



Junta Nacional de Justicia

Resolución N.º 009-2023-PLENO-JNJ

P.D. N.º 137-2021-JNJ

San Isidro, 03 de febrero de 2023

VISTO;

El procedimiento disciplinario ordinario seguido contra la señora Elvia Barrios Alvarado, por su actuación como jueza suprema de la Corte Suprema de Justicia de la República; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. En el reportaje del programa periodístico *Panorama*, emitido el 13 de agosto de 2018, apareció la noticia titulada "*Trabajos supremos: familiares de magistrados trabajan en JNE*", en el que se afirmó, en síntesis, que el Jurado Nacional de Elecciones (en lo sucesivo JNE) contrató indebidamente a familiares de jueces supremos, entre ellos, al señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira, quien sería cónyuge de la jueza suprema Elvia Barrios Alvarado.
- 1.2. En virtud de la citada noticia, se indagó en el buscador de proveedores del Estado² y se tomó conocimiento que el JNE habría contratado los servicios del señor Laca Rivadeneira, en el periodo comprendido entre enero de 2015 y julio de 2018.
- 1.3. En virtud de aquellas actuaciones, mediante Resolución N.º 028-2021-JNJ³, del 15 de enero de 2021, la Junta Nacional de Justicia (en lo sucesivo JNJ) abrió investigación preliminar contra los señores Elvia Barrios Alvarado, Javier Arévalo Vela y Vicente Rodolfo Walde Jáuregui, por sus actuaciones como jueces supremos de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- 1.4. Con posterioridad, mediante Resolución N.º 034-2022-JNJ⁴, del 10 de enero de 2022, la JNJ inició procedimiento disciplinario ordinario a los tres jueces supremos antes citados, dando lugar al Procedimiento Disciplinario N.º 137-2021-JNJ.
- 1.5. Mediante Resolución N.º 1211-2022-JNJ⁵, del 12 de octubre de 2022, la JNJ resolvió ampliar por tres meses el plazo para resolver el procedimiento disciplinario N.º 137-

¹ Obra en CD a folios 2.

² Folios 3 a 35.

³ Folios 37 a 40.

⁴ Folios 63 a 79.

⁵ Folios 471 a 474.



Junta Nacional de Justicia

2021-JNJ, seguido contra los jueces supremos Barrios Alvarado, Arévalo Vela y Walde Jáuregui.

- 1.6. Finalmente, mediante Resolución N.º 1238-2022-JNJ⁶, del 08 de noviembre de 2022, la JNJ resolvió, de oficio, desacomular el procedimiento disciplinario seguido contra los tres jueces supremos antes citados, y disponer la tramitación independiente del procedimiento seguido a cada uno de estos magistrados. Asimismo, en dicha resolución se ordenó formar los expedientes respectivos, dando origen a los procedimientos disciplinarios N.º 62-2022-JNJ y N.º 63-2022-JNJ, seguidos contra los investigados Javier Arévalo Vela y Vicente Rodolfo Walde Jáuregui, respectivamente.

II. CARGOS DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

2.1. Hechos atribuidos

- 2.1.1. Conforme se advierte de los antecedentes del presente procedimiento, se atribuyó a la investigada Elvia Barrios Alvarado, el hecho siguiente:

“Omisión de denunciar que al año 2018 quien era su esposo, Víctor Eduardo Laca Rivadeneira, suscribió contratos con el Jurado Nacional de Elecciones hasta en dieciocho (18) ocasiones, entre los meses de enero de 2015 y julio de 2018, existiendo la prohibición legal establecida en los literales a) y f) del artículo 10 del Decreto Legislativo N.º 1017, así como en los literales a) y f) del artículo 11 de la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y en los literales a) y h) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley N.º 30225, modificada por el Decreto Legislativo N.º 1341.”

2.2. Calificación jurídica

- 2.2.1. Con la conducta imputada en el párrafo precedente, la investigada presuntamente habría infringido los deberes establecidos en los numerales 17) y 18) del artículo 34 de la Ley de la Carrera Judicial, que establecen lo siguiente:

“Artículo 34.- Deberes

Son deberes de los jueces:

(...)

17. guardar en todo momento conducta intachable; y

18. cumplir con las demás obligaciones señaladas por ley.”

- 2.2.2. Aquel incumplimiento de deberes se encuentra tipificado como **falta muy grave** en el artículo 48, numeral 12) de la Ley de la Carrera Judicial, en los términos siguientes:

“Artículo 48. – Faltas muy graves

Son faltas muy graves:

⁶ Folios 588 a 590.



Junta Nacional de Justicia

(...)

12. *Incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, vulnere gravemente los deberes del cargo previstos en la ley.*"

III. FUNDAMENTOS DE LA DEFENSA

3.1. Descargos de la investigada

3.1.1. De conformidad con los artículos 15 literal f) y 76 del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ, al emitirse la resolución que abrió el procedimiento disciplinario ordinario N.º 137-2021, se concedió a la investigada Elvia Barrios Alvarado el plazo de diez días para que presente sus descargos por escrito. Por lo que, la jueza suprema presentó el escrito con registro de ingreso N.º 1787⁷, por el que solicitó la nulidad de las resoluciones que abrieron la investigación preliminar y el procedimiento disciplinario; dedujo excepción de prescripción, y, además, presentó argumentos de descargo que sustentarían su pedido de archivo de la investigación.

§ *Pedido de nulidad de resoluciones*

- Solicitó la nulidad de las resoluciones N.º 028-2021-JNJ y N.º 034-2022-JNJ que disponen el inicio de la investigación preliminar y el procedimiento disciplinario, respectivamente. Al respecto argumentó que en estas resoluciones no se cumplió con explicar el motivo de la acumulación de su causa con la de los magistrados Javier Arévalo Vela y Vicente Rodolfo Walde Jáuregui.
- Agregó que dicha acumulación no está motivada ni justificada, pues no existirían razones de conexidad entre los hechos que se atribuye a cada uno de los citados jueces. Por lo que, dado que la motivación constituye un requisito de validez del acto administrativo, y, al no haberse cumplido con dicha motivación, deben declararse nulas dichas resoluciones.
- En la misma línea, argumentó que en la Resolución N.º 028-2021-JNJ se le imputó haber presuntamente tenido conocimiento de las contrataciones irregulares de su esposo; sin embargo, en la Resolución N.º 034-2022-JNJ se le imputó la omisión de denunciar una situación irregular que venía dándose al interior de su hogar, consistente en las contrataciones irregulares de su esposo. Es decir, se habría variado la imputación afectando el debido procedimiento y el derecho de defensa.
- Por otro lado, sustentó su pedido de nulidad señalando que al emitir la Resolución N.º 034-2022-JNJ se habría incurrido en motivación aparente e incongruente, al no haberse dado respuesta a los argumentos que planteó en sus descargos ni resuelto

⁷ Folios 96 a 113.



Junta Nacional de Justicia

las pretensiones conforme a los términos en que fueron planteadas. Por estas consideraciones solicitó que se declare la nulidad de la citada resolución y se emita una nueva resolución que respete las garantías de motivación y el derecho de defensa.

§ Excepción de prescripción

- En otro extremo de sus descargos dedujo excepción de prescripción alegando que, de conformidad con el artículo 24 del Reglamento de la JNJ, el plazo que tiene esta entidad para iniciar investigaciones de oficio es de dos años desde ocurrido el hecho infractor. Por lo que, dado que las contrataciones irregulares que se atribuye al ex esposo de la investigada se produjeron en el periodo de enero de 2015 a julio de 2018, el plazo de prescripción se habría cumplido el 16 de octubre de 2020, incluyendo la suspensión del plazo de 3 meses y 25 días, dispuestas mediante la Resolución N.º 035-2020-JNJ, a causa de la pandemia.

§ Argumentos de descargo

- Finalmente planteó en sus descargos argumentos por los que debería archivarse la investigación. En primer lugar, se refirió a los principios de causalidad y culpabilidad. En cuanto a la causalidad señaló que únicamente se debe sancionar a quien comete la infracción y no por actos de terceros. Por lo que, en este caso no se podría sancionar a la investigada por errores administrativos que pudo cometer su ex esposo, y sobre los cuales aquella no tenía ningún control ni poder de disposición.
- Por otro lado, argumentó que la investigada no tuvo que ver en la contratación de su ex esposo por parte del JNE, pues ella no es parte de dicha entidad y tampoco tiene el control sobre la misma, menos aún en las contrataciones que dicha entidad realiza. Por lo que, al no tener control sobre la actuación de otros no podría atribuírsele las consecuencias jurídicas de dichas actuaciones. Máxime, si es a su exesposo a quien le correspondía informar al JNE sobre su vínculo matrimonial con la investigada, a efectos de que dicha entidad anule su postulación, de ser el caso.
- En cuanto al principio de culpabilidad, refirió que dicho principio requiere de la responsabilidad subjetiva del agente infractor. Sin embargo, en este caso, no sería posible imputar a la magistrada conocimiento de una situación externa a ella; es decir, no existiría dolo en la actuación de la investigada, por los motivos siguientes: **i)** el régimen matrimonial implicaba que la investigada tenía ingresos independientes respecto de su exesposo; **ii)** su labor como jueza la obligó a tener reserva de sus actividades en su entorno familiar; y, **iii)** la investigada observó que su ex esposo realizaba trabajos para el JNE de manera continua (relación de subordinación). Concluye que, por estas razones, no era posible que la investigada



Junta Nacional de Justicia

tuviera conocimiento minucioso y exacto de la vida laboral y económica de su exesposo.

- Sobre aquel aspecto agregó que, si bien la investigada mantenía aún un vínculo matrimonial con el señor Laca Rivadeneira, en la práctica no tenía ningún tipo de interés y menos injerencia en la vida económica de su ex esposo, pues lo único que observaba era que dicha persona trabajaba en una relación de subordinación en el JNE, porque lo hacía de modo continuo, por lo que suponía que aquél trato se reducía a una relación contractual laboral.
- Asimismo, señaló que el impedimento en cuestión fue interpretado por el Tribunal Constitucional en el expediente N.º 3150-2017-PA/TC, donde señaló que el artículo 11, inciso h) de la Ley N.º 30225 resulta desproporcionada y configura una amenaza de trasgresión al derecho a la libre contratación. Por lo que, inclusive para el citado Tribunal el impedimento en cuestión es desproporcional por existir medios alternativos de solución.
- Por otro lado, refirió que la conducta atribuida no cumple con los principios de legalidad y tipicidad. Al respecto señaló que el deber presuntamente incumplido alude a la "conducta intachable", sin embargo, dicho término sería totalmente vago e impreciso, y no permite que los administrados tengan conocimiento si su conducta está sancionada. Por lo que, con ello se vulnera los principios de legalidad y tipicidad.
- A efectos de sustentar aquel argumento, citó la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.º 01873-2009-PA/TC, donde se habría señalado que el término "conducta intachable" es un término deontológico propio de un Tribunal de Honor, mas no administrativo. En consecuencia, la atribución de responsabilidad con este tipo de acusaciones genera inseguridad jurídica, dado que finalmente serán los miembros de la JNJ quienes dotarán de significado a aquellos términos, y, de este modo, crearán derecho, lo que estaría prohibido en el ámbito del derecho sancionador.
- Por otro lado, señaló la investigada que no tiene una obligación legal de denunciar la supuesta irregularidad cometida por su exesposo, por lo que no se le puede sancionar por una conducta que la norma no detalla; más aún, si el artículo 327 del Código Procesal Penal, norma que resultaría pertinente por ser parte del derecho sancionador, establece que nadie está obligado a denunciar a su cónyuge y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
- En cuanto al deber de cumplir con las demás obligaciones señaladas por ley, refirió que dicha fórmula es totalmente abierta e imprecisa y no brinda información suficiente sobre el comportamiento infractor; por lo que no cumple con los requisitos

a. v. →



Junta Nacional de Justicia

derivados del principio de tipicidad. En ese orden de ideas citó la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N.º 2192-2004-AA/TC, donde se habría calificado como inconstitucional una sanción administrativa que se sustentó en una base legal que no cumplía con los requisitos de tipicidad; siendo que el supuesto de hecho que se trató en dicha sentencia sería idéntico al presente caso, por lo que solicitó que la JNJ aplique el mismo razonamiento que aplicó el Tribunal Constitucional.

- Finalmente cuestionó la presunta vulneración del principio ne bis in idem, el mismo que estaría regulado en el artículo 230, numeral 10), de la Ley de Procedimiento Administrativo General y el artículo 3 del Reglamento de la JNJ. Concretamente señaló que la Segunda Fiscalía Suprema Transitoria Especializada en Delitos de Corrupción le abrió investigación por la presunta comisión del delito de negociación incompatible, por los mismos hechos que son investigados en este procedimiento. Por lo que, existiría la triple identidad de sujeto, objeto y fundamento entre la investigación en sede penal y este procedimiento disciplinario, lo que habilitaría la aplicación del citado principio.

3.2. Declaración de la investigada

3.2.1. Conforme a lo previsto en el artículo 56 del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ, aprobado por Resolución N.º 008-2020-JNJ, mediante decreto del 17 de febrero de 2022⁸, el miembro instructor programó la declaración de la investigada para el 04 de marzo de 2022. Sin embargo, al haberse notificado aquel decreto, la defensa de la investigada presentó el escrito con registro de ingreso N.º 1953⁹, por el que manifestó que la investigada se acoge a su derecho de guardar silencio y solicitó que se prescinda de su declaración. Este pedido fue proveído mediante decreto del 28 de febrero de 2022¹⁰, donde se dispuso tener por desistida la declaración de la investigada Elvia Barrios Alvarado.

IV. INFORME DEL MIEMBRO INSTRUCTOR

4.1. Mediante Informe N.º 026-2022-GSTV-JNJ¹¹, del 03 de octubre de 2022, el miembro instructor propuso al Pleno de la Junta Nacional de Justicia aplicar la sanción de destitución a la investigada Elvia Barrios Alvarado, al concluir que se habría acreditado la falta muy grave que se le atribuye.

⁸ Folios 152.

⁹ Folios 159 a 162.

¹⁰ Folios 166.

¹¹ Folios 481 a 529.



Junta Nacional de Justicia

V. AUDIENCIA DE VISTA DE LA CAUSA

5.1. El Informe N.º 026-2022-GSTV-JNJ se puso en conocimiento de la investigada y se citó a la audiencia de informe oral para el 14 de noviembre de 2022, fecha en que la investigada presentó ante el Pleno de la JNJ sus argumentos de defensa. En lo sustancial reiteró sus argumentos planteados en sus descargos, los que se han resumido en los párrafos precedentes; sin embargo, agregó a su defensa las siguientes consideraciones:

- Se hizo alusión a la trayectoria de la investigada, describiéndola como una jueza suprema y primera presidenta del Poder Judicial, con más de 30 años de trayectoria, en los que habría enfrentado a casos emblemáticos y habría tenido una conducta intachable.
- Por otro lado, se señaló que las contrataciones del señor Víctor Laca Rivadeneira fueron objeto de pronunciamiento por el Tribunal del OSCE, donde se impuso sanción por infracción del artículo 11 de la Ley de Contrataciones del Estado, donde además se habría reconocido que tales hechos no tienen vinculación con la investigada y que esta no habría tenido intervención en la elaboración de las órdenes de servicio.
- Asimismo, invocó el mérito de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.º 3150-2017, donde se habría señalado que el impedimento en cuestión amenaza la presunción de licitud en la conducta de los ciudadanos. En la misma línea, se refirió a la Resolución N.º 0125-2021, emitida por la Tercera Sala del Tribunal del OSCE, en la que se habría establecido que no existe impedimento para la contratación de la hermana de un congresista, en una entidad distinta al Congreso de la República.
- Por otro lado, invocó el principio de tipicidad y cuestionó que en este procedimiento se hayan usado conceptos que considera indeterminados como el de "conducta intachable", "probidad", "corrección", etc. Refirió que, por el carácter general de los términos usados, las conductas sancionables no estarían debidamente delimitadas. Tal como lo habría destacado el Tribunal Constitucional en el expediente N.º 1873-2009, en el sentido de que las sanciones se imponen por previsión legal expresa y no por sentido común.
- Cuestionó que en este caso se le pretenda exigir a la investigada que conozca exactamente cuál era la modalidad de contratación de su esposo en el JNE, y calificó dicho conocimiento como extremadamente específico, el cual sería irrelevante e intrascendente en la convivencia diaria que tenía la investigada con su ahora ex esposo; al haber estado su matrimonio, desde el inicio, bajo el régimen patrimonial de separación de bienes.

h.v.

h.v.

h.v.



Junta Nacional de Justicia

- Otro de los argumentos que presentó fue que, de acuerdo al Tribunal Constitucional, en este tipo de casos, la autoridad administrativa está vinculada por los hechos declarados probados en sede judicial. Lo que se vincula con el hecho que la Fiscalía Suprema haya señalado que no existen elementos suficientes para afirmar la responsabilidad de la investigada por los hechos que son objeto de este procedimiento.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES INCIDENTALES

6.1. Pedido de nulidad de resoluciones

- 6.1.1. En el escrito por el cual formuló sus descargos, la investigada también solicitó la nulidad de las resoluciones N.º 028-2021-JNJ y N.º 034-2022-JNJ, que disponen el inicio de la investigación preliminar y el procedimiento disciplinario, respectivamente. Al respecto argumentó que en estas resoluciones no se cumplió con explicar el motivo de la acumulación de su causa con la de los magistrados Javier Arévalo Vela y Vicente Rodolfo Walde Jáuregui. Agregó que dicha acumulación no estaría motivada ni justificada, pues no existirían razones de conexidad entre los hechos que se atribuye a cada uno de los citados jueces.
- 6.1.2. De lo señalado se advierte que el primer cuestionamiento se dirige contra la decisión de acumular la causa disciplinaria seguida contra la investigada Elvia Barrios Alvarado con la de otros dos magistrados supremos. Siendo así, a efectos de absolver este cuestionamiento es importante tener en cuenta el marco normativo que rige el instituto de la acumulación.
- 6.1.3. Al respecto, se tiene que el artículo 160 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en lo sucesivo LPAG), aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS¹², regula la figura de la acumulación bajo el siguiente tenor: *“La autoridad responsable de la instrucción, por propia iniciativa o a instancia de los administrados, dispone mediante resolución irrecurrible la acumulación de los procedimientos en trámite que guarden conexión”*.
- 6.1.4. Al comentar el citado artículo 160 de la LPAG, Morón Urbina señala que “[l]a acumulación de procedimientos tiene el propósito de que se les tramite en un mismo expediente de manera agregada y simultánea y concluyan en un mismo acto administrativo, evitándose traslados, notificaciones, simplificando la prueba y limitando los recursos. Es la solución adecuada al principio de celeridad para aquellos casos que guarden conexión por el administrado partícipe o por la materia pretendida”¹³.

¹² Publicado el 25 de enero de 2019 en el diario oficial El Peruano.

¹³ MORÓN URBINA, Juan Carlos (2021). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Décima Sexta Edición. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, p. 825.



Junta Nacional de Justicia

- 6.1.5.** Por su parte, el artículo 28 del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ regula la acumulación señalando que “[e]l/la Miembro Instructor(a) puede decidir la acumulación de las denuncias, investigaciones preliminares y de los procedimientos disciplinarios en trámite, cuando estos guarden conexión y se encuentren en la misma vía y estado procedimental, ya sea a petición de parte o de oficio, antes del inicio de la fase decisoria”. Asimismo, el artículo 29 del citado Reglamento establece que la resolución que dispone la acumulación es inimpugnable; mientras que el artículo 30° fija como criterio que la acumulación se efectúa en el procedimiento disciplinario que se haya iniciado primero.
- 6.1.6.** El análisis de aquel marco normativo nos permite afirmar que, en principio, es la administración quien tiene la facultad de disponer, de oficio, la acumulación de un procedimiento, para lo cual solo se le exige verificar la conexión entre los casos y que estos se encuentren en la misma vía y estado. En el presente caso, al iniciarse la investigación preliminar el Pleno de la JNJ consideró adecuado investigar conjuntamente las causas seguidas contra Elvia Barrios Alvarado, Javier Arévalo Vela y Vicente Rodolfo Walde Jáuregui.
- 6.1.7.** Si bien aquella decisión de investigar en forma acumulada no se fundamentó expresamente en las resoluciones que iniciaron la investigación preliminar y el procedimiento disciplinario; sin embargo, los elementos comunes que justificaron la acumulación entre dichas causas fluyen del propio tenor de los cargos imputados. A saber, **i)** la noticia criminal que dio origen a la investigación fue la misma, consistente en un reportaje periodístico difundido en un medio televisivo; **ii)** los cargos son similares pues a los tres magistrados se les atribuyó haber conocido de las contrataciones irregulares de sus familiares cercanos; **iii)** en los tres casos se alude al Jurado Nacional de Elecciones como la entidad contratante de los familiares de los investigados; y, **iv)** en la fecha de los hechos los tres investigados se desempeñaban como jueces de la Corte Suprema, es decir, ocupaban una posición análoga dentro de la judicatura.
- 6.1.8.** En la etapa inicial del procedimiento estas circunstancias fueron valoradas como indicadores válidos de conexión entre los tres casos, por lo que, la decisión de iniciar la investigación y el procedimiento disciplinario en forma acumulada se encontró justificada en aquellas circunstancias. Que si bien la investigada alega como causal de nulidad el hecho de que no se haya fundamentado en un apartado específico lo referente a la acumulación; sin embargo, se considera que tal hecho no afectó el procedimiento ni los derechos que le asisten a la investigada.
- 6.1.9.** En efecto, al evaluar un cuestionamiento por motivación se debe tener presente que la exigencia de motivación tiene por finalidad desterrar decisiones arbitrarias o caprichosas de la administración. En el presente caso, por las razones expuestas no se advierte que la decisión de iniciar una investigación y procedimiento en forma acumulada haya sido arbitraria, antes bien, desde un análisis preliminar propio del



Junta Nacional de Justicia

inicio del procedimiento, consideramos que existieron indicadores que justificaron aquella decisión.

6.1.10. No obstante, con posterioridad, al culminar con las actuaciones de la instrucción, y al haber alcanzado un mayor nivel de esclarecimiento de los hechos, el Pleno de la JNJ, mediante Resolución N.º 1238-2022-JNJ, del 8 de noviembre de 2022 decidió desacumular el procedimiento, a efectos de que en la fase decisoria se resuelvan como tres causas disciplinarias independientes. Por estas consideraciones concluimos que este primer cuestionamiento, referido a la falta de motivación de la acumulación, debe desestimarse.

6.1.11. El segundo argumento que sustenta su pedido de nulidad es que en la Resolución N.º 028-2021-JNJ se le habría imputado haber tenido conocimiento de las contrataciones irregulares de su esposo; sin embargo, en la Resolución N.º 034-2022-JNJ se le imputó la omisión de denunciar una situación irregular que venía dándose al interior de su hogar, consistente en las contrataciones irregulares de su esposo. Es decir, se habría variado la imputación afectando el debido procedimiento y su derecho de defensa.

6.1.12. A efectos de absolver este cuestionamiento es importante precisar que el procedimiento disciplinario ordinario, como lo establece el artículo 54 del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ, comprende dos fases: instructora y decisoria. Es decir, el procedimiento se inició con la emisión de la Resolución N.º 034-2022-JNJ, siendo esta la resolución que configura los alcances del procedimiento disciplinario, en cuanto a los hechos y cargos imputados.

6.1.13. Siendo así, el hecho de que, en una resolución previa, como es la Resolución N.º 028-2021-JNJ, en la que se dispuso iniciar la investigación preliminar, se haya atribuido a la investigada hechos o cargos que difieren de los contemplados en la resolución que abrió el procedimiento disciplinario - Resolución N.º 034-2022-JNJ-, no constituye un error, vicio o defecto que justifique la nulidad de esta última resolución.

6.1.14. Ello es así, pues los hechos y cargos contemplados en la resolución que inicia la investigación preliminar no tienen carácter inmutable, ni vinculan rígidamente los términos en que se deben formular los cargos al abrir el procedimiento disciplinario. Ello se explica debido a la naturaleza y alcance de la investigación preliminar, la misma que constituye una estación previa al inicio del procedimiento y tiene por finalidad, de acuerdo al artículo 51º del citado Reglamento, determinar si procede o no la apertura de un procedimiento disciplinario. Es decir, los elementos que sustentan el inicio de la investigación preliminar ordinariamente están constituidos por la noticia disciplinaria o denuncia de parte, los cuales, al ser elementos iniciales no permiten construir una imputación acabada respecto a los hechos que serán objeto de la instrucción.

h.v.



Junta Nacional de Justicia

6.1.15. En ese orden de ideas, el hecho de que las imputaciones formuladas para el inicio de la investigación preliminar y el inicio del procedimiento disciplinario, no sean exactamente los mismos, no constituye un vicio del procedimiento que deba sancionarse con nulidad. Máxime, si aquellas diferencias no significaron una afectación al derecho a la defensa que le asiste a la investigada Elvia Barrios Alvarado; pues si bien la recurrente cuestionó que los cambios en la imputación afectaron su derecho de defensa, aquella alegación debe desestimarse por no ser acorde a lo que ha sucedido en el marco de este procedimiento.

6.1.16. En efecto, luego de emitirse la Resolución N.º 034-2022-JNJ, con las variaciones que denuncia la investigada, esta contó con amplísimas posibilidades de defensa, desde la facultad de formular descargos, la posibilidad de brindar una declaración a nivel de instrucción, presentar escritos, ofrecer pruebas, etc. Es decir, la investigada contó con amplias posibilidades de contradecir y defenderse de la imputación contenida en la Resolución N.º 034-2022-JNJ. Siendo que, dichas posibilidades de defensa se extendieron hasta la etapa decisoria del caso, en la que hizo valer su posición en el correspondiente informe oral.

6.1.17. En suma, concluimos que los argumentos por los que la investigada pide la nulidad de las resoluciones deben desestimarse, pues sus alegaciones y argumentos no demuestran que los presuntos vicios o errores que cuestiona le hayan generado gravamen en su situación jurídica o hayan limitado irrazonablemente sus posibilidades de defensa; lo cual, constituye una exigencia ineludible en el análisis de un pedido de nulidad, el cual se rige por el principio de trascendencia.

Igualmente, no corresponde atender el pedido de nulidad, pues la circunstancia que imputación no se encuentre desarrollada de manera completa en la Resolución N.º 028-2021-JNJ del 15 de enero de 2021 mediante la cual se abrió Investigación Preliminar contra Barrios Alvarado, precisamente, es porque se trata de una imputación inicial de cargos construida en función de "elementos suficientes sobre la presunta comisión de una falta disciplinaria", la cual propicia la labor de indagación a fin de determinar si corresponde o no abrir un procedimiento disciplinario, así está establecido en los artículos 47, 49 y 51 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Junta Nacional de Justicia.

6.1.18. Por estas consideraciones corresponde declarar infundada la nulidad deducida por la investigada Elvia Barrios Alvarado contra las resoluciones N.º 028-2021-JNJ y N.º 034-2022-JNJ, que dispusieron el inicio de la investigación preliminar y el procedimiento disciplinario, respectivamente.



Junta Nacional de Justicia

6.2. Excepción de prescripción

- 6.2.1. En otro extremo de sus descargos la investigada Elvia Barrios Alvarado dedujo excepción de prescripción alegando que, de conformidad con el artículo 24 del Reglamento de la JNJ, el plazo que tiene esta entidad para iniciar investigaciones de oficio es de dos años desde ocurrido el hecho infractor. Por lo que, dado que las contrataciones irregulares que se atribuyen a su exesposo se produjeron en el periodo de enero de 2015 a julio de 2018, el plazo de prescripción se habría cumplido el 16 de octubre de 2020, incluyendo la suspensión del plazo de 3 meses y 25 días, dispuestas mediante la Resolución N.º 035-2020-JNJ, a causa de la pandemia.
- 6.2.2. Con relación a esta excepción, es importante precisar que la prescripción, entendida desde su definición teórica, supone la limitación punitiva de la administración utilizando como elemento esencial al transcurso del tiempo, e implica la imposibilidad de determinar responsabilidad y sancionar la comisión de una falta o infracción administrativa, motivo por el cual, la verificación del cumplimiento del plazo alegado por la investigada debe ser evaluado teniendo en cuenta que de ello depende que la JNJ ejerza su potestad disciplinaria.
- 6.2.3. En ese sentido, se tiene respecto a la prescripción deducida que el artículo 24 del Reglamento, en concordancia con su artículo 15 literal b), preceptúa que "[l]a facultad para iniciar investigaciones de oficio por faltas disciplinarias **prescribe a los dos (02) años de producido el hecho**" [énfasis agregado].
- 6.2.4. En el presente caso, debe tomarse en cuenta que, de acuerdo a la resolución que abrió el procedimiento disciplinario, los hechos objeto del procedimiento se habrían producido en el periodo de enero de 2015 a julio de 2018; por lo que, corresponde iniciar el cómputo del plazo de prescripción desde la fecha en que aconteció la última acción constitutiva de infracción, esto es, **julio de 2018**. Sin embargo, el cómputo del plazo de prescripción, en este caso, no solo debe considerar los dos años de plazo que tiene la entidad para iniciar investigaciones de oficio, sino que deben agregarse los periodos en que se dispuso la suspensión de plazos administrativos, entre ellos, el de prescripción.
- 6.2.5. En efecto, luego de la presunta infracción disciplinaria se produjo la suspensión de plazos debido a la situación de emergencia sanitaria a causa de la propagación de la COVID-19, por lo que el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM, publicado el 15 de marzo de 2020, así como otras disposiciones vinculadas a la suspensión del cómputo de plazos en los procedimientos administrativos, tales como el Decreto de Urgencia N.º 026-2020, publicado también el 15 de marzo de 2020, que luego fue complementado por el Decreto de Urgencia N.º 029-2020, publicado el 20 de marzo de 2020.



Junta Nacional de Justicia

6.2.6. Además, la única Disposición Final del Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM dispuso textualmente lo siguiente: *“En el marco de su autonomía, los otros poderes del Estado y los organismos constitucionalmente autónomos adoptan las medidas para dar cumplimiento al presente Decreto Supremo”*, texto normativo que se sustentó, a su vez, en lo dispuesto en el numeral 5) de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N.º 026-2020, que estableció medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del COVID, indicando lo siguiente:

“5. En el marco del Estado de Emergencia declarado mediante Decreto Supremo N.º 008-2020-SA, el Poder Judicial y los organismos constitucionales autónomos disponen la suspensión de los plazos procesales y procedimentales que consideren necesarios a fin de no perjudicar a los ciudadanos, así como las funciones que dichas entidades ejercen” (énfasis agregado).

6.2.7. En consonancia con dichas disposiciones, mediante Resolución N.º 035-2020-JNJ del 16 de marzo de 2020, la JNJ suspendió todos los plazos relativos a los procedimientos constitucionales a su cargo desde dicha fecha, habiéndose dispuesto mediante Resolución N.º 037-2020-JNJ del 30 de marzo de 2020, que tal suspensión debía conservarse *“en tanto se produzcan prórrogas sucesivas del mismo estado de excepción”*, siendo que el Poder Ejecutivo fue prorrogando la situación de emergencia en sucesivas oportunidades incluyendo las medidas conexas, como es el caso de la suspensión de plazos administrativos.

6.2.8. Luego, las restricciones impuestas por la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional, mediante Resolución N.º 49-2020-JNJ del 18 de junio de 2020, fueron flexibilizadas, en virtud de lo cual, la JNJ dispuso levantar la suspensión de plazos de sus procedimientos constitucionales a partir del 22 de junio de 2020. Por lo que, este periodo de suspensión del plazo de prescripción comprendido desde el 16 de marzo hasta el 21 de junio de 2020 hace un periodo total acumulado de **tres (03) meses y cinco (05) días**.

h.v.
6.2.9. Con relación a este periodo de suspensión de plazos, la investigada presentó el escrito del 22 de enero de 2023, por el que cuestionó la aplicación de aquella suspensión, alegando que el artículo 3 de la Resolución N.º 035-2020-JNJ sería indeterminado y no permitiría conocer si dentro de la suspensión dispuesta también estarían comprendidos los plazos que rigen los procedimientos disciplinarios, así como los plazos de prescripción y caducidad. Por lo que, concluyó que no podría interpretarse dicho artículo en desmedro de un ciudadano sometido a la persecución estatal.



Junta Nacional de Justicia

6.2.10. El citado argumento de defensa debe desestimarse, pues la misma se sustenta en una supuesta *indeterminación* que a juicio de este Colegiado no existe. En efecto, el artículo 3 de la resolución cuestionada resolvió textualmente lo siguiente:

*“Artículo 3°.- Suspender **todos** los plazos relativos a los procedimientos constitucionales y legales a cargo de la Junta Nacional de Justicia, en tanto dure el Estado de Emergencia Nacional (...)” [énfasis agregado]*

6.2.11. Como se advierte del texto legal citado, esta entidad resolvió suspender *todos los plazos procesales* vinculados a los procedimientos a cargo de la Junta Nacional de Justicia, dentro de los que se encuentran, lógicamente, los procedimientos disciplinarios, así como los plazos de prescripción y caducidad que rigen este tipo de procedimientos. El uso del vocablo: *todos*, en dicho contexto, no genera ambigüedad ni admite cuestionamientos por supuesta indeterminación, como plantea la investigada. Por lo que, aquel argumento de defensa debe desestimarse y reafirmarse que para el cálculo del plazo de prescripción rige plenamente la suspensión de plazos comprendida entre el 16 de marzo y el 21 de junio de 2020.

6.2.12. En similar sentido, deben descartarse los argumentos de la investigada, quien mediante escrito del 24 de enero de 2023 solicitó aplicar a este caso los criterios contenidos en la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, en el expediente N.º 985-2022-PHC/TC, en la que el citado Tribunal señaló, en síntesis, que es inconstitucional que la Corte Suprema haya aplicado la suspensión del plazo de prescripción durante el periodo del 15 de marzo al 30 de junio de 2020 -periodo de confinamiento-, en virtud del Decreto de Urgencia N.º 026-2020- y resoluciones administrativas emitidas por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, pues estas no tendrían la entidad ni jerarquía normativa necesarias para modificar los plazos de prescripción previstos en el Código Penal, que tiene rango legal.

6.2.13. Dichos argumentos deben desestimarse por dos razones. En primer lugar, porque la sentencia constitucional invocada se emitió en el marco de un proceso de habeas corpus cuyos alcances, conforme la propia naturaleza de aquel proceso constitucional, no tiene alcances generales ni vinculantes respecto de otros casos, salvo en el caso que el Pleno del Tribunal Constitucional le hubiere conferido a dicho pronunciamiento carácter vinculante, lo que no sucedió en dicha sentencia.

6.2.14. En segundo lugar, dichos criterios no resultan aplicables a este caso, pues el supuesto de hecho que motivó dicho pronunciamiento es distinto al que se presenta en este caso. A saber, según el Tribunal Constitucional, en el caso que analizó se dio la “modificación” de un plazo previsto en el Código Penal -que tiene rango legal-, mediante resoluciones administrativas -que no tienen dicho rango-, y por tanto se afectó el principio de jerarquía normativa; sin embargo, en este caso, el plazo legal – de dos años- que se aplica para calcular la prescripción está regulado en el Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de esta entidad, el mismo que fue



Junta Nacional de Justicia

aprobado mediante la Resolución N.º 008-2020-JNJ; mientras que la suspensión de dicho plazo se dio igualmente mediante la Resolución N.º 035-2020-JNJ, ambas emitidas por el Pleno de esta entidad.

- 6.2.15.** Prosiguiendo en esa línea de análisis, si bien advertimos que en el cómputo de plazo que propone la investigada se tomó en consideración aquella suspensión a causa de la pandemia; sin embargo, en dicha propuesta se omitió considerar la suspensión del plazo de prescripción a causa de la declaratoria de emergencia del Consejo Nacional de la Magistratura. En efecto, respecto a este periodo de suspensión se tiene en primer lugar que, mediante Ley N.º 30833, publicada el 28 de julio de 2018 se declaró en situación de emergencia el Consejo Nacional de la Magistratura y se suspendió su funcionamiento, dado que sus miembros titulares fueron removidos del cargo por causa grave declarada por el Congreso de la República, siendo que el artículo 5 de esta ley dispuso lo siguiente:

“Artículo 5.- De la suspensión de plazos

*Suspéndanse los plazos de prescripción y de caducidad de los procesos disciplinarios y sancionatorios de competencia del Consejo Nacional de la Magistratura, **así como de aquellos casos de infracciones cuyos procesos sancionatorios no se hubieren iniciado hasta la entrada en vigencia de la presente ley**” [énfasis agregado].*

- 6.2.16.** Con posterioridad, la Novena Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N.º 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia dispuso lo siguiente:

“Novena. - Reactivación de plazos

A partir de la instalación de la Junta Nacional de Justicia, los plazos de los procedimientos en trámite se reactivan y se adecúan a los nuevos procedimientos.

*En el caso de las medidas de suspensión **cuyo cómputo fuera suspendido al entrar en vigencia la Ley 30833, se reactivará el mismo desde la instalación de la Junta Nacional de Justicia**” [énfasis agregado].*

- 6.2.17.** En consecuencia, se advierte que entre el 29 de julio de 2018 y el **06 de enero de 2020**, fecha esta última en que se instaló la JNJ, se produjo otro periodo de suspensión del plazo de prescripción, equivalente a **un (01) año, cinco (05) meses y ocho (08) días**. Por lo que, la suma de los dos periodos de suspensión por las dos circunstancias excepcionales que hemos indicado hace un total de **(01) año, ocho (08) meses y trece (13) días**, el cual debe añadirse al plazo de dos años previsto en la norma para que opere la prescripción, con lo cual el nuevo plazo prescriptorio resulta ser de **tres (03) años, ocho (08) meses y trece (13) días**.

- 6.2.18.** Tomando en consideración que el último hecho de relevancia disciplinaria se habría producido en julio de 2018, la fecha de vencimiento del plazo de prescripción en el



Junta Nacional de Justicia

presente caso sería en el mes de **marzo de 2022**. Sin embargo, antes de esta fecha la JNJ dispuso el inicio del procedimiento disciplinario contra la investigada Elvia Barrios Alvarado, mediante Resolución N.º 034-2022-JNJ, del 10 de enero de 2022, notificada a la investigada el 03 de febrero de 2022 antes del vencimiento de dicho plazo.

- 6.2.19.** En consecuencia, advertimos que el cómputo del plazo que propone la investigada debe desestimarse, pues en el mismo no se consideró el periodo de suspensión a causa de la declaratoria de emergencia del Consejo Nacional de la Magistratura. Antes bien, si tomamos en consideraciones el plazo legal, así como los periodos de suspensión de dicho plazo, se advierte con claridad que en este caso no operó el plazo de prescripción invocado por la recurrente; por lo que, corresponde declarar infundada la excepción de prescripción que ha deducido.

VII. ANÁLISIS DE LA CAUSA DISCIPLINARIA

7.1. DELIMITACIÓN DE LOS HECHOS SOMETIDOS A PRUEBA

7.1.1. Antes de iniciar el análisis y valoración probatoria, es importante delimitar los hechos, o, con más precisión, las proposiciones que serán sometidas a prueba en el marco de este pronunciamiento. La utilidad de esta cuestión previa radica en que nos permitirá centrarnos en los aspectos fácticos y probatorios relevantes, dejando de lado aquellas alegaciones o cuestionamientos que no incidan sobre el sentido de nuestra decisión, por ser irrelevantes y/o impertinentes.

7.1.2. En ese orden de ideas advertimos que, al ejercer su defensa en el marco de este procedimiento, la investigada Elvia Barrios Alvarado señaló no haber intervenido en la contratación de su esposo por parte del JNE; asimismo, señaló que no tuvo injerencia en la elaboración de las órdenes de servicio ni tampoco tuvo control sobre el JNE ni las contrataciones que realizaba esta entidad, al ser esta una entidad distinta a donde ella labora. En esa línea de argumentación también presentó documentos como el título profesional¹⁴ y grados académicos obtenidos por su esposo, con la finalidad de acreditar su calificación profesional para brindar los servicios para los que fue contratado.

7.1.3. Con relación a estos argumentos es necesario realizar algunas aclaraciones. En primer lugar, advertimos que la alegación de que la investigada no tuvo injerencia para lograr la contratación de su esposo en el JNE, constituye un argumento que no guarda relación con el objeto de esta investigación disciplinaria. Ello es así, pues en ninguna etapa de este procedimiento se atribuyó a la magistrada Elvia Barrios Alvarado haber ejercido influencias o haberse valido de su cargo de jueza suprema para facilitar o promover la contratación de su esposo en el JNE.

¹⁴ Folios 119-vuelta a 121-vuelta.



Junta Nacional de Justicia

7.1.4. En ese sentido, carece de objeto evaluar el mérito de los argumentos de defensa antes señalados, referidos a que la investigada no habría tenido injerencia en la contratación de su esposo, ni habría ejercido poder de control sobre la entidad contratante; pues tales hechos no guardan relación con el cargo atribuido. Ello es así, debido a que la irregularidad que forma parte de la imputación no se refiere a que su esposo hubiera accedido al cargo a consecuencia de un favorecimiento irregular o alguna situación análoga, sino que la irregularidad denunciada es que su esposo habría contratado con el JNE estando incurso en un impedimento legal derivado de su relación de parentesco con la investigada.

7.1.5. Siendo así, concluimos que este pronunciamiento no tiene por objeto analizar la presunta injerencia de la investigada en el proceso de contratación de su exesposo por el JNE, ni evaluar si esta intercedió ante los funcionarios de dicha entidad para concretar aquella contratación. Las razones son muy simples: en primer lugar, porque no existe en los actuados algún elemento probatorio que nos permita sospechar de una interferencia de la investigada en aquellos procesos de contratación -razón material-; y, además, porque tales hechos nunca fueron comprendidos en la investigación preliminar ni en el procedimiento disciplinario -razón procesal-.

7.2. DETERMINACIÓN DE HECHOS PROBADOS

7.2.1. Es preciso recalcar que en la presente causa disciplinaria se atribuye a la magistrada Elvia Barrios Alvarado haber omitido denunciar que el señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira, quien en la fecha de los hechos era su esposo, contrató con el Jurado Nacional de Elecciones en diversas ocasiones durante el periodo de enero de 2015 a julio de 2018, pese a existir un impedimento legal previsto en la Ley de Contrataciones del Estado (en lo sucesivo LCE). Con dicha conducta, la citada magistrada habría incumplido los deberes judiciales previstos en el artículo 34º, incisos 17) y 18) de la Ley de la Carrera Judicial, y, con ello, habría incurrido en la falta disciplinaria muy grave sancionada en el artículo 48º, inciso 12) de la citada Ley.

a.v. > 7.2.2. Como pauta metodológica es útil precisar que iniciaremos nuestra argumentación con el análisis y valoración de las pruebas que obran en este procedimiento, a fin de determinar si los hechos *-premisa fáctica-* contenidos en el cargo se encuentran debidamente acreditados *-determinación de hechos probados-*. Al respecto, enseña el profesor Michele Taruffo que “[d]eterminar el hecho en el contexto de la decisión significa esencialmente definir cuál es el hecho ‘concreto’ o ‘histórico’ al que se aplica la norma idónea para decidir el caso”¹⁵. De tal manera que solo si se supera este primer nivel de análisis, continuaremos con la evaluación de los deberes presuntamente incumplidos y la configuración de la falta disciplinaria muy grave que se atribuye a la investigada Elvia Barrios Alvarado *-análisis del tipo disciplinario-*.

¹⁵ TARUFFO, Michele (2005). *La prueba de los hechos*. Segunda edición. Madrid: Editorial Trotta. p. 96.



Junta Nacional de Justicia

7.2.3. En ese orden de ideas, se tiene que la imputación fáctica que dio lugar a este procedimiento contiene diversos extremos que deben ser analizados. A nuestro juicio los hechos sometidos a prueba son los siguientes: **i)** que existe una relación de parentesco entre la investigada y el señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira; **ii)** que el señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira contrató en diversas oportunidades con el Jurado Nacional de Elecciones; **iii)** que la contratación del señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira fue irregular, por estar incurso en una causal de impedimento prevista en la LCE; y, **iv)** que la investigada Elvia Barrios Alvarado tenía conocimiento de dicha contratación irregular.

§ De la relación de parentesco de la investigada con el señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira

7.2.4. Respecto al primer extremo de la imputación fáctica, obra en los actuados el acta de matrimonio¹⁶ de la investigada Elvia Barrios Alvarado y el señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira, donde se da cuenta que ambos contrajeron matrimonio el 11 de octubre de 1994. Asimismo, en dicho documento aparece la inscripción de la disolución del vínculo matrimonial¹⁷ entre las citadas personas, lo que se realizó por vía notarial y se formalizó mediante escritura pública del 27 de febrero de 2020.

7.2.5. En ese sentido, se puede afirmar que se encuentra acreditado el vínculo de parentesco entre la investigada Barrios Alvarado y el señor Laca Rivadeneira. Si bien en febrero del 2020 dicho vínculo se disolvió en virtud de un divorcio notarial; sin embargo, lo relevante para los efectos de nuestro análisis es que dicho vínculo estuvo vigente entre enero de 2015 a julio de 2018, periodo en que se habrían dado las contrataciones irregulares del señor Laca Rivaneira. Por lo demás, es preciso recalcar que en el marco de este procedimiento la investigada corroboró esta información, al señalar que el señor Víctor Laca Rivadeneira es su exesposo; por lo que, este primer extremo de la atribución fáctica se encuentra acreditada.

7.2.6. Finalmente, corresponde precisar que en el decurso de este pronunciamiento nos referiremos al señor Laca Rivadeneira como el esposo de la investigada Barrios Alvarado, por ser esta la condición que tenía en el periodo de la imputación, sin que ello implique desconocer que en la actualidad el vínculo matrimonial entre estas personas se encuentra disuelto.

§ De la contratación del señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira en el JNE

7.2.7. El segundo aspecto por analizar está referido a la contratación del señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira por parte del JNE. A efectos de acreditar dicho extremo, el miembro instructor requirió información a la citada entidad, la misma que, mediante

¹⁶ Folios 118-vuelta.

¹⁷ Folios 119.



Junta Nacional de Justicia

Oficio N.º 038-2022-RRHH-DGRS/JNE¹⁸, del 12 de abril de 2022, remitió documentación vinculada a la contratación de la citada persona, mediante un enlace electrónico. Esta documentación fue descargada e incorporada al expediente, conforme se da cuenta en la razón del 20 de abril de 2022¹⁹.

7.2.8. En la copiosa documentación remitida por el JNE aparecen diversos documentos vinculados a la contratación del señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira por parte de la citada entidad. Concretamente se aprecia lo siguiente: **i)** órdenes de servicio emitidas por el JNE; **ii)** conformidades de servicios de terceros, **iii)** informes de actividades elaborados por el contratado, **iv)** recibos por honorarios; **v)** facturas, etc.

7.2.9. Si bien es abundante la información que aparece en los citados documentos, sin embargo, a los efectos de nuestro análisis, únicamente resulta relevante la información sintetizada en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 01. – Contratación de Víctor Eduardo Laca Rivadeneira por parte del JNE

| N.º | ORDEN DE SERVICIO N.º | CONCEPTO | FECHA | PLAZO DE EJECUCIÓN |
|-----|-----------------------|--|------------|-------------------------------|
| 1 | 00714 | Contratación de gestor administrativo | 12/03/2013 | Marzo – Abril de 2013 |
| 2 | 01480 | Contratación de gestor administrativo - DGRS | 17/05/2013 | Mayo – Agosto de 2013 |
| 3 | 02694 | Contratación de gestor administrativo - DGRS | 17/09/2013 | Setiembre - Diciembre de 2013 |
| 4 | 00034 | Contratación de apoyo administrativo - DGRS | 17/01/2014 | Enero – Abril de 2014 |
| 5 | 00631 | Servicio de apoyo administrativo/DGRS/EG2016 | 19/01/2016 | Enero – Julio de 2016 |
| 6 | 03688 | Servicio de apoyo administrativo - DGRS | 27/07/2016 | Agosto – Octubre de 2016 |
| 7 | 04304 | Servicio de apoyo administrativo - DGRS | 23/11/2016 | Noviembre – Diciembre de 2016 |

h.v. → 7.2.10. En el Cuadro N.º 01 se da cuenta de las sucesivas contrataciones del señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira por parte del JNE, específicamente de siete contrataciones celebradas mediante órdenes de servicio durante el periodo de marzo de 2013 a diciembre de 2016. Asimismo, se advierte que los servicios brindados por la citada persona corresponden a las de gestor y apoyo administrativos.

7.2.11. En este punto es importante precisar que si bien las órdenes de servicio citadas acreditan la contratación del señor Laca Rivadeneira desde marzo de 2013; sin embargo, en el cargo formulado a la investigada Barrios Alvarado no se comprende todo ese periodo, sino solo desde enero de 2015 en adelante. En ese sentido, el periodo comprendido entre marzo de 2013 y diciembre de 2014 no formará parte de

¹⁸ Folios 189.

¹⁹ Folios 200 a 203.



Junta Nacional de Justicia

nuestro análisis, al no haber sido comprendido en el cargo disciplinario ni haber formado parte de la instrucción.

7.2.12. Por otro lado, también advertimos que las órdenes de servicio antes indicadas acreditan la contratación del señor Laca Rivadeneira desde enero a diciembre de 2016; sin embargo, no acreditan su contratación durante el año 2015 ni el periodo de enero de 2017 a julio de 2018, como se señala en el cargo atribuido. Sin embargo, dicha información se complementa con información pública que obra en la página institucional del OSCE, donde se da cuenta de múltiples sanciones disciplinarias impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado al señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira, las cuales se impusieron precisamente por su contratación mediante órdenes de servicio emitidas por el JNE.

7.2.13. En efecto, en las resoluciones de sanción se da cuenta de la contratación del señor Laca Rivadeneira durante los años 2015, 2017 y parte del año 2018. Dicha información aparece consolidada en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 02. – Contratación de Víctor Eduardo Laca Rivadeneira por parte del JNE

| N.º | RESOLUCIÓN DE SANCIÓN N.º | ORDEN DE SERVICIO N.º | CONCEPTO | FECHA |
|-----|--------------------------------|-----------------------|--|------------|
| 1 | 0906-2021-TCE-S4 ²⁰ | 640-2015 | Servicio de apoyo administrativo EMC 2015 - DGRS | 20/03/2015 |
| 2 | 0548-2020-TCE-S2 ²¹ | 1286 | Servicio de apoyo administrativo CV2015 - DGRS | 05/06/2015 |
| 3 | 0622-2020-TCE-S1 ²² | 02111-2015 | Contratación de apoyo administrativo EM2015 - DGRS | 15/09/2015 |
| 4 | 0497-2020-TCE-S2 ²³ | 00129 | Servicio de apoyo administrativo - DGRS | 20/01/2017 |
| 5 | 1594-2021-TCE-S1 ²⁴ | 00508 | Contratación de servicio profesional - DGRS | 15/03/2017 |
| 6 | 2156-2020-TCE-S2 ²⁵ | 00777-2017 | Contratación de profesional – DGRS/CPR 2017 | 20/04/2017 |
| 7 | 0873-2021-TCE-S1 ²⁶ | 1138-2017 | Contratación de profesional – DGRS/CPR 2017 | 01/07/2017 |
| 8 | 0726-2020-TCE-S2 ²⁷ | 01530 | Contratación de profesional – DGRS | 13/07/2017 |
| 9 | 0916-2021-TCE-S4 ²⁸ | 1902-2017 | Servicio de apoyo administrativo – DGRS/DIC 2017 | 18/08/2017 |

²⁰ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1813677/0906-2021-TCE-S4.pdf?v=1618797512>

²¹ https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/724042/Resoluci%C3%B3n_N__0548-2020-TCE-S2.pdf?v=1590018700

²² https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/724353/Resoluci%C3%B3n_N__0622-2020-TCE-S1.pdf?v=1590080227

²³ https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/717525/Resoluci%C3%B3n_N__0497-2020-TCE-S2.pdf?v=1589925723

²⁴ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2050532/1594-2021-TCE-S1.pdf?v=1627607903>

²⁵ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1367735/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%202156-2020-TCE-S2.pdf?v=1602643458>

²⁶ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1812816/0873-2021-TCE-S1.pdf?v=1618618231>

²⁷ https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/732555/Resoluci%C3%B3n_N__0726-2020-TCE-S2.pdf?v=1590426005

²⁸ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1847551/0916-2021-TCE-S4.pdf?v=1619291539>



Junta Nacional de Justicia

| | | | | |
|----|---------------------------------|------------|--|------------|
| 10 | 3480-2019-TCE-S1 ²⁹ | 02821-2017 | Contratación de servicio de apoyo administrativo DGRS/EM-DIC2017 | 24/11/2017 |
| 11 | 2155-2021-TCE-S2 ³⁰ | 148-2018 | Contratación de servicio apoyo administrativo - DGRS | 18/01/2018 |
| 12 | 2310-2021-TCE-S1 ³¹ | 1239-2018 | Contratación de servicio profesional - DGRS | 17/04/2018 |
| 13 | 01259-2021-TCE-S2 ³² | 2384-2018 | Contratación de servicio de apoyo administrativo - DGRS | 15/05/2018 |
| 14 | 3500-2019-TCE-S1 ³³ | 3289 | Contratación de servicio profesional – DGRS/JNE | 12/07/2018 |

7.2.14. Por el mérito de la información contenida en los Cuadros N.º 01 y 02, concluimos que se encuentra acreditado que el señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira contrató en múltiples oportunidades con el JNE, a efectos de brindar sus servicios profesionales bajo la modalidad de locación de servicios, desde el año 2015 hasta julio de 2018. Por lo que se encuentra acreditado este segundo extremo del cargo atribuido.

§ De la irregularidad de la contratación del señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira

7.2.15. De acuerdo con el cargo formulado, la contratación del señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira por parte del JNE se habría llevado a cabo de manera irregular. Concretamente, por no haber observado una prohibición -impedimento- legal establecida en la LCE. Al respecto, se debe precisar que, de acuerdo al periodo en que se llevaron a cabo las contrataciones del señor Laca Rivadeneira, el marco normativo aplicable está constituido, para un primer periodo, por el Decreto Legislativo N.º 1017, artículo 10º, literales a) y f); y, para un segundo periodo, por la Ley N.º 30225, artículo 11º, inciso 1, literales a) y f)³⁴.

7.2.16. En efecto, el primer periodo que comprende desde enero de 2015 al 08 de enero de 2016, la Ley de Contrataciones del Estado vigente era el Decreto Legislativo N.º 1017, en cuyo artículo 10, literales a) y f) se establecía lo siguiente:

“Artículo 10º. – Impedimentos para ser postor y/o contratista

Cualquiera sea el régimen legal de contratación aplicable, están impedidos de ser participantes, postores y/o contratistas:

²⁹ https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/533897/Resoluci%C3%B3n_N__3480-2019-TCE-S1.pdf?v=1582573277
³⁰ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2102920/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%202155-2021-TCE-S2.pdf?v=1629407999>

³¹ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2140291/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%202310-2021-TCE-S1.pdf?v=1630015272>

³² <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1939717/1259%20-2021-TCE-S2.pdf?v=1623364104>

³³ https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/538944/Resoluci%C3%B3n_N__3500-2019-TCE-S1.pdf?v=1583523341

³⁴ Con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N.º 1341, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de enero de 2017, el literal f) del artículo 11º de la Ley N.º 30225, pasó a ser el literal h) del citado artículo, manteniendo el mismo texto legal.



Junta Nacional de Justicia

a) En todo proceso de contratación pública, hasta doce (12) meses después de haber dejado el cargo, el Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Congresistas de la República, los Ministros y Viceministros de Estado, los Vocales de la Corte Suprema de Justicia de la República, los titulares y los miembros del órgano colegiado de los Organismos Constitucionales Autónomos;
(...)

f) En el ámbito y tiempo establecidos para las personas señaladas en los literales precedentes, el cónyuge, conviviente o los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;" [énfasis agregado]

7.2.17. Por su parte, la Ley N.º 30225 rigió la contratación del señor Laca Rivadeneira desde el 9 de enero de 2016 hasta julio de 2018, fecha de su última contratación por parte del JNE. En el artículo 11º, inciso 1, literales a) y h) ³⁵ de la citada Ley se establecía lo siguiente:

"Artículo 11. Impedimento

11.1 Cualquiera sea el régimen legal de contratación aplicable, están impedidos de ser participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas, incluso en las contrataciones a que se refiere el literal a) del artículo 5, las siguientes personas:

a) El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los congresistas de la República, los Jueces Supremos de la Corte Suprema de Justicia de la República, los titulares y los miembros del órgano colegiado de los Organismos Constitucionales Autónomos, en todo proceso de contratación mientras ejerzan el cargo y hasta doce (12) meses después de haber dejado el mismo.
(...)

h) En el ámbito y tiempo establecidos para las personas señaladas en los literales precedentes, el cónyuge, conviviente o los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad."³⁶ [énfasis agregado]

7.2.18. Como se advierte de las citas normativas, no existen diferencias sustanciales entre el marco normativo que regía la contratación del señor Laca Rivadeneira en los dos periodos antes señalados. Por lo que, para referirnos a la ley que rigió su contratación, en lo sucesivo aludiremos a la Ley de Contrataciones del Estado, de manera indistinta, entendiendo que dicha referencia comprende tanto al Decreto Legislativo N.º 1017 como a la Ley N.º 30225 y sus modificatorias.

7.2.19. En dicho contexto, se tiene que las normas citadas establecían que están impedidos de contratar con el Estado los funcionarios que ocupan los más altos niveles de jerarquía dentro de las entidades públicas, entre ellos, los jueces de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, aquel impedimento no se limita a dichos funcionarios, sino que alcanza a sus parientes más cercanos como es el caso de sus cónyuges, quienes

³⁵ Con las modificaciones efectuadas por el Decreto Legislativo N.º 1341, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de enero de 2017.

³⁶ Este texto legal corresponde a la Ley N.º 30225.



Junta Nacional de Justicia

también están impedidos de actuar como postores o contratistas del Estado, cualquiera sea el régimen legal aplicable a sus contrataciones.

7.2.20. Siendo esta la prohibición, se advierte que el señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira estaba incurso en el citado impedimento. Ello, en razón a que su esposa, la investigada Elvia Barrio Alvarado ostenta el cargo de jueza suprema titular de la Corte Suprema desde el 21 de diciembre de 2011 hasta la actualidad, tal como se advierte de los registros de esta entidad. En efecto, el cargo de jueza suprema que desempeña la investigada desde el año 2011 genera entre sus parientes, entre ellos su cónyuge, un impedimento legal para contratar con el Estado; por lo que, el hecho de que el señor Laca Rivadeneira, quien era su esposo en los años 2015 a 2018, haya suscrito múltiples órdenes de servicio con la finalidad de brindar servicios al JNE, cumple con el supuesto de hecho del impedimento regulado en la LCE.

7.2.21. Dicha prohibición se aplica, conforme lo establece el citado marco normativo, cualquiera sea el régimen legal de contratación aplicable, incluso, según la Ley N.º 30225, a las contrataciones a que se refiere el literal a) del artículo 5º de dicha Ley, donde se alude a las "contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes al momento de la transacción". Por lo que, a nuestro juicio, no podrían alegarse en este caso circunstancias referidas al tipo o monto de contratación para sustraer los contratos del señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira del alcance de dicha prohibición.

7.2.22. Sin embargo, al formular sus descargos la investigada cuestionó los alcances de dicho impedimento, para lo cual invocó el mérito de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.º 3150-2017, donde se habría señalado que el impedimento en cuestión amenaza la presunción de licitud en la conducta de los ciudadanos. En la misma línea, se refirió a la Resolución N.º 0125-2021, emitida por la Tercera Sala del Tribunal del OSCE, en la que se habría establecido que no existe impedimento para la contratación de la hermana de un congresista, en una entidad distinta al Congreso de la República.

7.2.23. Con relación a la referida sentencia del Tribunal Constitucional, se advierte que en la misma se resolvió, por mayoría³⁷, declarar fundada la demanda de amparo planteada por el hermano de un congresista de la República contra la OSCE, quien solicitó que se inaplique el artículo 10, inciso f) de Decreto Legislativo N.º 1017³⁸ - Ley de Contrataciones del Estado-, por considerar que el impedimento que establece, al ser extensivo a todas las entidades del Estado y no solo al Congreso de la República, vulnera sus derechos a la libre contratación y a la presunción de inocencia.

³⁷ Cuatro magistrados suscribieron la resolución, mientras tres de ellos emitieron votos singulares en el sentido de declarar improcedente la demanda por haber operado la sustracción de la materia.

³⁸ Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado, derogada mediante la única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley N.º 30225.



Junta Nacional de Justicia

7.2.24. Si bien el cuestionamiento de la demanda de amparo se dirigió contra el Decreto Legislativo N.º 1017, norma derogada al momento en que el Tribunal Constitucional se pronunció, sin embargo, el citado colegiado consideró que, si bien se produjo la sustracción de la materia, dada la similitud con que se reguló dicho impedimento en el citado decreto y la Ley de Contrataciones vigente -Ley N.º 30225-, correspondía emitir pronunciamiento de fondo. Por lo que, analizó dicho impedimento a la luz del *test de proporcionalidad*.

7.2.25. El citado Tribunal afirmó que si bien el impedimento era idóneo para disuadir a altos funcionarios a ejercer influencia para favorecer la contratación de sus familiares; sin embargo, consideró que la medida no superaba el test de necesidad, dado que existirían “mecanismos o herramientas que la propia ley prevé para supervisar los procesos de contratación del Estado y garantizar la regularidad de estos, eliminando cualquier atisbo de favoritismo en función al parentesco de las personas con alguna autoridad estatal”. Por estas consideraciones concluyó que aquel impedimento es desproporcionado y constituye una amenaza a la libre contratación, por lo que declaró inaplicable al caso el impedimento previsto en el artículo 11.1 literal a) de la Ley N.º 30225, con las siguientes excepciones: “**a)** la contratación con la propia entidad en la que labore dicha persona natural; y **b)** la contratación del cónyuge, conviviente y parientes cercanos del presidente de la República.”

7.2.26. Dado que la investigada invocó la citada sentencia emitida por el Tribunal *Constitucional*, se entiende que su pretensión en este extremo es que, por el mérito de dicho pronunciamiento se concluya que su entonces esposo Víctor Eduardo Laca Rivadeneira no estaba impedido de contratar con el Estado, debido a que sus contrataciones se dieron con el JNE y no con el Poder Judicial, siendo esta última entidad donde labora la investigada. Respecto a dicho planteamiento, consideramos que el mismo debe desestimarse, por las consideraciones que señalamos *infra*.

7.2.27. La primera objeción a aquel planteamiento se vincula al alcance de dicha sentencia, pues, como se advierte de su contenido, en ningún extremo se indica que la inaplicación del citado impedimento debe darse de manera general. Antes bien, se señala de manera expresa en la sentencia que dicha inaplicación se da respecto al proceso de amparo que dio lugar a dicho pronunciamiento. En ese sentido, no compartimos el planteamiento de la investigada quien pretende atribuirle a dicha sentencia efectos generales, y, por tanto, derogatorios, a una sentencia emitida en el marco de un proceso de amparo.

7.2.28. Lo señalado encuentra mayor sustento si tenemos en cuenta que dicho proceso constitucional no es la vía procedimental idónea para dejar sin efecto, con carácter general, las normas que no superen el control de constitucionalidad, como sí lo es el proceso de inconstitucionalidad. Sin embargo, en caso el colegiado Constitucional hubiera optado por ejercer un poder normativo general a partir de dicha sentencia, lo



Junta Nacional de Justicia

hubiera establecido como precedente vinculante. Lo que no se hizo en la referida sentencia.

7.2.29. Por lo que, carece de sustento que la investigada pretenda que la sentencia bajo análisis irradie sus efectos a las contrataciones celebradas por su esposo entre enero de 2015 y julio de 2018, periodo en que la LCE que recoge el impedimento en cuestión era plenamente vigente, como lo es hasta la actualidad. Incluso en los procesos de inconstitucionalidad, cuando se deja sin efecto una norma de manera general, por expreso mandato de la ley, dicha sentencia no tiene efectos retroactivos.

7.2.30. Sin perjuicio de los argumentos precedentes, el hecho que consolida la decisión asumida, en este aspecto, es que el señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira haya sido sancionado en múltiples ocasiones por el Tribunal de Contrataciones del Estado. Este Tribunal impuso al citado proveedor nueve sanciones de inhabilitación temporal, así como seis sanciones de inhabilitación definitiva, precisamente por haber determinado que este contrató con el JNE mediante diversas órdenes de servicio, pese a estar impedido por la LCE. Estas resoluciones constituyen información pública y pese a haberse consignado en el informe del instructor la investigada no las cuestionó ni negó en ningún extremo. El detalle de estas sanciones se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 03: Sanciones aplicadas a Víctor Eduardo Laca Rivadeneira por el Tribunal de Contrataciones del Estado.

| RESOLUCIÓN N.º | TIPO DE SANCIÓN | FECHA DE RESOLUCIÓN | ORDEN DE SERVICIO N.º |
|------------------|-------------------------------------|---------------------|-----------------------|
| 3480-2019-TCE-S1 | Inhabilitación temporal por 4 meses | 27/12/2019 | 02821-2017 |
| 3500-2019-TCE-S1 | Inhabilitación temporal por 5 meses | 30/12/2019 | 03289-2018 |
| 3510-2019-TCE-S1 | Inhabilitación temporal por 4 meses | 31/12/2019 | 04304 |
| 0497-2020-TCE-S2 | Inhabilitación temporal por 6 meses | 11/02/2020 | 00129-2017 |
| 0622-2020-TCE-S1 | Inhabilitación temporal por 5 meses | 20/02/2020 | 02111-2015 |
| 0726-2020-TCE-S2 | Inhabilitación temporal por 6 meses | 02/03/2020 | 01530-2017 |
| 2156-2020-TCE-S2 | Inhabilitación temporal por 5 meses | 06/10/2020 | 00777-2017 |
| 0873-2021-TCE-S1 | Inhabilitación temporal por 7 meses | 30/03/2021 | 1138-2017 |
| 0916-2021-TCE-S4 | Inhabilitación temporal por 6 meses | 05/04/2021 | 1902-2017 |
| 1225-2021-TCE-S3 | Inhabilitación definitiva | 25/05/2021 | 3688 |
| 1259-2021-TCE-S2 | Inhabilitación definitiva | 28/05/2021 | 2384-2018 |
| 1594-2021-TCE-S1 | Inhabilitación definitiva | 15/07/2021 | 508-2017 |
| 2155-2021-TCE-S2 | Inhabilitación definitiva | 11/08/2021 | 148-2018 |



Junta Nacional de Justicia

| | | | |
|------------------|---------------------------|------------|-----------|
| 2310-2021-TCE-S1 | Inhabilitación definitiva | 17/08/2021 | 1239-2018 |
| 2872-2021-TCE-S2 | Inhabilitación definitiva | 20/09/2021 | 2211-2017 |

7.2.31. De las resoluciones que aparecen en el Cuadro N.º 03 nos interesa destacar las ocho últimas, debido a que las mismas fueron emitidas con posterioridad a la emisión de la sentencia del Tribunal Constitucional que hemos analizado *ut supra*. Es decir, el órgano especializado en la aplicación de la LCE no le reconoció a dicha sentencia constitucional efectos generales o derogatorios que le impidan aplicar el impedimento en cuestión. Antes bien, las resoluciones que aparecen en el citado cuadro muestran que el Tribunal de Contrataciones del Estado emitió múltiples resoluciones de sanción contra el señor Víctor Laca Rivadeneira, aplicando de manera uniforme el impedimento en cuestión, tanto antes como después de haberse emitido la sentencia del Tribunal Constitucional que la investigada invocó como parte de su defensa.

7.2.32. En este punto, corresponde también resaltar que, durante la audiencia de vista de la causa, y además, mediante su escrito del 23 de enero de 2023, la defensa de la investigada solicitó tener en consideración lo resuelto en la Resolución N.º 0125-2021-TCE-S3, emitida el 18 de enero de 2021 por el Tribunal de Contrataciones del Estado, en la que se habría establecido que no existe impedimento para la contratación de la hermana de un congresista, en una entidad distinta al Congreso de la República.

7.2.33. Esta alegación también debe ser desestimada, pues la investigada pretende cuestionar la irregularidad de la contratación de su esposo, apelando a resoluciones emitidas en procedimientos distintos y que no tienen carácter vinculante; sin tener en cuenta que la misma entidad, en el caso específico del señor Víctor Laca Rivadeneira expidió múltiples resoluciones de sanción contra este, aplicando de manera uniforme el impedimento previsto en la LCE.

7.2.34. El mérito de estas resoluciones de sanción también es útil para descartar otro argumento de defensa de la investigada, presentado mediante escrito del 24 de enero de 2023, por el que señaló que el JNE habría dado respuesta a un requerimiento del Tribunal de Contrataciones del Estado, señalando que las contrataciones del señor Laca Rivadeneira se dieron bajo el marco legal del Código Civil y por tanto no serían aplicables a su contratación los impedimentos de la LCE.

7.2.35. Respecto a dicho argumento, el mismo debe descartarse, pues de la revisión de las resoluciones de sanción del señor Laca Rivadeneira, se verifica que efectivamente el JNE, como entidad contratante, presentó documentos e información en sendos procedimientos sancionadores, en los que planteó su posición en el sentido que las contrataciones cuestionadas estarían exentas del marco legal de la LCE. Sin embargo, como se advierte en dichas resoluciones del Tribunal de Contrataciones del Estado, aquel argumento fue desestimado y por el contrario dicho



Junta Nacional de Justicia

Tribunal afirmó su competencia sobre tales casos y además estableció que el impedimento en cuestión era aplicable a la contratación del señor Laca Rivadeneira. Precisamente por ello se le impusieron múltiples sanciones de inhabilitación, como se tiene expuesto en el Cuadro N.º 03.

7.2.36. En ese orden de ideas, no cabe admitir aquella alegación de la investigada, pues la posición de la entidad contratante sobre la posibilidad de aplicar el impedimento en cuestión no puede prevalecer sobre el pronunciamiento del Tribunal de Contrataciones del Estado, siendo este órgano el llamado a determinar el sentido y alcance de las disposiciones contenidas en la LCE.

7.2.37. Por otro lado, si analizamos en conjunto las alegaciones que ha formulado la investigada, advertimos que su planteamiento, llevado a los hechos, traería como consecuencia que esta entidad desconozca las sanciones que el Tribunal de Contrataciones del Estado le impuso a su esposo Víctor Laca Rivadeneira, en el legítimo ejercicio de las potestades sancionadoras que le confiere la ley de la materia. Evidentemente, un pronunciamiento de esa naturaleza, como el que sugiere la investigada, rebaza el encargo constitucional que tiene la JNJ. Por lo demás, dado su carácter especializado, es al Tribunal de Contrataciones del Estado, y no a la JNJ, a quien le corresponde definir el sentido y alcance de las disposiciones y normas contenidas en la LCE, mientras dichas normas se encuentren vigentes.

7.2.38. Finalmente, se tiene que la investigada, mediante su escrito del 22 de enero de 2023 solicitó tener en consideración que el señor Víctor Laca Rivadeneira demandó al JNE por pago de beneficios y/o indemnización u otros beneficios económicos. Por lo que existiría controversia respecto a la naturaleza del vínculo contractual que mantuvieron; y, en caso se determine que existió una relación laboral, los impedimentos en cuestión serían inaplicables.

7.2.39. Respecto a dicha alegación, la misma debe ser desestimada, pues en la eventualidad de que en el marco de aquel proceso judicial se declarara la existencia de una relación laboral entre el señor Laca Rivadeneira y el JNE, y, por tanto, se le reconocieran al demandante los derechos laborales que reclama; dicha circunstancia no desvirtuaría el hecho que el citado ciudadano perfeccionó sucesivas contrataciones a través de la suscripción de sendas órdenes de servicio, en su condición de proveedor de servicios al Estado; y, por tanto, le era plenamente aplicable el impedimento regulado en artículo 11 de la LCE.

7.2.40. En efecto, la eventual declaración de laboralidad en la contratación del señor Laca Rivadeneira y el JNE no incidiría en el hecho probado en el marco de este procedimiento, de que las sucesivas contrataciones del demandante se perfeccionaron en aplicación de un marco normativo no laboral, y, por tanto, en dichas contrataciones debió observarse el impedimento previsto en la LCE. Por estas



Junta Nacional de Justicia

consideraciones corresponde desestimar los argumentos de defensa sobre este aspecto.

7.2.41. En consecuencia, concluimos que se encuentra acreditado el tercer elemento de la imputación fáctica, referido a la irregularidad de la contratación del señor Víctor Laca Rivadeneira, por parte del JNE.

§ Del conocimiento de la investigada de la contratación irregular de su esposo

7.2.42. El cuarto extremo del hecho que se atribuye a la investigada Elvia Barrios Alvarado consiste en que esta habría tenido conocimiento y no habría denunciado las contrataciones irregulares de su esposo Víctor Laca Rivadeneira con el JNE. De la revisión de los actuados advertimos que el elemento que se vincula a este hecho es la existencia de la relación de parentesco entre las citadas personas. En los párrafos anteriores hemos declarado como hecho probado que la investigada y el señor Laca Rivadeneira eran esposos en el periodo de 2015 a 2018, por lo que no cabe mayor análisis ni comentario sobre este hecho que se encuentra probado. Antes bien, lo que es relevante a los efectos de este análisis es determinar si la existencia de aquella vinculación familiar constituye indicio suficiente para afirmar el conocimiento que se atribuye a la investigada.

7.2.43. Al respecto, se debe precisar que la relación familiar que une a las citadas personas sí constituye un indicio relevante respecto a la vinculación entre estas personas. De hecho, que la magistrada Barrios Alvarado y el señor Laca Rivadeneira hayan sido parientes, nos permite establecer un primer nivel de vinculación entre estas personas. Sin embargo, la existencia de una relación de parentesco también suele estar acompañada de un mayor o menor nivel de cercanía y confianza, dependiendo de si estos vínculos son los más cercanos o más bien remotos.

7.2.44. Esta afirmación se asienta en una máxima de experiencia, según la cual, los vínculos familiares más cercanos suelen generar lazos afectivos y de confianza mucho más intensos que los que pueden establecerse entre familiares más remotos. La evaluación de la cercanía y confianza entre parientes es importante para nuestro análisis, pues a partir de verificar ambos componentes, también podría afirmarse, razonablemente, el conocimiento de uno de los parientes respecto de determinados aspectos de la vida familiar, personal o laboral del otro.

7.2.45. En ese orden de ideas, corresponde ahora evaluar si en el caso concreto, en la fecha de los hechos, existían entre la investigada Elvia Barrios Alvarado y el señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira relaciones de confianza y cercanía que justifiquen poder imputarle a la primera haber conocido de la contratación irregular de este último. Al respecto, se tiene en cuenta que en la fecha en que se celebraron las contrataciones cuestionadas ambos eran esposos, por lo que su vínculo de



Junta Nacional de Justicia

parentesco fue cercano y podía justificar un nivel de confianza suficiente que le permita al uno conocer diversos aspectos de la vida del otro.

7.2.46. No obstante, este análisis no puede limitarse a una evaluación abstracta, sino que es necesario evaluar si en el caso concurren otros indicadores objetivos que permitan establecer efectivas relaciones de cercanía entre los citados parientes. A juicio de este colegiado, los indicadores más relevantes a tener en cuenta son la convivencia y el hecho de integrar una misma unidad familiar. Ello es así, pues el hecho de cohabitar un mismo espacio físico, así como el conformar un mismo núcleo familiar, de acuerdo a las máximas de la experiencia, permite a los cohabitantes tener dominio común sobre la información de sus familiares, por ejemplo, respecto a su vida laboral.

7.2.47. En ese orden de ideas, dichas premisas deben aplicarse al presente caso, pues por el tipo de parentesco que unía a la investigada Elvia Barrios Alvarado y el señor Laca Rivadeneira, quienes eran esposos, se puede afirmar que concurren ambos indicadores. Es decir, ambas personas *integraban el mismo núcleo familiar*, al ser esposos, lo que constituye un indicador sumamente relevante a los efectos de evaluar el nivel de cercanía y confianza que les unía. A su vez se ha determinado en el marco de este procedimiento que ambas personas cohabitaban el mismo inmueble, ubicado en Calle Carlos Portinari N.º 166, distrito de San Borja, Lima.

7.2.48. Sobre este último aspecto, referido a la convivencia entre la acusada y su entonces esposo Víctor Laca Rivadeneira, la investigada señaló en un extremo de sus descargos³⁹ que desde el año 2015 vivían bajo un régimen de separación de cuerpos. Incluso, a fin de acreditar tal hecho presentó como anexo de sus descargos el documento nacional de identidad del señor Laca Rivadeneira, donde aparece su domicilio en la ciudad de Lambayeque. Sin embargo, aquella alegación defensiva pierde solidez, si atendemos a otros extremos de sus descargos⁴⁰ en los que, de manera contradictoria, admite haber observado que su esposo trabajaba bajo una relación de subordinación y de manera continua para el JNE, lo que le habría llevado a suponer que se trataba de una relación laboral.

h.v.g
7.2.49. En la misma línea, aquel argumento defensivo que pretende negar la convivencia entre ambos esposos debe descartarse, en virtud de los documentos remitidos por el JNE como son las órdenes de servicios, recibos por honorarios, constancias del Registro Nacional de Proveedores, etc., en los que figura como domicilio del señor Laca Rivadeneira el inmueble ubicado en la Calle Carlos Portinari N.º 166 en el distrito de San Borja; es decir, el mismo domicilio de la investigada. Es importante destacar que estos documentos datan del año 2016, es decir, son posteriores a la fecha en que el señor Laca Rivadeneira habría realizado el cambio de su domicilio

³⁹ Folios 97-vuelta.

⁴⁰ Folios 104-vuelta.



Junta Nacional de Justicia

por la presunta separación de cuerpos que alega la investigada, la misma que, por lo demás, no se encuentra acreditada.

7.2.50. En ese orden de ideas, concluimos que en el caso de la investigada Elvia Barrios Alvarado concurren los indicadores de *convivencia e integración al mismo núcleo familiar*, los cuales nos permiten atribuirle a la citada investigada el conocimiento respecto a la situación laboral de su esposo, quien venía siendo contratado irregularmente por el JNE.

7.2.51. En este punto es importante precisar que no deben confundirse las meras suposiciones, conjeturas o prejuicios, de aquellas presunciones basadas en máximas de la experiencia, las cuales, por lo demás, no son ajenas al ordenamiento jurídico. En efecto, si nos remitimos al impedimento legal tantas veces citado, advertimos que en el mismo se establece una limitación a los familiares de altos funcionarios a contratar con el Estado; sin embargo, dicha limitación no se extiende a todos los familiares sino solo aquellos que guarden con el sujeto público vínculos consanguíneos o por afinidad hasta un determinado grado.

7.2.52. En ese sentido, es patente que la presunción que subyace a aquella prohibición legal es que los vínculos de parentesco más cercanos, y no así los más remotos, son los que pueden afectar la transparencia y regularidad de un proceso de contratación; precisamente, por las relaciones de cercanía, confianza y comunidad de intereses que caracteriza a los vínculos de parentesco más cercanos.

7.2.53. En consonancia con lo señalado, se considera que resulta pertinente y acorde a derecho extraer inferencias razonables sobre los hechos conocidos por la investigada Elvia Barrios Alvarado, a partir de los vínculos de parentesco que le unían al señor Víctor Laca Rivadeneira. De hecho, en el dominio de la administración de justicia es común valorar como un indicio muy relevante la existencia de relaciones de parentesco, amicales o laborales, a efectos de afirmar algunos hechos sometidos a prueba, o incluso, poder imputar el conocimiento de algunas circunstancias vinculadas a los hechos que se juzgan.

7.2.54. En el presente caso se tiene plenamente acreditado un indicio revelador como es el hecho que la investigada Barrios Alvarado tenía, en el periodo de la imputación, una relación de parentesco sumamente cercana con el señor Laca Rivadeneira, al ser este último su esposo, con quien además de integrar el mismo núcleo familiar, también mantenía relaciones de convivencia. A nuestro juicio, dichas circunstancias son concluyentes para afirmar el conocimiento que tenía la investigada respecto de la situación laboral irregular de su esposo.

7.2.55. Existen diversas razones que refuerzan esta afirmación. En primer lugar, se debe tener en consideración que la contratación del señor Laca Rivadeneira por parte del JNE no se trató de una vinculación contractual eventual o circunstancial que, por su



Junta Nacional de Justicia

corta duración o importancia, pudiera haberse sustraído del conocimiento de la investigada. Antes bien, como hemos establecido antes, se trató de una contratación que se prolongó desde el año 2013 hasta mediados del año 2018, mediante sucesivas órdenes de servicio emitidas por la entidad; es decir, se trató de una relación contractual de más de cinco años de duración que, desde una perspectiva razonable, no puede haber sido ajena al conocimiento de la investigada. Máxime, si de acuerdo a lo señalado por la propia investigada, era la ocupación más importante de su esposo, al ser una actividad que realizaba de manera continua.

7.2.56. Por su parte, la investigada planteó su línea de defensa en el sentido que, si bien conoció de aquella contratación de manera general, sin embargo, desconocía la modalidad contractual específica que tenía su esposo con el JNE. Aun cuando no lo haya señalado expresamente, se deduce de su argumento que, al desconocer de la modalidad contractual de su esposo, también habría desconocido de la prohibición que este tenía de contratar con el Estado.

7.2.57. Respecto a dicha alegación, la misma debe desestimarse pues además de las numerosas contrataciones que celebró su esposo con la entidad y por un prolongado periodo, se debe tener en cuenta las condiciones personales de la investigada, quien, como lo destacó durante su informe oral, es una funcionaria con más de treinta años de experiencia en el ámbito de la administración pública, a quien, evidentemente, no le son ajenas las formas contractuales laborales y no laborales que adopta el Estado para proveerse de los servicios que requiere para su funcionamiento.

7.2.58. En ese sentido, carece de asidero lo señalado por la investigada, en el sentido que la prestación de servicios que realizó su esposo a favor del JNE, de manera continua y bajo relaciones de subordinación, le habrían llevado a *suponer* que este tenía una relación laboral con la entidad. Al respecto, se considera que, atendiendo al prolongado periodo de contratación, a las condiciones personales de la investigada y fundamentalmente, al vínculo de parentesco especialmente cercano que tenía con el señor Laca Rivadeneira, quien en aquel periodo era su esposo, no es razonable admitir que durante más de cinco años la investigada se haya mantenido en una suposición errónea respecto al tipo de contratación que tenía su esposo con el JNE.

7.2.59. Antes bien, dadas las circunstancias anotadas, concluimos que la investigada conocía que su esposo tenía la condición de locador de servicios del JNE; y, en consecuencia, dada su amplia formación jurídica, la misma que incluso le ha permitido acceder al más alto nivel de la magistratura, también conocía que dicha contratación era irregular, por encontrarse su esposo incurso en un impedimento legal previsto en la LCE.

7.2.60. Si bien la investigada trató que sustentar su tesis del desconocimiento alegando que el régimen patrimonial de su matrimonio era de separación de bienes, lo que implicada un desinterés de su parte respecto de la actividad económica de su esposo;



Junta Nacional de Justicia

sin embargo, aquella alegación pierde sustento si tenemos en cuenta que la vida laboral de su cónyuge no se reduce a un dato de estricto carácter económico, sino que constituye un aspecto más amplio y relevante en la vida familiar de cualquier ciudadano. Al punto que, no puede admitirse como un argumento válido de defensa que la investigada, pese a su experiencia en el sector público y formación jurídica, haya desconocido por más de cinco años si su esposo era un funcionario o servidor público o un proveedor -contratista- del Estado, con las implicancias económicas, jurídicas y de diversa índole que se derivan de aquella diferencia.

7.2.61. Por estas consideraciones, corresponde desestimar los argumentos de defensa en este aspecto y afirmar como un hecho probado que la investigada Elvia Barrios Alvarado tuvo pleno conocimiento que quien era su esposo, el señor Víctor Laca Rivadeneira, contrató irregularmente con el JNE en el periodo comprendido entre el año 2015 a 2018, al estar incurso en un impedimento legal derivado de su relación de parentesco con la investigada.

7.2.62. Por estas consideraciones, se tiene que todos los extremos que componen la premisa fáctica del cargo disciplinario se encuentran probados, por lo que, al haber superado el primer nivel de nuestro análisis -análisis probatorio- corresponde proseguir con el análisis de la falta disciplinaria atribuida.

7.2.63. La jueza suprema investigada Barrios Alvarado en su escrito de fojas 297 a 314 cuestiona la tipicidad de la falta atribuida señalando que se le ha variado la imputación, pues en la investigación preliminar fue sindicada de "haber tenido conocimiento de las contrataciones de su esposo con el Jurado Nacional de Elecciones, pese a los impedimentos de la Ley de Contrataciones del Estado", y con posterioridad, en la resolución de apertura de procedimiento disciplinario, se le imputó "haber omitido denunciar a su esposo por tales hechos". En consecuencia, solicita la nulidad de las resoluciones de apertura de la investigación preliminar y del presente procedimiento disciplinario.

Este argumento de defensa carece de recibo, pues la Junta Nacional de Justicia al abrir procedimiento disciplinario contra Barrios Alvarado, mediante Resolución N.º 034-2022-JNJ del 10 de enero de 2022, notificada el 3 de febrero de 2022 -según cargo de notificación de fojas 85-, claramente atribuyó a la referida magistrada lo siguiente: **haber tenido conocimiento de que su esposo Víctor Eduardo Laca Rivadeneira había contratado, entre los años 2015 a 2018, con el Jurado Nacional de Elecciones pese a los impedimentos señalados en las disposiciones pertinentes de la Ley de Contrataciones del Estado, omitiendo su deber de denunciar tal situación, con lo cual habría incumplido los deberes de guardar en todo momento conducta intachable y otro**", así podemos corroborarlo en los fundamentos 4.1, 16 y 17 de la aludida resolución administrativa.



Junta Nacional de Justicia

Ahora bien, respecto del cargo de *omitir denunciar a su esposo*, la jueza suprema tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, y así lo hizo, conforme consta de su escrito de fojas 297 a 314, del 17 de febrero de 2022, donde -entre otros- alegó no tener control sobre las acciones de su esposo, y que nada la obligaba a denunciarlo, más aún si no se ha probado que ella haya tenido “pleno conocimiento” del tipo de contrato que Laca Rivadeneira tenía con el Jurado Nacional de Elecciones; inclusive en su escrito de fojas 1601 a 1615, presentado con fecha 3 de noviembre de 2022, señaló que por los artículos 163 y 165 del Código Procesal Penal ella puede abstenerse de rendir testimonio respecto de hechos vinculados a su vida privada, a fin de proteger a su núcleo familiar, y que en todo caso el deber de denunciar irregularidades en los contratos corresponde a las entidades públicas convocantes. Todo ello fue reiterado por su abogada en el informe oral de fecha 14 de noviembre de 2022, cuya copia videográfica obra a fojas 608.

Igualmente se ha explicado que el deber de guardar en todo momento conducta intachable “exige que todo juez obre con especial sentido ético e integridad, suma responsabilidad, corrección, transparencia y absoluta probidad en todo momento, tanto en sus actos funcionales como personales, acorde con el alto rol que desempeña en la sociedad”; razón por la cual no son de recibo las alegaciones sobre la indeterminación del referido *deber* de cara a la copiosa jurisprudencia de la Junta Nacional de Justicia.

Por lo demás, el deber de guardar en todo momento conducta intachable, no solo es un deber legal del magistrado previsto en las disposiciones pertinentes de la Ley de la Carrera Judicial y Ley de la Carrera Fiscal -artículos 34, numeral 17 y 33, numeral 20, respectivamente-; sino que además es una exigencia de probidad, prevista como principio en la Ley N.º 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, que consiste en actuar con honradez, rectitud de ánimo e integridad en su conducta funcional; siendo la mayor muestra de probidad la exigencia de privilegiar los intereses públicos confiados a su responsabilidad por encima de sus intereses propios. De allí que todo provecho o ventaja personal debe ser desechado, incluso, todo aquello que pudiera dar la apariencia de beneficio para sí o para tercero.

Así, pues, a decir la Guía de Funcionarios y Servidores del Estado, sobre “Principios, deberes y prohibiciones éticas en la función pública”⁴¹, el principio de probidad constituye la base de otros deberes éticos contemplados en el propio Código como la neutralidad, la transparencia, el ejercicio adecuado del cargo y el uso adecuado de los bienes del Estado; así como las prohibiciones éticas, como la de mantener conflictos de intereses, obtener ventajas indebidas, entre otros”; subrayando que es importante incidir que aún cuando los supuestos que configuran la infracción al principio de probidad no tengan una prohibición legal expresa, incurrir en ellos vulnera de modo indubitable el principio de probidad.

En consecuencia, la conducta atribuida, claramente es típica, por lo que las alegaciones en contra deben ser desestimadas, tanto más porque no resulta amparable ni razonable que la ley describa expresamente cada uno de los supuestos

⁴¹ COMISION DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN. Principios, deberes y prohibiciones éticas en la función pública – Guía para funcionarios y servidores del Estado. GIZ. 2016, págs. 17 a 19.



Junta Nacional de Justicia

que infringen la conducta intachable, pues ésta se determina caso por caso, siempre que se observe el deber de motivación previsto en el numeral 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado.

7.3. ANÁLISIS DEL TIPO DISCIPLINARIO

§ De la falta disciplinaria muy grave que se atribuye a la investigada

7.3.1. Antes de iniciar con el análisis de la calificación jurídica de los hechos, corresponde precisar cuál es la falta disciplinaria objeto de imputación. En ese sentido, se tiene que en la resolución que dispuso el inicio del procedimiento se atribuyó a la investigada Elvia Barrios Alvarado haber cometido la falta muy grave prevista en el artículo 48°, inciso 12 de la Ley de la Carrera Judicial, que sanciona la conducta del magistrado que, sin ser delito, *vulnera gravemente los deberes del cargo previstos en la ley*.

7.3.2. Con relación a dicha falta muy grave, se tiene que el presunto infractor incurre en la misma cuando despliega una conducta que, por acción u omisión, compromete, vulnera o agravia alguno de los deberes del cargo previstos en la ley. Siendo así, advertimos que el supuesto de hecho que recoge esta falta disciplinaria aparece incompleto, pues para conocer con exactitud la conducta prohibida es necesario integrar dicha norma con los deberes del cargo que el magistrado presuntamente habría incumplido.

7.3.3. En el presente caso, se atribuye a la investigada haber vulnerado los deberes previstos en el artículo 34°, numerales 17) y 18) de la Ley de la Carrera Judicial, que obligan a los jueces de la república a *"guardar en todo momento conducta intachable"* y *"cumplir con las demás obligaciones señaladas por ley"*, respectivamente.

7.3.4. En ese orden de ideas, advertimos que la falta disciplinaria atribuida se integra de dos extremos: en primer lugar, se atribuye a la investigada haber vulnerado el deber judicial de guardar en todo momento conducta intachable; y, en segundo lugar, se le atribuye no haber cumplido con las demás obligaciones señaladas por ley. Siendo así, a efectos de salvaguardar el orden expositivo, analizaremos cada extremo de manera independiente.

§ Del incumplimiento del deber de guardar en todo momento conducta intachable

7.3.5. En anteriores resoluciones⁴² la JNJ se ha pronunciado sobre los alcances del deber de guardar en todo momento conducta intachable, con lo cual se puede afirmar que sobre este deber judicial existe una línea interpretativa asentada de este Colegiado. Así, hemos afirmado que para una cabal comprensión de este deber judicial se debe tener presente que el artículo 2° de la Ley de la Carrera Judicial establece el perfil

⁴² Ver resoluciones N.° 029-2021-PLENO-JNJ y N.° 084-2022-PLENO-JNJ, entre otros.



Junta Nacional de Justicia

del juez y exige que éste tenga como una de sus principales características una “trayectoria personal éticamente irreprochable”.

7.3.6. De lo señalado se deriva que es exigible a todo magistrado -y con mayor razón a uno de la más alta jerarquía-, que obre éticamente, con sentido de responsabilidad, corrección, probidad y transparencia. Esto es, que su conducta tanto dentro como fuera de los tribunales sea acorde con la elevada función que cumplen dentro de la sociedad.

7.3.7. Lo señalado constituye una premisa fundamental para entender la necesidad de que los jueces cumplan cabalmente con su deber de guardar en todo momento una conducta intachable, esto es, un comportamiento acorde al rol que desempeñan en la sociedad y siempre orientado a materializar los fines institucionales del Poder Judicial. El cumplimiento de este deber, sin lugar a duda, se asocia a las exigencias éticas de probidad, responsabilidad, transparencia, honestidad y corrección con que debe conducirse todo magistrado para alcanzar una conducta ejemplar.

7.3.8. Desde una perspectiva constitucional, se exige a los funcionarios judiciales un alto grado de compromiso, lealtad, responsabilidad e integridad pública, entendida esta última como el posicionamiento y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados⁴³.

7.3.9. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en cuanto a la conducta de probidad ha establecido textualmente que: “(...) se ha asumido la necesidad de que los magistrados que tienen como misión administrar justicia tengan **una catadura moral por encima de los estándares mínimos socialmente aceptables** (...)”⁴⁴, quienes, por la especial naturaleza de sus funciones se encuentran permanentemente expuestos al escrutinio público y a eventuales cuestionamientos de parte de la sociedad. *[énfasis nuestro]*

7.3.10. En la misma línea, al analizar la conducta que deben observar los magistrados del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional ha señalado que: “(...) el juez debe ser un sujeto que goce de credibilidad social debido a la importante labor que realiza como garante de la aplicación de las leyes y la Constitución, lo cual implica, obviamente, despojarse de cualquier interés particular o influencia externa. Por ello, su propio estatuto le exige la observación de una serie de deberes y responsabilidades en el ejercicio de sus funciones (...)”⁴⁵.

⁴³ Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre integridad pública. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacionsobre-integridad-es.pdf>.

⁴⁴ Tribunal Constitucional del Perú (2009). Sentencia recaída en el expediente 1244-2006- PA/TC. 20 de agosto. Caso Ernesto Bermúdez Sokolich. Fundamento 5. Recuperada de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/01244-2006-AA.pdf>.

⁴⁵ Tribunal Constitucional del Perú (2004). Sentencia recaída en el expediente 2465-2004- AA/TC. 11 de octubre. Caso Jorge Octavio Barreto Herrera. Fundamento 12. Recuperada de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02465-2004-AA.html>.



Junta Nacional de Justicia

- 7.3.11. En ese orden de ideas es exigible que la actuación del juez se enmarque en los parámetros de las normas éticas que legitiman su conducta, dado que, conforme lo establece el Código de Ética del Poder Judicial, aprobado mediante Acuerdo de Sala Plena N.º 61-2018, las exigencias éticas que se consagran como los valores más elevados del modelo de conducta de los jueces -tanto en la esfera individual como institucional- son los de independencia, imparcialidad, integridad y transparencia, siendo una obligación de los jueces contribuir decididamente a su establecimiento y conservación.
- 7.3.12. Con relación a este deber judicial, además, cabe citar los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, toda vez que en virtud del principio de integridad (valor 3), se exige a un juez asegurarse de que su conducta esté por encima de cualquier reproche a los ojos de un espectador razonable. Asimismo, con relación a dicho principio se afirma que el comportamiento y la conducta de un juez deben reafirmar la confianza del público en la integridad de la judicatura.
- 7.3.13. A los efectos de determinar el contenido y alcance del deber judicial de guardar conducta intachable, es igualmente pertinente referirnos al principio de corrección (valor 4), en cuya virtud se exige a todo magistrado evitar no solo la incorrección en todas sus actividades, sino, además, evitar *la apariencia de incorrección*; entendida esta última, como el apartamiento voluntario que realiza el magistrado de las exigencias legales y éticas que emanan de su cargo.
- 7.3.14. En ese orden de ideas, en términos generales, ordinarios y de comprensión universal, una conducta intachable [como exigencia legal] es aquella que no puede ser objetada, que no admite reproche a la luz de los estándares deontológicos y disciplinarios propios del estatuto de un juez; por ello se requiere que todo magistrado observe en forma sostenida -en todo momento-, el perfil exigido en la Ley de la Carrera Judicial, el mismo que encuentra su fundamento último en valores y principios recogidos por la legislación y que delimitan su conducta tanto en el ámbito jurisdiccional como personal.
- 7.3.15. Con base en todo lo señalado podemos concluir que, para entender adecuadamente el alcance del deber judicial de guardar conducta intachable, es necesario partir de la premisa de que su análisis no puede ser ajeno a las exigencias éticas y deontológicas que vinculan a todo magistrado. De ahí que, si un magistrado se aparta de los principios y valores que deben regir su conducta, como los de honestidad, transparencia, corrección e integridad, incumple, a su vez, el deber judicial de guardar conducta intachable
- 7.3.16. Estas precisiones teóricas son relevantes, pues el análisis del deber judicial de guardar conducta intachable no puede limitarse a una evaluación del cumplimiento de exigencias legales específicas que cabe formularle a un magistrado; sino que, la fórmula utilizada por el legislador al configurar este deber permite precisamente



Junta Nacional de Justicia

incorporar en la evaluación de la conducta de un juez, la observancia de exigencias éticas que son inherentes a dicho cargo. Estas afirmaciones, por lo demás, son plenamente coherentes con lo señalado en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley de la Carrera Judicial, donde se destaca que *la ética y la probidad son componentes esenciales* de los jueces.

7.3.17. Es por ello que, aquel deber judicial tiene la particularidad de que para evaluar si un magistrado ha cumplido o no con el mismo, no es suficiente verificar la normativa que establece mandatos expresos a los jueces; sino que el análisis de dicho deber obliga a evaluar la conducta del juez a la luz del conjunto de valores, principios y exigencias éticas que rigen su actuación.

7.3.18. En este punto corresponde referirnos a uno de los cuestionamientos más recurrentes de la investigada, referido a que la imputación formulada en su contra afectaría los principios de legalidad y tipicidad. Concretamente sostiene que se le atribuye no haber guardado "conducta intachable", sin embargo, esta expresión sería totalmente vaga e imprecisa, al punto que no permitiría a los administrados conocer si su conducta se encuentra sancionada, con ello, a su vez, generaría inseguridad jurídica.

7.3.19. Con relación a este argumento de defensa, advertimos que el mismo se dirige contra la legitimidad y validez de la falta disciplinaria que se atribuye a la investigada, la cual surge de la interpretación conjunta de los artículos 48°, numeral 12) y 34°, numeral 17) de la Ley de la Carrera Judicial. En ese sentido, es necesario precisar que las normas que la administrada cuestiona constituyen ley vigente y forman parte del marco normativo que ordinariamente aplica esta entidad al juzgar la conducta funcional de jueces y fiscales a nivel nacional.

h-v
7.3.20. Siendo así, aun cuando no lo haya señalado expresamente, se deduce que la pretensión de la investigada sería que esta entidad inaplique las normas antes citadas, por considerarlas atentatorias a los principios que rigen el debido procedimiento, como los de legalidad y tipicidad. Si bien, en un supuesto excepcional sería posible efectuar un análisis con dichas características; sin embargo, en el presente caso no se encuentran argumentos válidos que justifiquen inaplicar la falta muy grave prevista en el artículo 48°, numeral 12, ni el deber judicial previsto en el artículo 34°, numeral 17) de la Ley de la Carrera Judicial.

7.3.21. En efecto, el numeral 12) del artículo 48°, antes citado, recoge una fórmula residual que permite que una mayor cantidad de supuestos de hecho puedan sancionarse como faltas muy graves. En efecto, si bien existen faltas disciplinarias con un mayor nivel de precisión, como las previstas en los numerales 1) al 11) y 13) al 14), sin embargo, la fórmula recogida en el numeral 12) constituye una fórmula genérica que, para ser aplicada, debe ser integrada con otra disposición legal que precise cuál es el deber judicial cuyo incumplimiento se sanciona como falta muy grave.



Junta Nacional de Justicia

7.3.22. En ese sentido, si bien una lectura aislada del numeral 12) del artículo 48° nos puede generar la impresión de que se trata de una fórmula legal incompleta, y, por tanto, indeterminada; sin embargo, al ser una norma de remisión su sentido normativo es plenamente determinable, pues para su aplicación requiere ser integrada por otra disposición legal que precise el deber incumplido. Por lo que, a criterio de este colegiado, dicha falta constituye una norma acorde a los principios que rigen el procedimiento.

7.3.23. Asimismo, se cuestiona que la expresión “conducta intachable” sería vaga e indeterminada, y, por tanto, atentatoria a la seguridad jurídica. Respecto a este cuestionamiento, consideramos que el mismo también carece de asidero, pues si bien es cierto dicha expresión permite un margen de apreciación por parte de los operadores; sin embargo, ello no deslegitima aquella norma. Antes bien, consideramos que el uso de dicha expresión para sancionar un deber genérico de los magistrados permite vincular a dichos funcionarios con un catálogo mucho más amplio de deberes legales y éticos que deben regir su conducta.

7.3.24. Aunado a ello, se debe considerar que el hecho de que el operador que interpreta la norma sea el encargado de llenar de contenido aquella expresión, no es un hecho ajeno a la práctica jurídica; al contrario, es la regla que, por el carácter indeterminado del lenguaje, la mayoría de los términos y expresiones que utiliza el legislador sean precisadas en sus últimos alcances por el operador jurídico que aplica la norma. Por lo que, también corresponde desestimar este cuestionamiento.

7.3.25. En dicho contexto, a la luz de las premisas teóricas antes anotadas, corresponde evaluar la conducta de la magistrada Elvia Barrios Alvarado, respecto a quien se ha acreditado que durante varios años tuvo conocimiento que su esposo, el señor Víctor Laca Rivadeneira, celebró múltiples y sucesivas contrataciones irregulares con el JNE, siendo importante destacar que la irregularidad de su contratación se dio porque esta persona se encontraba impedida de contratar con el Estado, por ser el cónyuge de una jueza suprema -la investigada-.

7.3.26. Siendo así, advertimos que la conducta de la investigada no se corresponde con el alto estándar de conducta ética que debe mantener un magistrado, a efectos de cumplir con el deber de guardar conducta intachable. En efecto, la actitud pasiva y complaciente de la citada jueza suprema, frente a una situación irregular generada en el seno de su familia, demuestra que la investigada defraudó la expectativa ciudadana de que los jueces, más aún si son jueces supremos, eviten en todo momento generar suspicacias sobre su transparencia, integridad y corrección. En efecto, el hecho de que la jueza suprema Barrios Alvarado haya conocido de la contratación irregular de su esposo, y, pese a ello, haya mantenido una actitud pasiva frente a dicha circunstancia, constituye una muestra de que no actuó conforme a las exigencias éticas derivadas de su cargo de jueza suprema.



Junta Nacional de Justicia

7.3.27. En efecto, se debe señalar que la investigada conocía de la contratación de su esposo por parte del JNE, a su vez, también tenía pleno alcance respecto a que dicha contratación era irregular, debido a que su esposo se encontraba impedido de contratar con el Estado; sin embargo, pese a contar con aquel conocimiento, no realizó ninguna acción o conducta que demuestre su transparencia y corrección, como el hecho de comunicar, advertir o informar a la entidad contratante -JNE- respecto a la existencia de aquél impedimento, y, de ser el caso, sacar a esta entidad del error en que estaba incurriendo al contratar a su cónyuge en contra de la ley.

7.3.28. Evidentemente, en la lógica de una dinámica familiar, aquella conducta proactiva y diligente de la investigada no se presenta como la primera opción, sino como una salida residual en caso no hubieran prosperado otras alternativas más acordes con la armonía familiar, como la de intentar disuadir a su cónyuge de mantener vigente una contratación ilegal que, claramente, podía comprometer la investidura de su cargo y dar lugar a cuestionamientos respecto a la transparencia y regularidad con que se llevaron a cabo dichas contrataciones.

7.3.29. En este punto, es importante recalcar que el impedimento que le prohíbe a los familiares cercanos de los jueces supremos contratar con el Estado tiene un fundamento y finalidad totalmente legítimos. Se fundamenta en una presunción absoluta de que los familiares más cercanos de un juez supremo pueden poner en riesgo la regularidad, transparencia e igualdad de trato que debe regir las contrataciones del Estado; por lo que, prohíben de manera general que estos intervengan en dichas contrataciones; aun cuando, en la realidad es posible que el familiar cercano de un juez supremo pueda contratar con el Estado sin afectar alguno de estos principios.

7.3.30. Sin embargo, el objetivo de prohibir de manera general que aquellos familiares actúen como postores o contratistas va más allá de evitar que, efectivamente, el magistrado supremo utilice indebidamente su posición de poder para conseguir un favorecimiento; sino que, además de garantizar los citados principios, se trata de evitar que un proceso de contratación estatal sea objeto de cuestionamientos, suspicacias, dudas o sospechas vinculadas a un posible favorecimiento al entorno cercano de un funcionario público que ostenta una posición de poder. Desde esa perspectiva, el impedimento en cuestión no solo tiene por finalidad garantizar los principios de legalidad, transparencia e igualdad de trato en las contrataciones públicas; sino además busca que dicha contratación aparezca, a los ojos de un observador razonable, como un proceso legal, transparente e igualitario.

7.3.31. Por tanto, si el ordenamiento jurídico tiene elevado interés en evitar suspicacias y cuestionamientos a un proceso de contratación estatal; el mismo o mayor interés debió tener la investigada de salvaguardar su investidura y sustraerla de cualquier cuestionamiento o tacha, respecto a un posible favorecimiento o trato privilegiado a



Junta Nacional de Justicia

favor de su esposo, en el marco de las múltiples contrataciones que este celebró con el JNE.

7.3.32. Si bien hemos afirmado al inicio de nuestro análisis que no existen elementos de juicio ni fundamento legal alguno para sostener que la investigada interfirió en el proceso de contratación de su esposo, o que utilizó su cargo y poder público para conseguir alguna ventaja indebida; sin embargo, el hecho de que tales ilicitudes no se hayan producido en la realidad, no niega que resulten razonables, desde una perspectiva objetiva, que surjan suspicacias, cuestionamientos y tachas de la colectividad, respecto a una posible -aunque no real- interferencia de la investigada. Siendo esto último, precisamente, el pasivo que el impedimento en cuestión trata de evitar.

7.3.33. Abona a dicho razonamiento, el hecho de que si bien la entidad que contrató a su esposo es un organismo constitucionalmente autónomo, y, por tanto, no tiene dependencia administrativa ni funcional respecto al Poder Judicial; sin embargo, no es una entidad que se encuentre totalmente desvinculada de la entidad judicial, toda vez que, por mandato del artículo 179° de la Constitución, el titular del Jurado Nacional de Elecciones es elegido "en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad". En ese sentido, el hecho de que la investigada, junto a sus pares, haya tenido la posibilidad de elegir al titular de la entidad que contrató irregularmente a su esposo, constituye una circunstancia objetiva que razonablemente acrecienta las sospechas de un posible favorecimiento ilegal en favor del entorno cercano de la investigada.

7.3.34. Dicha circunstancia debió motivar un mayor celo y diligencia por parte de la investigada, respecto de los cuestionamientos que podían surgir por la contratación de su esposo en el JNE. Sin embargo, lejos de actuar con transparencia y corrección frente a dicha circunstancia, la magistrada consintió pasivamente que dicha situación se prolongue en el tiempo, hasta la fecha en que tales hechos se difundieron masivamente a través de medios de comunicación, generando con ello legítimos cuestionamientos y dudas respecto a la integridad y corrección de la investigada, y, por extensión inevitable, a la de todos los magistrados que integran el Poder Judicial.

7.3.35. Es en este espacio donde cobra pleno sentido el principio de corrección, recogido en los Principios de Bangalore, el cual obliga a todo magistrado o magistrada no solo a conducirse con corrección, sino, además, resulta esencial para valorar positivamente su conducta, que este cuide la apariencia de corrección. Dicho en otros términos, el juez está obligado a evitar la apariencia de incorrección en su conducta, para lo cual es él, y no su entorno, quien debe tomar acciones a efectos de salir de una situación que, aunque aparente, ponga en tela de juicio su integridad y conducta ética.



Junta Nacional de Justicia

7.3.36. En el caso bajo análisis, es evidente que la investigada fue ajena a dichas exigencias éticas, pues pese a representarse que la contratación irregular de su esposo podía generar cuestionamientos a su integridad y corrección, a causa de un favorecimiento presunto, se mantuvo en dicha situación por un prolongado periodo. Esto es, no ponderó adecuadamente lo valioso que resulta para un magistrado cautelar su buena imagen y reputación frente a la colectividad, en la medida que el prestigio y confianza que estos generan irradia ineludiblemente al prestigio de la institución judicial.

7.3.37. Por su parte la investigada, al ejercer su defensa planteó diversos cuestionamientos al cargo formulado en su contra. Por un lado, señaló que no se le podía exigir que denuncie a su esposo, más aún cuando el artículo 327° del Código Procesal Penal establece que nadie está obligado a denunciar a su cónyuge ni a parientes cercanos. Frente a dicha alegación, se debe precisar que a nivel de instrucción se utilizó la expresión “omitió denunciar”, para referirse a la conducta de la investigada; sin embargo, consideramos que aquella expresión no es la más exacta para describir la conducta que debió observar la investigada, y es precisamente lo que dio lugar a dicho argumento de defensa.

7.3.38. En efecto, cuando se utiliza la expresión de “omitir denunciar” se sugiere que existiría un deber legal expreso que obligaba a la investigada a denunciar a su esposo por una conducta ilícita; sin embargo, tal como lo ha destacado la defensa de la investigada, nuestro ordenamiento no prevé una exigencia legal en esos términos. Es por ello que no se alude a una “omisión de denuncia” como un deber legal incumplido por la investigada, sino que el cuestionamiento radica en que la investigada, debiendo hacerlo, no se condujo bajo parámetros éticos de transparencia, corrección e integridad frente a la contratación irregular de su esposo. La observancia de aquellos principios, como lo hemos afirmado, debió llevar a la investigada a tomar acciones concretas frente a una situación ilícita que no solo involucraba a su esposo, sino que irradiaba sus efectos negativos sobre ella misma.

7.3.39 Hemos dicho que una de estas acciones podía ser la de “comunicar” a la entidad contratante el impedimento que vinculaba a su esposo y a ella; sin embargo, esta no sería la única medida que podía adoptarse en clave de cumplir con las exigencias éticas de transparencia y corrección que se derivan de su cargo; pues en aquel contexto dichos principios podían orientar a la investigada a tratar el tema en el seno familiar, o incluso, en un supuesto más extremo, si dentro de la comunión que caracteriza a un matrimonio se hubiera decidido mantener vigente la contratación del señor Laca Rivadeneira, la investigada podía evaluar la posibilidad de declinar a la investidura judicial, antes que exponerla al cuestionamiento y tacha públicos, que finalmente se dio con la difusión pública de la noticia disciplinaria.

7.3.40. Aunado a ello, debemos precisar que la alusión que realiza la defensa al artículo 327° del Código Procesal Penal, respecto a la no obligatoriedad de denunciar a un

h.v.



Junta Nacional de Justicia

cónyuge, no resulta pertinente para lo que es materia de nuestro análisis. En primer lugar, porque el deber incumplido no es la omisión de denunciar un ilícito penal, sino que se incumplió el deber de conducirse con transparencia, corrección y apariencia de corrección; esto es, no se guardó una conducta intachable, entendida esta como el comportamiento que, por mérito y diligencia del juez, se mantiene al margen de toda tacha y cuestionamiento.

7.3.41. A su vez, dado que hemos precisado que el deber de guardar en todo momento conducta intachable tiene un prevalente componente ético, no tiene asidero invocar una licencia otorgada por la ley procesal penal, a efectos de afirmar la conducta éticamente irreprochable de un magistrado supremo; pues, aun cuando aquella autorización legal alcanzara a la conducta de la investigada -que no es el caso-, dicha circunstancia no dice nada respecto al cumplimiento de las exigencias éticas que vinculan a un magistrado, quien, desde esta perspectiva, no puede ampararse en autorizaciones, licencias o disculpas legales a efectos de justificar su conducta ética.

7.3.42. De ahí que nos parece pertinente que en los comentarios que realiza la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) a los Principios de Bangalore, se haya declarado que “[l]a legalidad de la conducta del juez, aunque importante, no es la plena medida de su corrección.”⁴⁶ A juicio del colegiado, el texto citado resulta especialmente ilustrativo para distinguir los planos en que se analiza el deber de guardar en todo momento conducta intachable, y el que corresponde a la autorización legal recogida en el Código Procesal Penal. Por lo que, corresponde desestimar aquel argumento defensivo.

7.3.43. Otro de los cuestionamientos que formuló la investigada está vinculado al principio de causalidad, pues a su juicio se estaría pretendiendo sancionarla por hechos o ilícitos que no son imputables a ella sino a su esposo, el señor Víctor Laca Rivadeneira. A decir, de la investigada, no se le puede sancionar por errores administrativos que pudo cometer su esposo y sobre los cuales ella no tenía ningún control ni poder de disposición.

7.3.44. Respecto a dicha alegación, se debe precisar que efectivamente el principio de causalidad, que rige el procedimiento administrativo sancionador, impone que la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

7.3.45. No obstante, aquel principio no se encuentra comprometido en este procedimiento disciplinario, toda vez que el ilícito administrativo que cometió el señor Laca Rivadeneira, consistente en suscribir numerosas órdenes de servicio emitidas por el JNE, pese a encontrarse impedido legalmente para ello, es un hecho que fue juzgado

⁴⁶ UNODC (2013). “Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial”. Nueva York: Naciones Unidas, p. 81.



Junta Nacional de Justicia

y sancionado en su momento por el Tribunal de Contratación del Estado. Sin embargo, este injusto administrativo no es objeto de este procedimiento disciplinario, pues es evidente que la investigada no formó parte de aquella relación contractual, y, por tanto, sería absurdo formularle un reproche disciplinario por tal hecho; antes bien, el hecho que se atribuye a la investigada en este procedimiento es haber conocido que su esposo contrató en numerosas ocasiones con el JNE, pese a estar impedido legalmente; y, pese a contar con dicho conocimiento, no realizó ninguna acción que le permita revertir o salir de aquella situación irregular que no solo comprometía a su esposo, sino que involucrada a la propia investigada.

7.3.46. En efecto, si bien la investigada señaló que la contratación irregular de su esposo fue un hecho totalmente ajeno a ella, dicha afirmación no es exacta; pues no se debe perder de vista que la irregularidad de la contratación del señor Laca Rivadeneira surge precisamente por el cargo de jueza suprema que ostentaba la investigada. En ese sentido, no es cierto que la investigada sea totalmente ajena a la irregular contratación de su esposo por el JNE; sino que el impedimento en cuestión tiene directa relación y referencia al cargo que la investigada ocupa en el Poder Judicial. Por lo que, tampoco se puede admitir, como plantea la defensa de la investigada, que tales hechos hayan estado totalmente fuera del control y poder de disposición de la investigada.

7.3.47. Aunado a ello, se debe precisar que este procedimiento disciplinario se asienta sobre determinadas exigencias éticas que solo se entienden y cobran sentido en el caso de la investigada Barrios Alvarado, las cuales, no son extensivas a la posición del señor Laca Rivadeneira, quien, al no ostentar el cargo que ejerce la investigada, no le es exigible el elevado estándar de conducta ética ni está obligado a cumplir el deber judicial de guardar en todo momento conducta intachable, como sí se le exige a la investigada.

7.3.48. Por estas consideraciones, carece de asidero el argumento defensivo consistente en que se estaría afectando el principio de causalidad, pues, como hemos precisado, los hechos juzgados en este procedimiento difieren de los hechos imputados y sancionados al señor Laca Rivadeneira.

7.3.49. Otro de los argumentos de descargo, consiste en que se estaría afectando el principio de *ne bis in idem*, toda vez que por los mismos hechos que son investigados en este procedimiento, la Segunda Fiscalía Suprema Transitoria Especializada en Delitos de Corrupción dispuso no ha lugar a abrir investigación preliminar. Respecto a este argumento defensivo, advertimos que el mismo carece de asidero, pues en la propia articulación de la defensa se precisa que dicho archivo fiscal estuvo referido al delito de negociación incompatible. Siendo así, es evidente que el ilícito penal por el que se archivó la denuncia, en sede fiscal, no se corresponde con el ilícito disciplinario que se juzga en este procedimiento.



Junta Nacional de Justicia

La defensa de la investigada en el informe oral de fecha 14 de noviembre de 2022 ha referido que por los hechos del caso, su patrocinada ha sido investigada por el Ministerio Público, archivándose el caso, lo que en realidad es un alegato de infracción al principio non bis in idem.

El alegato de la defensa no cuenta con una disposición fiscal específica, por lo que de la revisión del expediente disciplinario asumimos que se refiere a la Carpeta Fiscal N.º 170-2018 seguida contra Sánchez Velarde, otros jueces supremos y un miembro del Tribunal Constitucional, por el delito de negociación incompatible, en agravio del Estado; siendo que en la Disposición N.º 4, de fecha 12 de octubre de 2021, la Fiscal de la Nación de ese entonces Zoraida Ávalos Rivera, dispuso lo siguiente:

"1) No ha lugar a promover investigación preliminar contra el fiscal supremo Pablo Wilfredo Sánchez Velarde, los jueces supremos Ana María Aranda Rodríguez, Vicente Rodolfo Walde Jáuregui y Javier Arévalo Vela, y el Magistrado del Tribunal Constitucional Ernesto Jorge Blume Fortini; por la presunta comisión del delito contra la administración pública -negociación incompatible, en agravio del Estado. (...)"

Asimismo, el fundamento 12 de la aludida disposición fiscal indica que el hecho con presunto contenido penal consistiría en la contratación de parientes cercanos de magistrados supremos del Ministerio Público, Poder Judicial y Tribunal Constitucional en el JNE, a pesar de existir una prohibición en la ley que regula las contrataciones estatales, con lo cual habrían incurrido en el presunto delito de aprovechamiento indebido de cargo (negociación incompatible).

Es de anotar que la referida disposición no incluye a la jueza suprema Elvia Barrios Alvarado, debido a la excusa formulada por Ávalos Rivera en la Disposición N.º3, conforme fluye de los fundamentos 4 y 5 de la parte considerativa de la Disposición N.º4; por tanto, no se presentaría la **identidad subjetiva**.

Ahora bien, la imputación preliminar señaló que los altos funcionarios antes mencionados se aprovecharon de su cargo para que sus parientes cercanos obtengan contratos de servicios en el Jurado Nacional de Elecciones, lo cual no tiene relación con la conducta omisiva que se atribuye a la investigada en el presente procedimiento sancionador; por tanto, tampoco existe **identidad en los hechos**.

Desde luego, tampoco se presenta **identidad normativa**, pues el delito de negociación incompatible -artículo 399 del Código Penal- sanciona el interés indebido del funcionario y/o servidor público en los contratos u operaciones estatales en las cuales interviene por razón de su cargo, en tanto, alude a una conducta de interferencia indebida, que no es precisamente el cargo atribuido a la investigada en el presente procedimiento disciplinario.

Así las cosas, no cabe sostener la vulneración al *principio non bis in idem* dada la inexistencia de identidad subjetiva, fáctica y normativa.

Finalmente, no es de recibo la alegación de la investigada de que los contratos de su ahora exesposo Laca Rivadeneira no corresponden al régimen de la Ley de Contrataciones del Estado, sino al Régimen Laboral de la Actividad Privada, por primacía de la realidad; pues el proceso judicial que este último instauró contra el Jurado Nacional de Elecciones, sobre



Junta Nacional de Justicia

pago de beneficios sociales aún se encuentra en trámite ante el Tercer Juzgado de Trabajo Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, Expediente N.º 11315-2022; en consecuencia, no existe una decisión definitiva y firme al respecto, por lo que no cabe la absolución de los cargos conforme me pronuncié en el P.D. N.º 62-2022-JNJ, Caso Arévalo Vela.

7.3.50. Por lo que, aun cuando existiera identidad de sujeto y hecho, no concurre la identidad de fundamento, el cual resulta necesario para aplicar el artículo 3º del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ; por lo que, también corresponde desestimar este cuestionamiento.

7.3.51. En suma, habiendo precisado los alcances del deber judicial de guardar en todo momento conducta intachable, y al haber verificado que la investigada incumplió dicho deber, concluimos que se ha determinado su responsabilidad disciplinaria por la falta disciplinaria muy grave prevista en el artículo 48º, numeral 12) de la Ley de la Carrera Judicial, en el extremo que se le atribuye haber incumplido el deber judicial previsto en el artículo 34º, numeral 17) de la citada Ley.

§ Del deber de cumplir con las demás obligaciones señaladas por ley

7.3.52. El segundo extremo de la falta disciplinaria atribuida consiste en que la investigada habría incumplido el deber judicial previsto en el artículo 34º, numeral 18) de la Ley de la Carrera Judicial, que textualmente señala:

“Artículo 34º. – Deberes

Son deberes de los jueces:

(...)

18. Cumplir con las demás obligaciones señaladas por ley.”

7.3.53. Con relación a este extremo de la falta atribuida, corresponde precisar que la misma supone una doble remisión normativa. A saber, en primer lugar, el artículo 48º, numeral 12) de la Ley de la Carrera Judicial constituye un supuesto de hecho incompleto, en la medida que, para entender el enunciado normativo, es necesario integrarlo con alguno de los deberes judiciales previstos en la ley. Sin embargo, en el caso del deber judicial previsto en el artículo 34º, numeral 18) de la citada ley, esta norma nos remite, por segunda vez, a otra disposición legal que recoja una obligación que vincule a los jueces.

7.3.54. En ese sentido, para comprender la prohibición que subyace a dicho extremo de la falta disciplinaria, no es suficiente señalar que el deber incumplido es el previsto en el artículo 34º, numeral 18) de la Ley de la Carrera Judicial, sino que, al tratarse de un deber judicial incompleto o indeterminado, pero determinable, es necesario precisar cuál es la obligación legal que incumplió el magistrado. Sin embargo, advertimos que en el marco de este procedimiento disciplinario no se cumplió con precisar cuál es aquella obligación legal que incumplió la investigada.



Junta Nacional de Justicia

7.3.55. En ese sentido, le asiste razón a la investigada cuando cuestiona aquel extremo del cargo atribuido, señalando que dicha fórmula es totalmente abierta e imprecisa. En efecto, al no haberse cumplido con la exigencia de determinación de la conducta imputada, corresponde desestimar aquel extremo de la imputación. Es decir, dejar de lado aquel extremo del cargo y proseguir con la graduación de la sanción respecto del extremo respecto del cual sí se acreditó responsabilidad disciplinaria de la investigada.

VIII. DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN

8.1. Criterios de graduación de la sanción

8.1.1. De conformidad con lo señalado en los fundamentos precedentes, se ha determinado que existe responsabilidad de la investigada Elvia Barrios Alvarado por la falta muy grave prevista en el artículo 48°, numeral 12) de la Ley de la Carrera Judicial, concordante con el deber judicial previsto en el artículo 34°, numeral 17) de la citada ley. En consecuencia, corresponde evaluar la sanción disciplinaria que corresponde imponerle, para lo cual, deberá observarse la debida adecuación o proporcionalidad entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción a aplicarse.

8.1.2. En ese sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo 50° de la Ley de la Carrera Judicial, que regula la proporcionalidad entre las faltas y sanciones, al imponerse la sanción deben valorarse los siguientes criterios: **i)** el nivel del juez en la carrera judicial; **ii)** el grado de su participación en la infracción; **iii)** el grado de perturbación al servicio judicial; **iv)** la trascendencia social de la infracción o el perjuicio causado; **v)** el grado de culpabilidad del autor; **vi)** el motivo determinante del comportamiento; **vii)** el cuidado empleado en la preparación de la infracción; y, **viii)** la presencia de situaciones personales excepcionales que aminoren su capacidad de autodeterminación.

8.1.3. La valoración de estos criterios constituye una exigencia que se desprende del principio de interdicción de la arbitrariedad, de especial relevancia en un Estado Constitucional de Derecho, que impide a los poderes públicos emitir decisiones o cometer actos carentes de razonabilidad. Esta exigencia resulta especialmente relevante cuando la administración estatal ejerce sus facultades sancionatorias.

8.1.4. Según lo expuesto, a efectos de establecer la sanción aplicable al presente caso, corresponde evaluar **el nivel de la magistrada**. Al respecto, se tiene que la investigada incurrió en la falta imputada en su condición de jueza de la Corte Suprema de Justicia de la República, esto es, la más alta jerarquía dentro del Poder Judicial, lo cual implica un mayor nivel de responsabilidad pues le correspondía observar un alto estándar de conducta ética; siéndole exigible -en mayor medida- el conocimiento, interiorización y apreciación de sus deberes judiciales, así como un desempeño éticamente irreprochable, con corrección y pleno respeto de la Constitución y la ley; deberes que inobservó, como ha sido debidamente acreditado.

h.v. →



Junta Nacional de Justicia

- 8.1.5. Por otro lado, respecto al **grado de participación** de la investigada en la comisión de la infracción, se tiene que se le atribuye una conducta omisiva consistente en no haber actuado acorde a las exigencias éticas inherentes a su cargo, pese a que su cónyuge venía contratando irregularmente con el JNE, a causa de un impedimento generado por el cargo judicial que ocupaba la investigada.
- 8.1.6. En ese sentido, el hecho de que el reproche disciplinario se le formule por una conducta omisiva y no activa, constituye un primer factor de atenuación, pues si bien en el Reglamento de Procedimientos Disciplinario de la JNJ, ni en la Ley N.º 27444 no se recoge una disposición que conceda un tratamiento punitivo diferenciado para las conductas omisivas y activas; sin embargo, el Código Penal, de aplicación supletoria al presente procedimiento sí prevé una atenuación vinculada a la modalidad omisiva de la conducta infractora.
- 8.1.7. Respecto a dicho factor de atenuación, se entiende que quien comete el hecho infractor por acción, se enfrenta de manera más severa y directa a la prohibición legal, lo que no se da en la misma medida con quien simplemente omite realizar aquellos actos que, de acuerdo a su posición en la administración pública, debía realizar para dar cumplimiento acabado a sus deberes. En ese sentido, este hecho deberá considerarse para atenuar la sanción a aplicar a la investigada.
- 8.1.8. Un segundo factor de atenuación que es del caso analizar en este rubro, está referido a que la conducta de la investigada se relaciona con la acción de un tercero, en este caso su esposo, sobre cuya conducta si bien podía tener injerencia en razón del estrecho lazo familiar que les unía; sin embargo, también es cierto que la investigada no tenía dominio pleno sobre las decisiones que adoptó el señor Víctor Eduardo Laca Rivadeneira, sobre iniciar y mantener en el tiempo una contratación irregular con el JNE.
- 8.1.9. Sobre la **perturbación al servicio judicial**, ha de tenerse presente, como se aclaró al inicio de nuestro análisis probatorio, que en este procedimiento no se imputó a la investigada Barrios Alvarado haber interferido en la contratación de su esposo por parte del JNE, tampoco que haya ejercido influencia o hecho uso indebido de su posición funcional para obtener algún favorecimiento en la contratación del señor Víctor Laca Rivadeneira; por lo que, debe presumirse la licitud de su conducta en tales aspectos.
- 8.1.10. En ese sentido, la responsabilidad de la investigada está acotada a su postura pasiva -omisiva- respecto a la contratación irregular de su esposo por parte del JNE, siendo que dicha omisión, en sí misma, no es causa determinante de perturbación del servicio judicial, aunque coadyuva en ella, dada la legítima sensibilidad de la ciudadanía ante potenciales conflictos de intereses que vinculan a las autoridades de mayor jerarquía de un poder del Estado.
- 8.1.11. Con relación a la **trascendencia social o el perjuicio causado**, se tiene que la conducta de la investigada tuvo trascendencia social derivada de la forma en que tales hechos fueron conocidos por la ciudadanía. En efecto, de los antecedentes de este procedimiento se advierte que la noticia disciplinaria se difundió a través de medios de comunicación masiva, lo que generó una difusión amplia del hecho, y,



Junta Nacional de Justicia

en consecuencia, también un cuestionamiento colectivo a la conducta de la investigada y de la magistratura en su conjunto.

8.1.12. Respecto del **grado de culpabilidad** de la investigada, un elemento a tener en cuenta, a favor de su situación jurídica, es el hecho de que la contratación irregular del señor Laca Rivadeneira se haya dado con un entidad distinta a la que pertenece la investigada, pues de no haber sido así, la apariencia de incorrección sería aún más notoria y cuestionable, y, por tanto, más reprochable; pues, que duda cabe que la sospecha de interferencia y aprovechamiento del cargo sería notablemente mayor si el esposo de la investigada hubiera sido contratado por el Poder Judicial; lo que tiene vinculación con la mayor capacidad de interferencia y poder formal que ostenta un magistrado supremo dentro de la entidad judicial, en comparación al que puede ejercer en otras entidades públicas.

8.1.13. Asimismo, debe destacarse en este punto que concurre otro factor de atenuación, pues si bien la falta muy grave imputada se formuló por el incumplimiento de dos deberes judiciales, los previstos en los numerales 17) y 18) del artículo 34° de la Ley de la Carrera Judicial; sin embargo, solo el primer deber, referido a guardar en todo momento conducta intachable, se ha acreditado en este procedimiento, mientras que el segundo deber, referido a cumplir con las demás obligaciones previstas en la ley se ha descartado por no haberse cumplido con un mínimo nivel de determinación respecto al deber incumplido.

8.1.14. En ese sentido, el hecho de ser uno, y no dos los deberes incumplidos por la investigada, disminuye ostensiblemente el nivel de reproche disciplinario que corresponde formular a la investigada.

8.1.15. Sobre el **motivo determinante** de su comportamiento, advertimos que la conducta de la investigada también presenta un factor de atenuación en este aspecto; pues tal como se han determinado los hechos, resulta razonable inferir que una de sus motivaciones para sostener una actitud pasiva frente a la contratación irregular de su esposo fue la de no causarle a este un eventual perjuicio en su actividad laboral. Si bien la concurrencia de aquella motivación, por lo demás entendible en un contexto familiar, no justifica que se exima de responsabilidad a la investigada, como lo ha sugerido en sus descargos; sin embargo, no se puede negar que tal hecho atenúa el reproche disciplinario que se dirige contra ella.

8.1.16. Respecto al **cuidado empleado en la preparación de la infracción**, no se puede considerar que el comportamiento omisivo de la jueza investigada haya requerido de un especial cuidado en su preparación, pues no requería de condiciones previas ni de articulaciones ulteriores para verificarse.

8.1.17. Finalmente, respecto de la posible existencia de **situaciones personales** que podrían disminuir la capacidad de autodeterminación de la jueza investigada, advertimos que no concurre ninguna circunstancia de esa naturaleza.

8.1.18. Por estas consideraciones, si bien se acreditó en este procedimiento que la investigada Elvia Barrios Alvarado incurrió en una falta muy grave; sin embargo, atendiendo a los múltiples factores de atenuación que concurren en la conducta de



Junta Nacional de Justicia

la investigada, resulta de aplicación la atenuación contemplada en el quinto párrafo del artículo 51° de la Ley de la Carrera Judicial, el cual autoriza al órgano decisor a imponer sanciones de menor gravedad a las previstas en la ley, si en el análisis del caso se advierte que los hechos objeto del procedimiento merecen un inferior reproche disciplinario.

8.1.19. En el presente caso, al presentarse más de un factor de atenuación en la conducta de la investigada, arribamos a una conclusión parcial en el sentido que la sanción que corresponde aplicarle sería la de **suspensión**. Sin embargo, antes de fijar definitivamente la sanción a imponer, es necesario evaluar la legitimidad de aquella sanción, a la luz del principio de proporcionalidad, para lo cual debemos recurrir al denominado test de proporcionalidad.

8.2. Análisis de proporcionalidad de la sanción

8.2.1. De acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional, a efectos de determinar la proporcionalidad de una sanción y reducir la discrecionalidad administrativa, resulta necesario evaluar dicha proporcionalidad teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

(...) en primer término, a un juicio de **idoneidad** o adecuación, esto es, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar; en segundo lugar, superado este primer análisis, el siguiente paso consiste en analizar la medida restrictiva desde la perspectiva de la **necesidad**; esto supone, como hemos señalado, verificar si existen medios alternativos al adoptado por el legislador. Se trata del análisis de *relación medio-medio*, esto es, de una comparación entre medios; el medio elegido por quien está interviniendo en la esfera de un derecho fundamental y el o los hipotéticos medios que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin. Finalmente, en un tercer momento y siempre que la medida haya superado con éxito los test o pasos previos, debe proseguirse con el análisis de la **ponderación** entre principios constitucionales en conflicto. Aquí rige la ley de la ponderación, según la cual "cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro."⁴⁷ [énfasis agregado]

h.v. → 8.2.2. En aplicación de estas pautas, en cuanto al **análisis de idoneidad**, se tiene que la aplicación de la sanción disciplinaria de suspensión a la jueza investigada, constituye un medio leve pero idóneo para lograr el fin constitucional consistente en garantizar la corrección funcional de los magistrados encargados de administrar justicia. Ello se afirma en este caso, pues el efecto que supone una suspensión permitirá que la investigada, en el futuro, evite conductas que pongan en tela de juicio la integridad, corrección y transparencia con que se debe conducir un magistrado.

8.2.3. En segundo lugar, en cuanto al **análisis de necesidad**, se tiene que la sanción de suspensión es una de menor gravedad dentro del catálogo de sanciones, por lo que no existe un medio alternativo menos intenso, pero igualmente idóneo, que el que se propone imponer a la investigada. En ese sentido, la sanción de amonestación también supera el test de necesidad.

⁴⁷ Tribunal Constitucional del Perú (2008). Sentencia recaída en el expediente 579-2008-AA/TC. 5 de junio. Fundamento 25. Recuperada de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00579-2008-AA.html>.



Junta Nacional de Justicia

8.2.4. Finalmente, el **análisis de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto**, según Robert Alexy, exige la mayor realización de los principios en conflicto en relación con las posibilidades fácticas, y expresa lo que significa la optimización en relación con los principios que juegan en sentido contrario. Se refleja también en la denominada ley de ponderación, que puede establecerse en los siguientes términos: **“cuanto mayor es el grado de afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro”**⁴⁸.

8.2.5. Siendo así, se tiene que al aplicar la sanción de suspensión a la investigada Elvia Barrios Alvarado se causaría una afectación a su récord disciplinario y trayectoria profesional; siendo que esta afectación se aprecia como moderada, teniendo en cuenta la jerarquía funcional y trayectoria profesional que ha acreditado la investigada en este procedimiento. Por contraposición, se advierte que la aplicación de aquella sanción resultaría satisfactoria para cumplir con el fin constitucional de cautelar la corrección, integridad y transparencia de los magistrados, en todas sus actuaciones.

8.2.6. En conclusión, advertimos que la sanción de suspensión, en este caso concreto, supera el test de proporcionalidad, por lo que, se puede concluir que dicha sanción disciplinaria es razonable, proporcional y acorde a la conducta cometida por la investigada Elvia Barrios Alvarado.

En consecuencia, apreciando los hechos y las pruebas que obran en el presente procedimiento disciplinario, en uso de las facultades previstas por los artículos 150 y 154 inciso 3) de la Constitución Política; los artículos 2 literal g) y 42 de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N.º 30916; los artículos 64 y 65 literal c. del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios, aprobado por Resolución N.º 008-2020-JNJ, modificado por Resolución N.º 048-2020-JNJ; y, estando al Acuerdo de fecha 03 de febrero de 2023, adoptado por el Pleno de la Junta Nacional de Justicia, sin la participación del señor Guillermo Thornberry Villarán, por haber actuado como miembro instructor.

SE RESUELVE:

u. v. **Por mayoría con los votos en discordia de las señoras Imelda Tumialán Pinto y María Zavala Valladares:**

Artículo primero. DECLARAR INFUNDADO el pedido de nulidad de las resoluciones N.º 028-2021-JNJ y N.º 034-2022-JNJ, que disponen el inicio de la investigación preliminar y el procedimiento disciplinario, respectivamente, por los fundamentos de la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo segundo. DECLARAR INFUNDADA la excepción de prescripción deducida por la investigada Elvia Barrios Alvarado, por los fundamentos de la parte considerativa de la presente resolución.

⁴⁸ ALEXY, Robert (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*. Segunda edición en castellano, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p.529.



Junta Nacional de Justicia

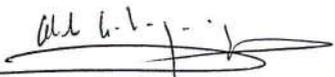
Artículo tercero. DECLARAR INFUNDADA la alegación de NON BIS IN IDEM efectuada por la investigada Elvia Barrios Alvarado, por los fundamentos de la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo cuarto. Tener por **CONCLUIDO** el presente procedimiento disciplinario ordinario y, **DECLARAR LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA** de la señora Elvia Barrios Alvarado, por su actuación como jueza suprema de la Corte Suprema de Justicia de la República, por la falta disciplinaria muy grave prevista en el artículo 48°, inciso 12) de la Ley de la Carrera Judicial y, por ende, imponer la sanción de **SUSPENSIÓN POR SESENTA DÍAS**; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

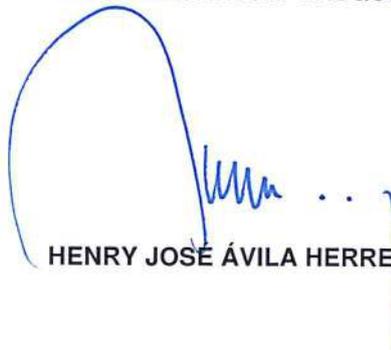
Artículo quinto. DISPONER LA INSCRIPCIÓN de la sanción impuesta en el artículo precedente, en el registro personal de la magistrada Elvia Barrios Alvarado, debiéndose asimismo cursar oficio al señor presidente del Poder Judicial.

Artículo sexto. Disponer la INSCRIPCIÓN de la sanción en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles – RNSSC a cargo de SERVIR, cuando la presente resolución quede firme y/o consentida.

Regístrese y comuníquese.


ALDO ALEJANDRO VASQUEZ RIOS


LUZ INÉS TELLO DE ÑECCO


HENRY JOSÉ ÁVILA HERRERA


ANTONIO HUMBERTO DE LA HAZA BARRANTES



Junta Nacional de Justicia

VOTO SINGULAR DEL MIEMBRO DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA ALDO ALEJANDRO VÁSQUEZ RÍOS

Mi voto es conforme con la ponencia del señor miembro de este Pleno, el doctor Ávila Herrera, así como con su propuesta de sanción formulada en el presente acto de votación. En tal sentido, suscribo también el voto singular de la señora Tello de Ñecco, respecto de los criterios aplicados ante la invocación de la figura de **ne bis in ídem** y en relación a la **graduación de la sanción**, adhiriendo también a la propuesta de sanción por ella formulada.

En base a las razones expuestas en ambos pronunciamientos, estimo que corresponde en el presente caso imponer la sanción de suspensión propuesta, debiendo adoptarse una postura equilibrada entre los extremos previstos en el artículo 154 inciso 3 de la Constitución Política del Perú, que formula un espectro que va desde la amonestación hasta la destitución, abarcando la posibilidad de la suspensión hasta por 120 días.

En tal sentido, considero que una dosificación adecuada de la sanción a imponerse se alcanza en el presente caso con 60 días de suspensión. Al respecto, el que suscribe tiene especialmente presente la duración y persistencia del vínculo del esposo de la magistrada investigada con el Jurado Nacional de Elecciones, así como la singular relación entre ese máximo tribunal electoral y la Corte Suprema de Justicia, lo cual a mi juicio debió activar el celo de la magistrada investigada a fin de procurar evitar una relación contractual prohibida por ley.

En relación a la invocada laboralidad de la relación del esposo de la magistrada investigada con el Jurado Nacional de Elecciones, el que suscribe comparte la postura de la ponencia, en el sentido que en el presente caso no es de recibo tal alegación. No obstante, a diferencia de la ponencia, la razón de mi posición radica en que tal laboralidad no ha sido acreditada en el presente proceso mediante sentencia firme.

En consecuencia, mi voto es por:

Artículo primero: DAR POR CONCLUIDO el presente procedimiento disciplinario ordinario seguido contra la magistrada Elvia Barrios Alvarado, por su actuación como jueza suprema de la Corte Suprema de Justicia de la República.

Artículo segundo: DECLARAR INFUNDADO el pedido de nulidad de las resoluciones N.º 028-2021-JNJ y N.º 034-2022-JNJ, que disponen el inicio de la investigación preliminar y el procedimiento disciplinario, respectivamente.

Artículo Tercero: DECLARAR INFUNDADA la excepción de prescripción deducida por la investigada Elvia Barrios Alvarado.



Junta Nacional de Justicia

Artículo Cuarto: **IMPONER** a la magistrada investigada la sanción de suspensión por el plazo de 60 días, por su actuación como jueza suprema de la Corte Suprema de Justicia de la República, por la falta disciplinaria muy grave prevista en el artículo 48°, inciso 12) de la Ley de la Carrera Judicial.

Artículo Quinto: **DISPONER LA INSCRIPCIÓN** de la sanción impuesta en el artículo precedente, en el registro personal de la magistrada Elvia Barrios Alvarado, debiéndose asimismo cursar oficio al señor presidente del Poder Judicial.

Lima, 3 de febrero de 2023

ALDO ALEJANDRO VÁSQUEZ RÍOS



Junta Nacional de Justicia

P.D. N.º 137-2021-JNJ - CASO ELVIA BARRIOS ALVARADO

VOTO SINGULAR DE LA MIEMBRO DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA INÉS TELLO DE ÑECCO

Con el respeto de mis colegas, miembros del Pleno de la Junta Nacional de Justicia, con quienes comparto el sentido del voto en cuanto se declare la responsabilidad administrativa disciplinaria de la jueza suprema Elvia Barrios Alvarado, por los hechos imputados en la presente resolución; sin embargo, debo manifestar mi **VOTO SINGULAR** respecto lo siguiente.

§ EN RELACIÓN A LA IMPUTACIÓN DE LA CONDUCTA

La jueza suprema investigada Barrios Alvarado en su escrito de fojas 297 a 314 cuestiona la tipicidad de la falta atribuida señalando que se le ha variado la imputación, pues en la investigación preliminar fue sindicada de "haber tenido conocimiento de las contrataciones de su esposo con el Jurado Nacional de Elecciones, pese a los impedimentos de la Ley de Contrataciones del Estado", y con posterioridad, en la resolución de apertura de procedimiento disciplinario, se le imputó "haber omitido denunciar a su esposo por tales hechos". En consecuencia, solicita la nulidad de las resoluciones de apertura de la investigación preliminar y del presente procedimiento disciplinario.

Este argumento de defensa carece de recibo, pues la Junta Nacional de Justicia al abrir procedimiento disciplinario contra Barrios Alvarado, mediante Resolución N.º 034-2022-JNJ del 10 de enero de 2022, notificada el 3 de febrero de 2022 -según cargo de notificación de fojas 85-, claramente atribuyó a la referida magistrada lo siguiente: ***haber tenido conocimiento de que su esposo Víctor Eduardo Laca Rivadeneira había contratado, entre los años 2015 a 2018, con el Jurado Nacional de Elecciones pese a los impedimentos señalados en las disposiciones pertinentes de la Ley de Contrataciones del Estado, omitiendo su deber de denunciar tal situación, con lo cual habría incumplido los deberes de guardar en todo momento conducta intachable y otro***", así podemos corroborarlo en los fundamentos 4.1, 16 y 17 de la aludida resolución administrativa.

Igualmente, no corresponde atender el pedido de nulidad, pues la circunstancia que imputación no se encuentre desarrollada de manera completa en la Resolución N.º 028-2021-JNJ del 15 de enero de 2021 mediante la cual se abrió Investigación Preliminar contra Barrios Alvarado, precisamente, es porque se trata de una imputación inicial de cargos construida en función de "elementos suficientes sobre la presunta comisión de una falta disciplinaria", la cual propicia la labor de indagación a fin de determinar si corresponde o no abrir un procedimiento disciplinario, así está establecido en los artículos 47, 49 y 51 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Junta Nacional de Justicia.

Ahora bien, respecto del cargo de *omitir denunciar a su esposo*, la jueza suprema tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, y así lo hizo, conforme consta de su escrito de fojas 297 a 314, del 17 de febrero de 2022, donde -entre otros- alegó no tener control



Junta Nacional de Justicia

sobre las acciones de su esposo, y que nada la obligaba a denunciarlo, más aún si no se ha probado que ella haya tenido “pleno conocimiento” del tipo de contrato que Laca Rivadeneira tenía con el Jurado Nacional de Elecciones; inclusive en su escrito de fojas 1601 a 1615, presentado con fecha 3 de noviembre de 2022, señaló que por los artículos 163 y 165 del Código Procesal Penal ella puede abstenerse de rendir testimonio respecto de hechos vinculados a su vida privada, a fin de proteger a su núcleo familiar, y que en todo caso el deber de denunciar irregularidades en los contratos corresponde a las entidades públicas convocantes. Todo ello fue reiterado por su abogada en el informe oral de fecha 14 de noviembre de 2022, cuya copia videográfica obra a fojas 608.

Por lo demás, en los casos Lecaros Cornejo⁴⁹ y Sánchez Velarde⁵⁰, la suscrita explicó ampliamente porqué la conducta omisiva de denunciar y/o comunicar a la entidad y/o autoridad competente de su relación parental, conyugal o de convivencia con la persona contratada e impedida legalmente por la Ley de Contrataciones del Estado, constituye una infracción al deber de guardar en todo momento conducta intachable, infracción que daría lugar a la falta muy grave prevista en el numeral 12 del artículo 48 de la Ley de la Carrera Judicial, esto es, incurrir en acto u omisión que sin ser delito, vulnera gravemente los deberes del cargo previstos en la Ley. Recordemos lo señalado en P.D. 135-2021-JNJ, Resolución N.º 003-2023-PLENO-JNJ, Caso Sánchez Velarde fundamentos 4.7 a 4.10.

- 4.7. *En relación al hecho atribuido... “pese a tener conocimiento de dicha contratación, no efectuó acción alguna frente a la existencia de impedimentos legales de contratación contemplados en la Ley de Contrataciones del Estado para los familiares de los magistrados supremos”, nos encontramos frente a una conducta realizada mediante una omisión (...). Es importante afirmar que esta omisión... dotan de contenido -en el caso concreto- al deber de “guardar en todo momento conducta intachable”, aplicable al Fiscal de la Nación, a jueces y fiscales supremos.*
- 4.8. *Pues bien, Jescheck⁵¹ refiere que “cuando el autor omite evitar varios resultados típicos entonces hay que aceptar una omisión si por medio de una sola acción habría podido evitar todos aquellos”. En el caso materia de análisis, a modo de hipótesis, bastaba que el investigado hubiera informado de su vínculo de parentesco al JNE, sino para evitar el resultado de las múltiples contrataciones a su hijo Sánchez Navarro pese a la existencia de impedimentos legales⁵², al menos para que los responsables de las contrataciones de terceros en dicha entidad hubieran tomado la decisión de contratarlo de manera informada.*
- 4.9. *De hecho, el ejercicio de la autonomía institucional en la toma de decisiones es posible cuando se dispone de información suficiente para emitir la decisión; lo cual presenta una elemental concordancia práctica con el deber del magistrado de guardar en todo momento conducta intachable, realizando las acciones o absteniéndose de realizar aquellas que pudieran poner en duda su idoneidad*

⁴⁹ En los ítems titulados: “Sobre el deber de guardar conducta intachable” (fundamentos 18 a 33); “Tipicidad de la conducta (fundamentos 34 a 38); y “Por qué es reprochable la conducta de un juez de la Corte Suprema de no informar sobre su vínculo... con una proveedora del Estado” (fundamentos 39 a 57); y, “Sobre el deber de guardar conducta intachable en el caso concreto” (fundamentos 77, 80 y 82 a 84).

⁵⁰ P.D. 135-2021-JNJ, Resolución N.º 003-2023-PLENO-JNJ, fundamentos 4.7 a 4.10.

⁵¹ Ob. Cit. p. 1066.

⁵² Esto ha sido planteado por la propia defensa y ha expuesto sus argumentos defensivos en el numeral 2.15 de su escrito denominado “Fundamentación Adicional”, presentado a la JNJ con fecha 9.11.2022.



Junta Nacional de Justicia

para el ejercicio del cargo, y/o conjurar circunstancias de conflictos de intereses directos, potenciales o aparentes en relación con su propia institución u otras instituciones, por causa propia o de sus parientes con quien tiene vínculos de parentesco o convivencia tan estrechos.

4.10. Así, pues, el magistrado (juez o fiscal de cualquier instancia o nivel, sea o no titular de pliego) al tener un estatus especial dentro de la configuración organizacional estatal que establece la Constitución Política del Perú, es legítimo imponerle determinados impedimentos para acceder a contratos públicos de manera directa o a través de sus parientes más cercanos o convivientes, así lo contempla la Ley de Contrataciones del Estado y el antiguo Decreto Legislativo N.º 1017. Esto da lugar a una "relación institucional positiva del funcionario público con la entidad donde ejerce funciones, y con otras instituciones públicas, que no es otra cosa que una relación de fomento y ayuda con anterioridad al hecho infractor o delictivo"⁵³. La falta de ayuda, por ejemplo, en cuanto a brindar información relevante para la toma de decisiones, fundamenta la responsabilidad disciplinaria, por cuanto califica en el contenido del deber de cuidado del magistrado, esto es, guardar conducta intachable, derivado de "una omisión radicada en la no acción con posibilidad concreta de acción, es decir, la no realización de una acción que el autor podía realizar en una situación concreta"⁵⁴.

4.11. Lo antes señalado guarda estrecha relación con la tesis de Ragués I Valles, quien refiere que "imputar es exigir determinados conocimientos mínimos a las personas, dependiendo del sentido social en que se encuentran; es decir, deben tomarse en cuenta las características personales que reúne el sujeto al que se le atribuye un determinado conocimiento. En ese contexto, la profesión del sujeto es un aspecto que debe ser considerado"⁵⁵; de ese modo los jueces y fiscales supremos -con o sin la condición de Presidente de la Corte Suprema, o de Fiscal de la Nación- deben determinar sus acciones bajo esos conocimientos mínimos exigibles, que los coloca en una posición de garantes del estado constitucional del derecho y del buen funcionamiento de las entidades que conforman la administración pública en general y la administración de justicia en específico, tanto más ante impedimentos legales de contratación públicas y deberes como el de guardar conducta intachable, que lo obligan a la revisión constante de situaciones que pudieran poner en duda su idoneidad para el cargo, o que impliquen conflictos de interés de manera directa o indirecta, real, potencial o aparente. Subrayado propio

Igualmente se ha explicado que el deber de guardar en todo momento conducta intachable "exige que todo juez obre con especial sentido ético e integridad, suma responsabilidad, corrección, transparencia y absoluta probidad en todo momento, tanto en sus actos funcionales como personales, acorde con el alto rol que desempeña en la sociedad"; razón

⁵³ SSESANO GOENAGA, Javier Camilo. Responsabilidad por organización y responsabilidad institucional. Una aproximación a la distinción dogmática propuesta por Jakobs, a través del ejemplo de los delitos de incomparecencia y de falso testimonio ante las comisiones parlamentarias de investigación. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. ISSN 1695-0194, 20.1.2006, p.5.

⁵⁴ CEREZO MIR, José. Curso de derecho penal español. Parte General. Vol. II. Teoría jurídica del delito. Editorial Tecnos. 6ta. Edición. Madrid. 2003, p. 50.

⁵⁵ RAGUÉS I VALLES, Ramón. El dolo y su prueba en el proceso penal. Bosch. Barcelona, 1999, p. 426.



Junta Nacional de Justicia

por la cual no son de recibo las alegaciones sobre la indeterminación del referido *deber* de cara a la copiosa jurisprudencia de la Junta Nacional de Justicia. Citemos los fundamentos 44 a 56 del Caso Lecaros Cornejo:

44. "(...) el cargo de juez entraña la asignación constitucional de "poder" para la toma de decisiones en el ámbito de la administración de justicia; por lo que su uso inevitablemente acarrea influencia en su entorno laboral -incluso fuera de éste-; en ese sentido, a mayor nivel jerárquico del juez, habrá mayor nivel de reproche en un ejercicio de poder que riña con la ley, la ética y la integridad pública.
45. El autor Saldaña Serrano, citando a Higuera Corona, señala que el profesionalismo aplicado a "la práctica judicial implica la disposición consistente en el compromiso espontáneo para ejercer de manera responsable y seria la función jurisdiccional". En ese sentido, caracteriza al profesionalismo judicial la:
a) responsabilidad, entendida en dos sentidos: como la capacidad del juez para asumir las consecuencias de su actuar, y como una forma de ser que capacita al funcionario judicial para afrontar diligentemente sus obligaciones y deberes;
d) la seriedad en el ejercicio de la función jurisdiccional, que exige la mayor atención en la toma de decisiones, seriedad como respeto a los problemas que se someten a su conocimiento, así como para proponer la solución, que en última instancia, beneficiará o perjudicará al justiciable en el caso concreto; c) la capacidad del funcionario judicial traducida en el talento, la actitud para su despliegue pleno; y, d) la aplicación, que sería el cuidado y la diligencia con el que el juez lleva a cabo su labor.
46. Saldaña Serrano agrega que el principio del profesionalismo judicial se encuentra en una gran variedad de actividades judiciales, **lo mismo en abstenerse de realizar cualquier acto que denigre la función jurisdiccional**, que la de asumir responsable y valerosamente las consecuencias de las decisiones que se tome, igual que **tratar con respeto, amabilidad y consideración a sus subalternos** (...).
47. La referencia al deber del juez de abstenerse de realizar cualquier acto que denigre la función jurisdiccional, claramente alude al decoro que debe caracterizar al juez, lo mismo en su ámbito público como en su comportamiento privado. Sobre el particular, Jorge Malem Seña refiere: "que una mala persona pueda ser un buen juez en un contexto donde los jueces tienen que fundar sus sentencias no es, sin embargo, una conclusión fácilmente aceptada por todos. Y consecuentemente con ello, varias son las razones que esgrimen para rechazar que en la selección de los jueces se tomen en consideración únicamente aspectos técnico-jurídicos, o que no puedan ser impuestas sanciones a aquellos jueces que no guarden una compostura aceptable en su vida privada. De hecho, se suele afirmar que no es suficiente que los jueces sean independientes, imparciales, competentes y honorables, sino que al igual de la mujer del César así deben parecerlo".
48. De otro lado, la exigencia al juez de un comportamiento basado en el respeto, la amabilidad y consideración a sus subalternos, se extiende a sus pares y a cualquier persona. Es allí donde el juez tiene que evidenciar los hábitos en los que ha cultivado las virtudes para la judicatura, así como el respeto de la dignidad de todo aquél con el que se relacione, sea o no su subordinado.
49. Así las cosas, la conducta de un juez o jueza de la Corte Suprema de Justicia de la República, que consista en no informar (...), permitiendo que su conviviente sea contratado/a para la proveer servicios a una entidad que forma parte del



Junta Nacional de Justicia

Poder Judicial, mediante órdenes de servicio (...), es pasible de un importante grado de reproche ético, y consecuentemente, de la correspondiente sanción disciplinaria, pues pone en serio compromiso la conducta intachable, el decoro e integridad que debe guardar todo juez en el ejercicio de sus funciones -con o sin contenido jurisdiccional-, principalmente, el adecuado uso del poder que la Constitución le ha sido conferido para administrar justicia a nombre de nación.

50. *Esto es así porque como se ha explicado anteriormente, un juez o jueza de la Corte Suprema, ejerce un importante nivel de influencia y poder formal frente a cualquier funcionario y servidor del Poder Judicial, y de cualquier organismo adscrito a éste. Entonces, le es exigible tomar previsiones razonables para contrarrestar cualquier situación que ponga en tela de juicio o riesgo el adecuado uso del poder que se le ha otorgado constitucionalmente.*
51. *La omisión de informar "formalmente" una relación de convivencia (propia o impropia), produce un escenario de riesgo potencial de vulneración de los principios que informan las contrataciones públicas para la provisión de bienes y servicios, así como de la meritocracia en el servicio público; empañando los procesos de contratación y/o selección de proveedores y empleados públicos, con un manto de sospecha de favorecimientos y privilegios indebidos a determinados participantes, por el solo mérito de su relación con el sujeto de poder, en perjuicio del interés público; así también perjudica la dignidad del cargo, que significa abstenerse de realizar cualquier acto que denigre la función jurisdiccional.*
52. *Debe anotarse aquí, que el comportamiento impropio de un juez es trasladable al conjunto de la judicatura, y que la percepción de un caso particular promueve su generalización respecto de todos los jueces; por tal motivo, estas conductas son inaceptables. De hecho, los jueces para ingresar a la magistratura saben que se les exigirá una actitud y comportamiento que va más allá del mero cumplimiento del derecho, esto es, una trayectoria personal éticamente intachable⁵⁶, la cual deben mantener durante el ejercicio del cargo⁵⁷, y que alcanza tanto al ejercicio de sus funciones públicas como al desarrollo de sus actividades privadas⁵⁸.*
53. *Además, la conducta de no informar sobre la relación de convivencia es reprochable, pues altera las relaciones de confianza y respeto del juez con sus pares, subalternos, y cualquier servidor del Poder Judicial, y organismos adscritos, cuya función pueda verse comprometida o puesta en entredicho a causa del desconocimiento de tal situación.*
54. *El ocultamiento de este tipo de información, por ejemplo, en el caso de la AMAG limita la advertencia o alerta de posibles conflictos de interés en el proceso de contratación o de selección de personal, por parte de quienes están cargo de dichos procesos, desde los que realizan el trabajo operativo hasta las jefaturas a cargo de la toma de decisiones. De hecho, aunque no se determine legalmente la irregularidad en la asignación de un contrato o de una plaza laboral -competencia que no corresponde a la Junta Nacional de Justicia-, los cuestionamientos a la ética e integridad de tales procesos -más aun los que se realizan a través de medios de prensa o comunicación masiva- generan*

⁵⁶ Artículo 2, primer párrafo, numeral 8 de la Ley de la Carrera Judicial.

⁵⁷ Artículo IV del Título Preliminar de la Ley de Carrera Judicial.

⁵⁸ Código de Ética del Poder Judicial, aprobado en sesiones de Sala Plena de fechas 9, 11 y 12 de marzo de 2004.



Junta Nacional de Justicia

desprestigio en la entidad convocante, así como en los funcionarios y servidores que la integran.

55. *De igual forma, el ocultamiento de esta clase de información, a los demás jueces supremos que integran la Sala Plena de la Corte Suprema⁵⁹, propicia que la ciudadanía entienda que aquellos consienten situaciones reñidas con la ética y la integridad. El mensaje de que las parejas sentimentales de los jueces/zas supremos/as -que no califican como esposas/os o concubinas/os en sentido estricto- pueden obtener contratos en el Poder Judicial y en los organismos adscritos a éste, es totalmente nocivo para la imagen del juez, peor aún al nivel del máximo órgano de la judicatura del país; igualmente perjudicial es generar la percepción de que los jueces no saben distinguir entre los intereses personales, del interés público a su cargo. Así, pues, hay que recordar que el conflicto de intereses no solo es real; sino también potencial y aparente, de allí el rigor del deber de cuidado del juez para evitar colocar su conducta en cualquier escenario que socave la confianza en la administración de justicia.*

56. *Por lo demás, el "tone at the top", tono en la parte superior o tono en la cima, muestra que el clima ético de una organización se gesta y ejecuta desde el ámbito más importante y jerárquico de ésta. Así, la conducta ética e íntegra ejecutada por los jueces supremos integrantes del máximo órgano de la Corte Suprema impacta positivamente en los niveles jerárquicos inferiores y en todo el Poder Judicial en general, así como en los órganos que dependen o forman parte de éste; convirtiéndose en un modelo a seguir por parte de toda la organización. Por el contrario, la conducta inapropiada, ajena a la ética e integridad, produce un grave impacto de confianza, no solo en quien realiza la conducta, sino también en todos aquellos que son parte de la alta dirección del Poder Judicial, y en la organización en sí. La falta de atención a esto último podría generar en un ciudadano razonable la creencia de que, si en la Corte Suprema los jueces supremos se apartan de la ética o no son capaces de autorregular su propia conducta, es altamente probable que ello también ocurra en las instancias de menor jerarquía, demás órganos administrativos, y entes dependientes".*

Por lo demás, el deber de guardar en todo momento conducta intachable, no solo es un deber legal del magistrado previsto en las disposiciones pertinentes de la Ley de la Carrera Judicial y Ley de la Carrera Fiscal -artículos 34, numeral 17 y 33, numeral 20, respectivamente-; sino que además es una exigencia de probidad, prevista como principio en la Ley N.º 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, que consiste en actuar con honradez, rectitud de ánimo e integridad en su conducta funcional; siendo la mayor muestra de probidad la exigencia de privilegiar los intereses públicos confiados a su responsabilidad por encima de sus intereses propios. De allí que todo provecho o ventaja personal debe ser desechado, incluso, todo aquello que pudiera dar la apariencia de beneficio para sí o para tercero.

⁵⁹ El artículo 79 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, modificada por la Ley N° 29755, publicada el 16 de julio de 2011, refiere que la Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano supremo de deliberación del Poder Judicial que, debidamente convocada, decide sobre la marcha institucional de dicho poder y sobre otros asuntos que no sean de competencia exclusiva de otros órganos, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley. La preside el Presidente de la Corte Suprema y se integra por todos los jueces supremos titulares (...).



Junta Nacional de Justicia

Así, pues, a decir la Guía de Funcionarios y Servidores del Estado, sobre “Principios, deberes y prohibiciones éticas en la función pública”⁶⁰, el principio de probidad constituye la base de otros deberes éticos contemplados en el propio Código como la neutralidad, la transparencia, el ejercicio adecuado del cargo y el uso adecuado de los bienes del Estado; así como las prohibiciones éticas, como la de mantener conflictos de intereses, obtener ventajas indebidas, obtener ventajas indebidas, entre otros”; subrayando que es importante incidir que aún cuando los supuestos que configuran la infracción al principio de probidad no tengan una prohibición legal expresa, incurrir en ellos vulnera de modo indubitable el principio de probidad.

En consecuencia, la conducta atribuida, claramente es típica, por lo que las alegaciones en contra deben ser desestimadas, tanto más porque no resulta amparable ni razonable que la ley describa expresamente cada uno de los supuestos que infringen la conducta intachable, pues ésta se determina caso por caso, siempre que se observe el deber de motivación previsto en el numeral 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado.

§ SOBRE LA SUPUESTA INFRACCIÓN AL NON BIS IN IDEM

La defensa de la investigada en el informe oral de fecha 14 de noviembre de 2022 ha referido que por los hechos del caso, su patrocinada ha sido investigada por el Ministerio Público, archivándose el caso, lo que en realidad es un alegato de infracción al principio non bis in idem.

El alegato de la defensa no cuenta con una disposición fiscal específica, por lo que de la revisión del expediente disciplinario asumimos que se refiere a la Carpeta Fiscal N.º 170-2018 seguida contra Sánchez Velarde, otros jueces supremos y un miembro del Tribunal Constitucional, por el delito de negociación incompatible, en agravio del Estado; siendo que en la Disposición N.º 4, de fecha 12 de octubre de 2021, la Fiscal de la Nación de ese entonces Zoraida Ávalos Rivera, dispuso lo siguiente:

“1) No ha lugar a promover investigación preliminar contra el fiscal supremo Pablo Wilfredo Sánchez Velarde, los jueces supremos Ana María Aranda Rodríguez, Vicente Rodolfo Walde Jáuregui y Javier Arévalo Vela, y el Magistrado del Tribunal Constitucional Ernesto Jorge Blume Fortini; por la presunta comisión del delito contra la administración pública -negociación incompatible, en agravio del Estado. (...)”.

Asimismo, el fundamento 12 de la aludida disposición fiscal indica que el hecho con presunto contenido penal consistiría en la contratación de parientes cercanos de magistrados supremos del Ministerio Público, Poder Judicial y Tribunal Constitucional en el JNE, a pesar de existir una prohibición en la ley que regula las contrataciones estatales, con lo cual habrían incurrido en el presunto delito de aprovechamiento indebido de cargo (negociación incompatible).

⁶⁰ COMISION DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN. Principios, deberes y prohibiciones éticas en la función pública – Guía para funcionarios y Servidores del Estado. GIZ. 2016, págs. 17 a 19.



Junta Nacional de Justicia

Es de anotar que la referida disposición no incluye a la jueza suprema Elvia Barrios Alvarado, debido a la excusa formulada por Ávalos Rivera en la Disposición N.º3, conforme fluye de los fundamentos 4 y 5 de la parte considerativa de la Disposición N.º4; por tanto, no se presentaría la **identidad subjetiva**.

Ahora bien, la imputación preliminar señaló que los altos funcionarios antes mencionados se aprovecharon de su cargo para que sus parientes cercanos obtengan contratos de servicios en el Jurado Nacional de Elecciones, lo cual no tiene relación con la conducta omisiva que se atribuye a la investigada en el presente procedimiento sancionador; por tanto, tampoco existe **identidad en los hechos**.

Desde luego, tampoco se presenta **identidad normativa**, pues el delito de negociación incompatible -artículo 399 del Código Penal- sanciona el interés indebido del funcionario y/o servidor público en los contratos u operaciones estatales en las cuales interviene por razón de su cargo, en tanto, alude a una conducta de interferencia indebida, que no es precisamente el cargo atribuido a la investigada en el presente procedimiento disciplinario.

Así las cosas, no cabe sostener la vulneración al *principio non bis in idem* dada la inexistencia de identidad subjetiva, fáctica y normativa.

Finalmente, no es de recibo la alegación de la investigada de que los contratos de su ahora exesposo Laca Rivadeneira no corresponden al régimen de la Ley de Contrataciones del Estado, sino al Régimen Laboral de la Actividad Privada, por primacía de la realidad; pues el proceso judicial que este último instauró contra el Jurado Nacional de Elecciones, sobre pago de beneficios sociales aún se encuentra en trámite ante el Tercer Juzgado de Trabajo Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, Expediente N.º 11315-2022; en consecuencia, no existe una decisión definitiva y firme al respecto, por lo que no cabe la absolución de los cargos conforme me pronuncié en el P.D. N.º 62-2022-JNJ, Caso Arévalo Vela.

§ SOBRE EL PEDIDO DE PRESCRIPCIÓN

La Junta Nacional de Justicia ha venido desarrollando posiciones institucionales en cuanto al cómputo de la prescripción en el marco de los procedimientos disciplinarios a su cargo. Así, por ejemplo, en el P.D. N.º 30-2022-JNJ -Resolución N.º 161-2022-PLENO-JNJ- y P.D. N.º 065-2020-JNJ -Resolución N.º 019-2022-PLENO-JNJ- ha emitido pronunciamientos que precisan lo concerniente a la *interrupción de la prescripción*, así como a la prescripción de los procedimientos disciplinarios derivados del órgano de control del Poder Judicial.

Igualmente, en el *procedimiento abreviado*⁶¹ signado como P.D. 113-2021-JNJ, mediante Resolución N.º 140-2022-PLENO-JNJ, del 4 de noviembre de 2022, se tomó en cuenta para el cómputo de la prescripción la resolución de inicio de procedimiento disciplinario ante el órgano de control del Poder Judicial, considerando la regulación expresa del artículo 40.2 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Oficina de Control

⁶¹ Es de anotar que el procedimiento abreviado se tramita ante la JNJ a mérito de la propuesta de destitución de la autoridad de control del Poder Judicial o del Ministerio Público, por considerar que existe una alta probabilidad de que la sanción a imponer sea la destitución, la cual solo puede ser impuesta por la Junta Nacional de Justicia.



Junta Nacional de Justicia

de la Magistratura del Poder Judicial, el cual refiere que “el plazo de prescripción del órgano de control para disponer el inicio de un procedimiento disciplinario es de dos años de producido el hecho”. Un pronunciamiento similar lo tuvimos en otro P.D. N.º 046-2021-JNJ (Acumulado N.º 065-2021-JNJ), según consta de la Resolución N.º 095-2022-PLENO-JNJ, de fecha 16 de agosto de 2022.

Ahora bien, respecto de procedimientos disciplinarios iniciados ante la Junta Nacional de Justicia, la prescripción de la acción debe considerar no solo lo previsto en el artículo 24 del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ –“la facultad para iniciar investigaciones de oficio por falta disciplinaria prescribe a los dos años de producido el hecho”-; sino también el artículo 47 del acotado Reglamento, que señala “el Pleno puede ejercer de oficio su potestad disciplinaria mediante la apertura de una investigación preliminar, o mediante la apertura de un procedimiento disciplinario inmediato”-.

Así, las cosas, el inicio de la acción disciplinaria en sede de la JNJ impone el deber de verificar que desde la fecha del presunto hecho infractor -instantáneo- o desde el cese de su continuidad o permanencia, hasta la fecha en que se notificó al investigado con el auto que abre investigación preliminar en su contra, no haya transcurrido el plazo de dos años, esto en el caso del *procedimiento ordinario*; no así en el *procedimiento inmediato* donde se omite la investigación preliminar a razón de la notoria conducta irregular por prueba evidente o situación de flagrancia, según lo prevé el artículo 72 de referido Reglamento. Solo en este último caso está justificado que el cómputo de la prescripción considere la fecha de notificación de la resolución de inicio del procedimiento disciplinario como primera comunicación de imputación de cargos, o ejercicio de la acción disciplinaria.

Desde luego, la Junta Nacional de Justicia en materia de prescripción de la acción cuenta con un pronunciamiento similar en el sentido de computar el plazo de prescripción -de dos años- desde la fecha del hecho hasta la notificación de la resolución que inicia la investigación preliminar, así consta en la Resolución N.º 1622-2022-JNJ, de fecha 16 de diciembre de 2022, de la Investigación Preliminar N.º 025-2021-JNJ, caso Salas Arenas.

Es de señalar que el cómputo de la prescripción de la acción se realiza sin perjuicio de las suspensiones de plazo a que hubiere lugar por causa de la declaratoria de emergencia del extinto Consejo Nacional de la Magistratura y del estado de emergencia con motivo de la pandemia del covid 19, esto ha sido ampliamente explicado en el caso Pablo Sánchez Velarde, en el ítem V del P.D. 135-2021-JNJ; y ello es así porque se trata de situaciones extraordinarias, en el *primer* caso se suspendieron los plazos a causa de la reorganización de un organismo constitucionalmente autónomo, incluso a nivel constitucional y legislativo; y en el *segundo* caso, debido a un hecho de trascendencia mundial que desafió particularmente la subsistencia de los Estados y las administraciones públicas. Estos hechos de clara notoriedad nacional y mundial ameritaron en su oportunidad la dación de diversas normas jurídicas para suspender los plazos de diversos procedimientos seguidos ante la administración pública, incluidos los plazos de prescripción de los procedimientos disciplinarios ante la Junta Nacional de Justicia.

Ahora bien, la investigada reclama una interpretación similar a la acogida por el Tribunal Constitucional en las sentencias recaídas en los Expedientes N.ºs 03580-2021-HC/TC y 00985-2022PHC/TC, de fechas 4 de octubre y 22 de noviembre de 2022, respectivamente,



Junta Nacional de Justicia

aduciendo el carácter vinculante de las mismas. Sin embargo, ello no puede ser de recibo, toda vez que las sentencias referidas si bien podrían cumplir una función persuasiva, no tienen eficacia condicionante o vinculante sobre decisiones de casos sucesivos de esta Junta Nacional de Justicia, porque a decir de Michelle Taruffo no cumplen la función de la identidad o analogía entre los hechos del primer caso y los hechos del caso sucesivo, ni mucho menos existe coincidencia con el bien jurídico que el Tribunal Constitucional busca proteger -la libertad personal o derechos conexos-.

En líneas generales, las sentencias antes mencionadas -vía recursos de agravio constitucional- señalaron que la suspensión de plazos procesales con motivo del covid 19 estaba justificada para tutelar a todos los usuarios del servicio de administración de justicia, quienes estaban imposibilitados de ejercer su derecho de acción, presentar escritos, recursos impugnatorios, etc.; distinguiendo tal situación del caso de la prescripción de la acción penal, cuyos plazos al estar regulados en el Código Penal -norma con rango de ley-, no admitirían modificación alguna a través de normas de inferior rango, por ejemplo, mediante el D.U. 026-2020 y demás disposiciones administrativas reglamentarias emitidas por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. En ambas sentencias se concluyó que la suspensión de plazos a causa del covid 19 no puede incrementar el plazo de prescripción extraordinaria regulada para los ilícitos penales.

Bien, la investigada ha solicitado que se aplique al caso de autos -de manera análoga- el razonamiento utilizado por el Tribunal Constitucional en las dos sentencias antes referidas, cuyo origen son dos procesos judiciales penales, uno por delito de defraudación tributaria y otro por tráfico ilícito de drogas, pues a su parecer tales decisiones impactarían en los procedimientos administrativos sancionadores disciplinarios, ya que ambos se fundan en el ejercicio del *ius puniendi*. A juicio de la investigada, el Tribunal Constitucional habría puesto límites al uso de la suspensión de los plazos de la prescripción en general.

Es verdad que en una situación ordinaria una norma con rango inferior a la ley no puede regular o modificar los plazos de prescripción del derecho penal; sin embargo, hacer comparaciones de contextos sin comprender cabalmente la magnitud de la paralización que vivió el mundo a causa de la pandemia del covid 19 no resulta razonable.

En efecto, bajo la lógica del Tribunal Constitucional solo el Congreso de la República puede suspender los plazos de prescripción; no obstante, es importante recordar que la suspensión de plazos materia de cuestionamiento se produjo en un contexto extraordinario -una pandemia-, la cual motivó al Poder Ejecutivo a emitir el Decreto de Urgencia N.º 026-2020, "Decreto de Urgencia que establece medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (covid 19) en el territorio nacional", publicado en la edición extraordinaria del diario Oficial El Peruano con fecha 15 de marzo de 2020, esto es, durante el interregno parlamentario⁶², cuando los congresistas recién electos para

⁶² Artículo 135. Constitución. Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario. En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.



Junta Nacional de Justicia

culminar el periodo 2016-2021⁶³ aún no habían juramentado ni mucho menos se había instalado el nuevo Congreso de la República.

La facultad del Poder Ejecutivo de legislar mediante decretos de urgencia es perfectamente constitucional durante el interregno parlamentario porque así lo contempla el artículo 135 de la Constitución del Estado; en consecuencia, la delegación que dicho poder del Estado realizó en las demás instituciones públicas a fin de que regulen internamente situaciones extraordinarias que no tenían parangón también es constitucional, de allí que no solo la Junta Nacional de Justicia reguló lo concerniente a la suspensión de plazos de prescripción del procedimiento disciplinario mediante las Resoluciones Administrativas N.ºs 35 y 49-2020-JNJ, sino también el Tribunal del Servicio Civil, mediante la Resolución de Sala Plena N.º 001-2020-SERVIR/TSC, reguló vía precedente administrativo la suspensión del cómputo de los plazos de prescripción del régimen disciplinario previsto en la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil durante el estado de emergencia nacional.

Desde luego, es importante señalar que con fecha 4 de agosto de 2020, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Complementario, con 18 votos a favor, aprobó por mayoría el dictamen de control de constitucionalidad del D.U. 026-2020, el mismo que fue sometido nuevamente a control de los nuevos integrantes de la aludida Comisión para el periodo anual 2021-2022, siendo que con fecha 28 de setiembre de 2021 dicho colegiado concluyó que el referido decreto de urgencia cumplía con lo dispuesto en los artículos 135, 123 inciso 3, 118, inciso 19 y 74 de la Constitución Política del Estado, así como los requisitos formales señalados en el artículo 91 del Reglamento del Congreso.

Ahora bien, no es posible equiparar de manera absoluta la regulación del *ius puniendi* penal con la del *ius puniendi* administrativo, pues en aquel rige estrictamente la reserva legal, siendo razonable que en una situación ordinaria se cuestionen las modificaciones a las reglas sobre los plazos de prescripción realizadas mediante normas que no tienen rango legal, que no es el caso de la pandemia del covid 19. Así, pues, la posición del Tribunal Constitucional, de cierto modo revela desconocimiento de la realidad de los hechos -una realidad mundial-, que impuso a las instituciones del Estado la necesidad de tomar medidas en pro del ciudadano, disponiendo -al amparo de la tutela de derechos- reglas para evitar la afectación de derechos de los ciudadanos, administrados y/o justiciables, que no es otra cosa que actuar bajo la garantía constitucional de la tutela jurisdiccional, prevista en el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución del Estado, lo cual en modo alguno enerva el debido proceso o el derecho al plazo razonable, al menos, no en sede administrativa disciplinaria.

Igualmente, no cabe aplicar *por analogía* la interpretación utilizada por el Tribunal Constitucional en las sentencias de los Expedientes N.ºs 03580-2021-HC/TC y 00985-2022PHC/TC, pues los hechos sustanciados no guardan similitud con los del presente procedimiento disciplinario, tanto más porque a diferencia de los plazos de prescripción del proceso penal que están regulados en el Código Penal -norma con rango de ley-, los plazos de prescripción de la acción de los procedimientos disciplinarios que se tramitan ante la

⁶³ Antes de ello el Congreso de la República fue disuelto por Decreto Supremo N. 165-2019-PCM, del 30 de setiembre de 2019 por haber denegado dos Consejos de Ministros, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente y convocándose a elecciones para el nuevo Congreso, a fin de completar el periodo 2016 – 2021.



Junta Nacional de Justicia

Junta Nacional de Justicia se encuentran regulados en los artículos pertinentes del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ, aprobado por Resolución N.º 008-2022-JNJ, del 8 de enero de 2021, norma de carácter reglamentaria, la cual es acorde con los plazos de prescripción establecidos en la Ley de la Carrera Judicial y Ley de la Carrera Fiscal.

En ese contexto, los cuestionamientos a las reglas de la competencia de la Junta Nacional de Justicia para establecer o variar los plazos de prescripción en lo que atañe a la suspensión de la misma, no correspondería. Desde luego, tampoco resulta viable ni razonable comparar el plazo de prescripción del inicio de la acción disciplinaria ante la Junta Nacional de Justicia -de dos años-, con los plazos de la prescripción extraordinaria del derecho penal -que incluso puede llegar a duplicar el plazo fijado para la pena en los delitos cometidos contra el patrimonio del Estado según el artículo 41 de la Constitución, o llegar a 30 años en el caso de los delitos con pena de cadena perpetua-, no solo porque este tipo de prescripción no está regulada en el procedimiento administrativo sancionador, sino por la magnitud del tiempo para perseguir el delito, que evidentemente no se tiene en sede administrativa disciplinaria.

Ahora bien, en el caso Pablo Sánchez Velarde -fundamentos 4.3 a 4.10- explicamos que por unidad típica de la acción la conducta omisiva materia de atribución tiene carácter permanente; en consecuencia, la prescripción de la acción comenzará a contabilizarse desde la fecha en que cesó la permanencia del hecho, esto es, desde el último día de vigencia de la relación contractual entre el pariente, cónyuge o conviviente del magistrado investigado y la entidad pública concernida.

En esa línea, en el caso de autos corresponde computar el plazo de la prescripción desde la fecha del último día de vigencia de la Orden de Servicio N.º 3289 -último contrato, por la suma de S/ 22,650.00-; sin embargo, ésta no fue remitida a la Junta Nacional de Justicia por el Jurado Nacional de Elecciones, tampoco las conformidades de servicio, las órdenes de pago ni recibos por honorarios a que dio lugar, por lo que no se tiene certeza del tiempo de duración de la misma.

Pese a la situación antes descrita, la Junta Nacional de Justicia tomó conocimiento de la existencia y fecha de emisión de la Orden de Servicio N.º 3289, el 12 de julio de 2018, porque la referida documental dio lugar a un procedimiento sancionador contra Laca Rivadeneira ante el Tribunal de Contrataciones del Estado, así como a la subsecuente sanción de inhabilitación temporal por el plazo de 5 meses, por haber contratado con el Estado, pese a tener impedimentos legales, así consta en la Resolución N.º 3500-2019-TCE-S1, de fecha 30 diciembre de 2019, del Expediente N.º 5386/2018.TCE, de acceso público en el portal web del referido Tribunal. Asimismo, la fecha de la referida orden de servicio fue mencionada por la misma defensa en su escrito de fojas 297 a 314, también aparece en la Ficha Única de Proveedor del SEACE -de Laca Rivadeneira- que obra a fojas 4 del expediente, actualmente disponible en <https://apps.osce.gob.pe/perfilprov-oi/ficha/10077270197>, y en el portal de transparencia estándar del Jurado Nacional de Elecciones, en https://www.transparencia.gob.pe/contrataciones/pte_transparencia_ordenes.aspx?in_an_no_consulta=2018&ch_mes_consulta=07&id_entidad=2022&id_tema=34&Ver=&pag=5#.Y9v5w3aZOUk



Junta Nacional de Justicia

Entonces, iniciaremos en cómputo de la prescripción de la acción con la fecha del 12 de julio de 2018, siendo que hasta el 19 de marzo de 2021, en que se notificó a la investigada Barrios Alvarado con la Resolución N.º 028-2021-JNJ que dio inicio a la investigación preliminar -según cargo de notificación de fojas 99-, aún no había transcurrido el plazo de dos años de prescripción de la acción -1 año, 2 meses y 29 días-. Por tanto, el medio de defensa técnico formulado por la investigada debe ser desestimado.

De igual manera, expreso los fundamentos por los que hago **DISCORDIA** respecto de la sanción a imponer.

§ SOBRE LA SANCIÓN A IMPONER

La Ley de Contrataciones del Estado establece de manera clara y precisa quiénes son los impedidos para contratar con el sujeto estatal; en consecuencia, lo que debe primar son los hechos, esto es el vínculo parental, y si hubo o no contratos con el Estado pese a existir impedimentos legales.

Lo que se cuestiona en el caso de autos es el actuar diligente de la magistrada respecto de su deber de garante de la correcta administración pública, y con ello de su conducta intachable, acorde con la transparencia, la ética, y ajena al conflicto de intereses. Hay que tener presente que la señora Barrios Alvarado aceptó conocer que su esposo tenía una relación contractual con el JNE, pero indica que supuso que era de naturaleza laboral -por un periodo de 5 años-. La conducta omisiva al respecto, es lo que riñe con su deber legal de guardar en todo momento conducta intachable, y bien lo explican los fundamentos de la ponencia.

En relación al análisis de la infracción al deber de guardar en todo momento conducta intachable, no corresponde a la JNJ analizar los hechos desde perspectivas subjetivas, que por lo demás -no son parte del objeto procesal-, sino desde los deberes y obligaciones que la ley impone a los magistrados, a quienes además se les exige una conducta por encima de los estándares éticos de un observador razonable, lo cual ya ha sido ampliamente desarrollado en la jurisprudencia de este Colegiado, tanto más cuando es deber de todo funcionario público anteponer el interés público sobre el privado.

En tal sentido, la sanción de amonestación -además de no superar el principio de *idoneidad* del test de proporcionalidad- desconoce la importancia del principio de predictibilidad y certeza de las decisiones judiciales en cuanto que manifestación del principio de seguridad jurídica implica la exigencia de coherencia o regularidad de criterio de los órganos judiciales en la interpretación y aplicación del derecho, salvo justificada y razonable diferenciación...”Si bien el principio constitucional de seguridad jurídica no se encuentra reconocido expresamente en la Constitución, ello no ha impedido reconocer en él a un principio constitucional implícito que se deriva del Estado constitucional de derecho (artículos 3 y 4.3 de la Constitución)”, así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N.º 03950-2012-PA/TC, del 28 de abril de 2014.

Para Michelle Taruffo “el precedente provee una regla -susceptible de ser universalizada-, que puede ser aplicada como criterio de decisión en el caso sucesivo, en función de la



Junta Nacional de Justicia

identidad o, como sucede regularmente, de la analogía entre los hechos del primer caso y los hechos del segundo caso”.

Ahora bien, en el caso Lecaros Cornejo -P.D. N.º 099-2021-JNJ-, se declaró la responsabilidad disciplinaria del magistrado por haber omitido su deber de comunicar a las instituciones pertinentes de que su conviviente venía siendo contratada por la Academia de la Magistratura, pese a los impedimentos legales de la Ley de Contrataciones del Estado; **siendo que por unanimidad se decidió porque se declare la responsabilidad administrativa de Lecaros Cornejo**, lo cual se justificaba porque el investigado cometió la falta en su condición de juez de la Corte Suprema de Justicia de la República, esto es, ostentando la más alta jerarquía dentro de la carrera judicial, lo cual implica un mayor nivel de responsabilidad, correspondiéndole observar un alto estándar de conducta ética; y siéndole exigible -en mayor medida- el conocimiento, interiorización y apreciación de sus deberes funcionales, así como su desempeño éticamente irreprochable, con corrección y pleno respeto a la Constitución y a la ley. Igualmente, porque quedó acreditada la participación directa y determinante del investigado, con conciencia y voluntad al cometer la falta grave imputada, siendo causante y autor directo de la misma. En tal sentido, tuvo conocimiento de la relación contractual irregular y omitió comunicarla a las entidades correspondientes, igual situación se presenta en el caso de autos.

Igualmente, se explicó cómo el hecho infractor perturbó el servicio judicial, contribuyendo a consentir o normalizar a que las parejas de los/as jueces/zas de la Corte Suprema de Justicia de la República logren contrataciones con entidades del Estado, pese a existir impedimentos legales expresos, erosionando con ello la credibilidad y confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia y, a su vez, socavando la institucionalidad democrática en el país; lo que además, tuvo una notoria trascendencia social, pues los hechos fueron materia de sendas publicaciones periodísticas, poniendo en tela de juicio la probidad, integridad y el respeto a la dignidad del cargo; así como el adecuado ejercicio del poder otorgado constitucional y legalmente al magistrado, desterrando cualquier circunstancia de conflicto de intereses reales, potenciales o aparentes.

En cuanto a la culpabilidad, al igual que en caso de autos, al haberse acreditado el conocimiento de la relación contractual, y su omisión de informar, como no podía ser de otra forma, se concluyó que dicho magistrado actuó con conocimiento en la comisión de la falta imputada; siendo que por **voto mayoritario** se decidió que lo idóneo, necesario y proporcional era imponer la sanción de amonestación a Lecaros Cornejo, dado que por su condición de juez cesante, la sanción de suspensión era inejecutable, así está establecido en el penúltimo párrafo de la página 33 de la Resolución N.º 084-2022-PLENO JNJ, del 4 de julio de 2022 .

Así las cosas, la identidad de los hechos entre el caso Lecaros Cornejo y el presente procedimiento disciplinario, ameritan que la *ratio decidendi* utilizada en aquel para determinar la sanción, se aplique al caso sucesivo que atañe a la jueza suprema Barrios Alvarado, dada la identidad o analogía de los hechos. Está, pues, justificada la *fuerza del precedente* en la decisión sucesiva, tanto más porque no se presentan razones que ameriten un cambio o apartamiento de lo ya decidido en una resolución anterior del Pleno de la Junta en un caso por hechos similares.



Junta Nacional de Justicia

En efecto, el Pleno de la Junta Nacional de Justicia en la Resolución N.º 084-2022-PLENO JNJ declaró que la sanción idónea, necesaria y proporcional era la suspensión del cargo; sin embargo, por temas prácticos, esto es, por la inejecutabilidad de la sanción debido a que Lecaros Cornejo a esa fecha ya tenía la condición de juez cesante de la Corte Suprema, decidió variar la sanción de suspensión por la de amonestación; condición de cesantía que no se presenta en la investigada Barrios Alvarado, por lo que **corresponde imponerle la sanción de suspensión** por razones de seguridad jurídica y del derecho a la igualdad de los administrados, de conformidad con el artículo 2, numeral 2 de la referida norma fundamental.

Por las razones antes expuestas considero que corresponde imponer a la jueza suprema Elvia Barrios Alvarado la sanción de **suspensión del cargo, por el término de 60 días calendario**; asimismo, se declare **infundado** el pedido de nulidad de las resoluciones de apertura de la investigación preliminar y del procedimiento disciplinario.


LUZ INÉS TELLO DE ÑECCO



Junta Nacional de Justicia

PROCESO DISCIPLINARIO N.º 137-2021-JNJ

VOTO EN DISCORDIA DE LA MIEMBRO TITULAR DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA MARÍA ZAVALA VALLADARES.

Con la debida consideración a los colegas miembros del Pleno de la Junta Nacional de Justicia y conforme al artículo 38 del Reglamento del Pleno de la Junta Nacional de Justicia aprobado mediante Resolución N° 005-2020-JNJ, expreso mi **VOTO EN DISCORDIA**, respecto de la parte considerativa y resolutive en la precitada ponencia que declara la responsabilidad disciplinaria de la doctora Elvia Barrios Alvarado y que propone su amonestación, bajo los fundamentos que expongo a continuación.

Del procedimiento disciplinario materia de análisis se advierte que se atribuye a la jueza suprema Elvia Barrios Alvarado haber presuntamente tenido conocimiento de las contrataciones de quien sería su esposo, Víctor Eduardo Laca Rivadeneira, en el Jurado Nacional de Elecciones hasta en dieciocho (18) ocasiones, entre los meses de enero de 2015 y julio de 2018, existiendo la prohibición legal establecida en los literales a) y f) del artículo 10 del Decreto Legislativo N.º 1017, así como en los literales a) y f) del artículo 11 de la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y en los literales a) y h) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley N.º 30225, modificada por el Decreto Legislativo N.º 1341.

De acuerdo con la propuesta presentada en la ponencia del PD N.º137-2021, dicha conducta constituiría una clara infracción a su deber como magistrada de guardar en todo momento conducta intachable, así como el deber de cumplir las demás obligaciones previstas en la ley, previstos en el artículo 34 numerales 17) y 18, respectivamente, de la Ley N° 29277, Ley de la Carrera Judicial, incurriendo en la falta disciplinaria prevista en el artículo 48 numeral 12) de la citada Ley.

En el presente caso, la imputación disciplinaria se encuentra vinculada al conocimiento de la contratación de quien sería su esposo, Víctor Eduardo Laca Rivadeneira, en el Jurado Nacional de Elecciones, conocimiento que, según lo expuesto en la ponencia, obligaba a la investigada a denunciar y/o comunicar a la entidad contratante, el presunto impedimento derivado del vínculo entre su esposo y ella y/o adoptar otras acciones con relación a tal situación.

En ese contexto, como fluye del Considerando 16 de la Resolución de Apertura del PD 137-2021, lo que se imputa a la investigada es la omisión de denunciar la contratación presuntamente irregular de Víctor Eduardo Laca Rivadeneira. Al respecto, si bien compartimos la premisa que los deberes de un magistrado no solo devienen de conductas activas que los quebrantan, sino que también pueden devenir de conductas omisivas, considero que la omisión no puede ser tan extendida que impida la identificación la acción inmediata inequívoca equivalente, de obligatorio cumplimiento, supuestamente omitida.

Es decir, el deber u obligación que presuntamente se ha omitido cumplir, debe tener un correlato equivalente inmediato con una norma con rango de ley (o reglamentaria, en caso la ley permita tal remisión) que permita identificar con suficiente claridad la existencia del deber u obligación de denunciar, comunicar, informar y/o advertir del acto presuntamente irregular y/o el tipo de acción que debía realizar la persona que omitió el supuesto deber u obligación, situaciones cuya tipificación no puede generarse en vía de interpretación.



Junta Nacional de Justicia

En efecto, la exigencia al administrado de cumplimiento de un presunto deber u obligación no puede derivar de una tipificación derivada de la opinión, intuición o interpretación particular de quien juzga la conducta presuntamente infractora, sino que la tipificación debe partir siempre del ordenamiento jurídico vigente al momento del acto u omisión supuestamente transgresor, tipicidad que debe reunir los requisitos esenciales para su validez y oponibilidad, como lo es el que debe ser lo suficiente clara y expresa y no provenir de un complejo ejercicio interpretativo.

En el presente caso, si bien se invoca en la imputación una falta muy grave preestablecida en el art. 48 inciso 12 de la LCJ y se alude a deberes también regulados en la misma ley, como lo es el deber de guardar en todo momento conducta intachable o el de cumplir con otras obligaciones previstas en la ley (incisos 17 y 18 del art. 34 de la LCJ, respectivamente), el supuesto deber u obligación que la investigada habría omitido cumplir, no encuentra correlato, determinación y/o precisión lo suficientemente clara y expresa en nuestra legislación.

Tal es así que incluso la investigada ha citado, como argumento de defensa, la existencia de un fallo del TC (STC 3150-2017-PA/TC) que ha interpretado que las contrataciones cuestionadas no han sido irregulares, interpretación que OSCE no comparte, como fluye de las resoluciones de sanción al señor Laca Rivadeneira citadas en la ponencia. De esta situación dicotómica sobre las conclusiones antes mencionadas, respecto a un mismo supuesto de hecho, fluye que la presunta omisión infractora no está tipificada como tal en nuestra legislación en forma suficientemente clara, expresa e indubitable, lo que constituye razón suficiente para que, en el marco del debido procedimiento, no se pueda inferir que se trata de una conducta típica, más allá que se coincida o no con el criterio del TC o el de OSCE, sobre la misma materia.

Reiteramos, por ello, que la tipificación de una conducta infractora no puede emanar de un ejercicio de interpretación derivado de una valoración subjetiva y particular de connotaciones éticas a partir del razonamiento expresado en términos de que la investigada tomó conocimiento de una situación presuntamente irregular y que no realizó acción alguna al respecto, puesto que, como se ha mencionado anteriormente, en este caso concreto no es posible identificar en un texto normativo suficientemente claro, expreso e indubitable, cuál era la acción que esta debía realizar, el deber u obligación legal que incumplió y/o en que prohibición se incurrió; por lo cual, consideramos que, en este caso concreto, estamos ante un hecho atípico.

Debemos tener en cuenta, que en reiterados pronunciamientos hemos señalado que una conducta intachable, es decir, inobjetable en su esencia, será aquella, en la que: 1) se actúe conforme a la Constitución, ley y reglamento (principio de Legalidad); y, 2) se actúe acorde a los altos estándares que impone el deber ser de su actuación en el ejercicio de su función sea en el ámbito jurisdiccional o en aquel en el que, en razón de su condición de juez o jueza, ejerza función pública, o incluso actuando en el ámbito de la esfera privada, si dicha conducta incide en el ejercicio la función pública o en la investidura que ostenta



Junta Nacional de Justicia

(credibilidad social); en consecuencia, cualquier conducta contraria a dichos parámetros será materia de reproche disciplinario como un incumplimiento del deber impuesto⁶⁴.

La actuación acorde a los estándares que impone el *deber ser* de la actuación como juez, no supone la evaluación de los hechos en base a lo que el juzgador considera, desde su óptica o perspectiva particular y subjetiva, como vulnerador a los altos estándares, sino, aquello que el legislador ha considerado como tal en forma suficientemente clara y expresa para permitir entender sin lugar a duda razonable, que estamos ante una conducta acreditada típica y jurídica. Lo contrario implicaría dejar al albedrío de la autoridad administrativa la decisión de lo que, a su criterio, resultaría ser una conducta vulneradora del *deber ser* del juez, situación que atenta contra la exigencia de objetividad exigida a la administración cuando de imponer sanciones se trata.

Al respecto, el Alto Tribunal a través de la sentencia recaída en el Expediente N.º01341-2014-AA, ha sostenido respecto de los conceptos jurídicos indeterminados que: *"18. (...) nos encontramos ante este tipo de conceptos cuando la norma que los recoge define el supuesto de hecho a través de formulaciones abstractas que solamente pueden ser materializados en su aplicación práctica"*, precisa más adelante que: *"22. Sin embargo, resulta necesario tener presente que, ante el uso de estos conceptos jurídicos indeterminados, bien debieran apreciarse algunos criterios específicos. Así, conviene observar si se respetaron los elementos reglados de esa actuación (cumplimiento de competencias y procedimientos previamente establecidos), si se hizo una adecuada evaluación de los hechos sucedidos (los hechos determinantes), o si se cumplió con seguir ciertos principios generales del Derecho (proporcionalidad, buena fe y confianza legítima, igualdad, interdicción de la arbitrariedad) y, por último, evaluar si se respetaron los diversos derechos fundamentales"*.

El contenido del *deber de guardar en todo momento conducta intachable*, conforme se ha señalado, se sustenta en parámetros objetivos que deben ser analizados en cada caso particular, pero en modo alguno puede verse sometido a la valoración en base a los conceptos morales particulares y/o subjetivos que el juzgador ha incorporado a su esfera privada y que considera exigible a todo el universo de administrados.

En ese sentido, la sentencia constitucional en comentario ha establecido: *"25. Si bien (...) deben observar una conducta intachable en el desempeño de sus funciones, ello no enerva la posibilidad de que estructuren su vida personal y social conforme a sus propios valores. Por ende, en principio, eso comporta que puedan sustraerse de aquellas intervenciones estatales que no sean, entre otras cosas, razonables y proporcionales; y, por ello, que vayan en contra del sistema de valores, principios y derechos que la misma Constitución consagra"*; es decir, la intervención estatal debe ser razonable y proporcional debiendo fundamentarse en actos lesivos a los principios constitucionales, lo que en definitiva no se evidencia en el presente caso, siendo que la omisión en la que incurrió la investigada alcanza a un juicio moral de *debió de* pero no a un juicio ético materializado.

Sobre el particular, cabe precisar que el Tribunal Constitucional en la sentencia N.º 000200-2015-PI/TC ha establecido en su fundamento jurídico 37: "El tenor literal de la Constitución

⁶⁴ Resolución N.º054-2021-PLENO-JNJ, fundamento 61.



Junta Nacional de Justicia

sugiere que dicho principio [Principio de Legalidad] únicamente puede aplicarse en sede jurisdiccional. Sin embargo, en reiterada jurisprudencia, este Tribunal Constitucional ha establecido que “los principios de culpabilidad, legalidad, **tipicidad**, entre otro, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no solo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (...)” (cfr. sentencias emitidas en los Expedientes 02050-2002-AA/TC, 02192-2004-PA/TC y 00156-2012-PHC/TC entre otras). (subrayado y resaltado agregado).

A continuación, el TC establece de manera fehaciente: “**En un estado constitucional, la imposición de sanciones semejantes sólo puede considerarse válida si éstas reprimen una conducta que haya sido tipificada de manera previa, expresa y precisa en una norma con rango de ley. De lo contrario, la persona sancionada podría encontrarse en indefensión pues tendría dificultades para conocer las infracciones concretas que se le imputan lo que limitaría severamente su capacidad para defenderse en el proceso judicial o procedimiento administrativo correspondiente.**” (resaltado y subrayado agregado)

Asimismo, el TC también realiza una distinción entre el principio de legalidad y el subprincipio de tipicidad en los siguientes términos: “40. A mayor abundamiento, este Tribunal Constitucional ha establecido una distinción entre el principio de legalidad en sentido estricto y el subprincipio de tipicidad o taxatividad que deriva de él: (...) no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal “d” del inciso 24) del artículo 2º de la Constitución se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. **El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta (...)** (Exp. N.º2050-2002-AA/TC-Fundamento Jurídico N.º9)” (resaltado insertado).

Entonces, el Tribunal Constitucional ha establecido que una sanción impuesta sin observancia del principio de legalidad y tipicidad e incluso culpabilidad, es inconstitucional y vulneradora de uno de los principios básicos que rigen el sistema procesal, como lo es el debido proceso (en este caso, el debido procedimiento); por lo que, en el presente caso, como lo hemos señalado previamente, la presunta acción omisiva en la que habría incurrido la investigada, no encuentra su correlato legal en una prohibición expresa u obligación determinada y por lo tanto corresponde la absolución.

Por lo expuesto, considero que no se puede inferir la existencia del supuesto deber u obligación legal presuntamente vulnerado - **omisión de advertir o tomar acción al tomar conocimiento de alguna presunta contratación irregular de algún familiar muy cercano** - por vía de creación interpretativa, sino que ello solo puede partir de una tipificación suficientemente expresa, clara y precisa. Caso contrario, no solo se vulneraría el principio de tipicidad, el cual sí tiene fundamento constitucional, como ya lo hemos expuesto anteriormente, sino que también se afectaría los principios de razonabilidad e interdicción de la arbitrariedad.

Este voto en discordia no se aparta de los criterios contenidos en decisiones anteriores de la JNJ relacionadas al tipo infractor y deberes invocados en este PD.

Es importante precisar que cada vez que, en ocasiones anteriores, se ha invocado por el Pleno de la JNJ la falta muy grave imputada en este caso concreto, en su relación con los



Junta Nacional de Justicia

deberes genéricos mencionados anteriormente, tal análisis siempre se ha realizado correlacionando la conducta infractora con los textos normativos que permiten determinar en forma suficientemente clara y expresa, más allá de toda duda razonable, cual es el deber u obligación previstos en la ley, evidentemente vulnerados por una conducta manifiestamente transgresora, más allá de toda duda razonable.

El precitado análisis nunca se ha realizado desde una perspectiva particular y/o subjetiva, a partir de una opinión o intuición, sino siempre desde una perspectiva objetiva y universalizable, lo que, desde mi punto de vista, no ocurre en este caso puntual y concreto, como fluye de las consideraciones expresadas anteriormente.

En tal sentido, la cita de los textos normativos deontológicos como los mencionados en la ponencia y en otras resoluciones emitidas, siempre es pertinente y plausible, por ser normas éticas orientadoras, inspiradoras y tendentes a la continua mejora de los estándares de conducta exigibles a todo magistrado. Empero, estos textos deontológicos, por sí solos, no permiten cumplir con el principio de tipicidad, lo que requiere de un desarrollo y análisis que siempre exige de la identificación de las normas con rango de ley, que instituyen con suficiente claridad y precisión, la conducta concreta que merece punición, con respeto a los estándares de valoración racional de la prueba, reglas de la sana crítica y otros elementos imprescindibles para cumplir a cabalidad con el deber de motivación y, por ende, con los principios de razonabilidad e interdicción de la arbitrariedad, sin lo cual no existe debido procedimiento.

En este orden de ideas, mi voto en discordia no constituye en modo alguno un apartamiento de los criterios y argumentos siempre objetivos, expresados en decisiones anteriores donde se ha imputado una conducta infractora como la invocada en este caso, sino que se limita a manifestar mi discrepancia con el análisis del voto en mayoría, sobre la adecuación y/o correlación del deber incumplido contenido en el numeral 17 del art. 34 de la LCJ con el cargo imputado a la investigada Elvia Barrios Alvarado, con otro texto normativo del que fluya en forma suficientemente expresa, clara y/o manifiesta e indubitable el deber u obligación legal presuntamente vulnerados, que permitan dotar de contenido y/o concreción al precitado deber genérico y/o concepto jurídico indeterminado, consistente en *guardar en todo momento conducta intachable*, de conformidad con los parámetros señalados por el supremo intérprete de la Constitución en su sentencia antes mencionada (STC 01341-2014-AA).

En consecuencia, por las consideraciones precedentes, mi voto es porque se absuelva a la jueza suprema investigada de la comisión de la falta muy grave contenida en el numeral 12 del art. 48 de la Ley en mención, al no haberse acreditado la vulneración del deber previsto en el artículo 34º, numeral 17) de la citada ley, consistente en guardar en todo momento conducta intachable.

San Isidro, 03 de febrero de 2023



MARÍA ZAVALA VALLADARES



Junta Nacional de Justicia

VOTO EN DISCORDIA DE LA MIEMBRO DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA IMELDA TUMIALÁN PINTO

Con la debida consideración a los colegas miembros del Pleno de la Junta Nacional de Justicia, expreso mi voto en discordia en el Procedimiento Disciplinario N.º 137-2021-JNJ, seguido a la señora Elvia Barrios Alvarado por su actuación como Jueza Suprema, y me adhiero a los fundamentos contenidos en el voto de la Señora María Zavala Valladares.

IMELDA TUMIALÁN PINTO