magistrado, como podría ser alguno de los siguientes:
- a) Protagonizar un escándalo público en estado de ebriedad;
 - b) Ser intervenido por un efectivo policial al cometer una grave infracción de tránsito y tratar con prepotencia al mismo, para que no le imponga la infracción.
51. En los dos casos hipotéticos antes mencionados ¿Acaso por el hecho de encontrarse con licencia sin goce de haber, se entendería que dicho juez o fiscal se encontraría liberado o exento de poder ser investigado o procesado disciplinariamente por la propia JNJ en ejercicio de sus funciones constitucionales? Sin duda alguna, la licencia temporal sin goce de haber y el hecho de no estar en ejercicio de su función jurisdiccional ordinaria en ese momento, no lo eximiría de ello.
52. En conclusión, si un juez o fiscal, de cualquier nivel, incurre en una falta muy grave prevista en su respectiva ley orgánica, como lo sería el no observar conducta intachable en todo momento o si incurriera en algún acto u omisión que, sin ser delito, vulnerase gravemente los deberes del cargo previstos en la respectiva ley, será pasible del control disciplinario de la JNJ, aun si se encontrase de licencia, indistintamente de la naturaleza de la misma ni de las razones por las cuáles le fue otorgada, por cuanto el marco constitucional y las normas de desarrollo constitucional pertinentes (Ley de la Carrera Judicial, Ley de la Carrera Fiscal, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones ni ninguna otra), no establecen ninguna excepción a dicho control disciplinario.



Junta Nacional de Justicia

53. Por ende, el actual Pleno de la JNJ concluye que su facultad disciplinaria abarca a todo juez o fiscal, sin excepción. Encontrándose dentro de dicha potestad también los jueces y fiscales supremos que cumplen función electoral ante el JNE, en representación del Poder Judicial o Ministerio Público, así como los jueces superiores que ejercen función electoral en los Jurados Electorales Especiales (JEE), también en representación de sus respectivas instituciones, conforme lo establece el artículo 13 de la Ley Orgánica del JNE.
54. Por las consideraciones precedentes, el actual Pleno de la JNJ no comparte ni el razonamiento jurídico ni las conclusiones contenidas en las cuatro resoluciones emitidas por el ex CNM, entre junio de 2010 y abril de 2011, por cuanto, como ya se ha sustentado con amplitud, la JNJ es competente, conforme a lo previsto en la Constitución, su Ley Orgánica, así como la Ley Orgánica del JNE, para ejercer su potestad disciplinaria respecto de los jueces y fiscales de todos los niveles de la república, sin excepción alguna, aun si se encuentran gozando de una licencia de cualquier naturaleza, incluyendo la actuación funcional de los jueces y fiscales supremos elegidos por el PJ y el MP, respectivamente, para integrar el Jurado Nacional de Elecciones, como también a los jueces y fiscales Superiores designados por sus instituciones, para integrar los Jurados Electorales Especiales – JEE.
55. Por dicha razón, al haber concluido que todos los jueces y fiscales de la República, sin excepción, se encuentran sometidos a la potestad disciplinaria de la JNJ, en virtud de mandatos expresos de orden constitucional y legal, el Pleno encuentra que no hay afectación al principio de legalidad, por cuanto nos encontramos frente a una regla de reserva de competencia para dos aspectos de la potestad sancionadora: una es la atribución de la competencia sancionadora a la JNJ desarrollada en el artículo 154 la Constitución, así como en el artículo 13 de la Ley Orgánica del JNE, mientras que la otra es por la identificación del elenco de sanciones aplicables por incurrir en infracciones administrativas previstas en las respectivas leyes orgánicas y en la Ley Orgánica de la JNJ.
56. Del mismo modo, a partir de lo anterior, el Pleno concluye que todos los magistrados, incluyendo a los que ejercen funciones electorales ante el JNE y JEE, al no dejar de ostentar, en ningún momento, la calidad de jueces y fiscales, así se encuentren gozando de licencia sin goce de haber, tampoco dejan de estar sometidos a cumplir los deberes instituidos en sus respectivas leyes de carrera, ni están exentos de incurrir en las faltas disciplinarias previstas en las mismas, aunque estén cumpliendo una función jurisdiccional especial y no la ordinaria.
57. Por último, en estricta aplicación del numeral 2⁶ del artículo VI del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo

⁶ Artículo VI.- Precedentes administrativos. 2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados.



Junta Nacional de Justicia

General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019, corresponde indicar que los argumentos establecidos en las resoluciones emitidas por el ex CNM en casos similares, no han sido emitidos como precedente vinculante el cual debería seguirse a posteriori en forma obligatoria.

58. Por ello, en salvaguarda de los principios del debido procedimiento y de interdicción de la arbitrariedad, cumpliendo con la exigencia constitucional de debida motivación, el actual Pleno de la JNJ ha considerado necesario detallar el sustento de su criterio actual y vigente, a partir de la fecha, sobre los alcances de la potestad disciplinaria de la JNJ, en relación a los jueces y fiscales supremos que, en representación de sus respectivas instituciones, ejercen la función de impartir justicia electoral, como integrantes del Pleno del JNE.”

Que, en atención de lo expuesto, en uso de las atribuciones establecidas en el artículo 24 incisos b) y e) de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916, y al acuerdo adoptado por el Pleno de la Junta Nacional de Justicia en sesión del 25 de junio de 2020, que aprueba el referido precedente.

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- Hacer de conocimiento público el criterio de interpretación, establecido como precedente administrativo, contenido en los fundamentos 54 al 56 de la Resolución N° 018-2020-PLENO-JNJ del 25 de junio del presente año emitida en el Proceso Disciplinario N° 115-2020-JNJ, los que serán de obligatorio cumplimiento, en adelante, para todos los procedimientos disciplinarios y procesos de evaluación parcial e integral y ratificación de los magistrados del Poder Judicial y Ministerio Público, fundamentos que se encuentran transcritos en los considerandos de la presente resolución.

Artículo Segundo.- Disponer la publicación de la presente resolución en el diario oficial El Peruano y en el Boletín Oficial de la Magistratura al que se accede a través de la página web.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Aldo Alejandro Vásquez Ríos
Presidente
Junta Nacional de Justicia