



Junta Nacional de Justicia

Resolución N.º 095-2024-PLENO-JNJ

P.D. N.º 033-2023-JNJ

Lima, 30 de mayo de 2024

VISTOS:

El Procedimiento Disciplinario Ordinario seguido al señor Pablo Wilfredo Sánchez Velarde, por su actuación como fiscal supremo del Ministerio Público; y, la ponencia elaborada por la doctora María Amabilia Zavala Valladares; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. Por Resolución N.º 518-2022-JNJ¹ del 3 de mayo de 2022 -dictada en la Investigación Preliminar N.º 014-2022-JNJ- la Junta Nacional de Justicia abrió investigación preliminar al señor Pablo Wilfredo Sánchez Velarde, por su actuación como fiscal supremo del Ministerio Público.
2. Por Resolución N.º 1015-2022-JNJ² del 31 de agosto de 2022 -dictada en la Investigación Preliminar N.º 035-2022-JNJ- la Junta Nacional de Justicia (en adelante JNJ) abrió investigación preliminar al señor Pablo Wilfredo Sánchez Velarde, por su actuación como fiscal supremo del Ministerio Público.
3. Por Resolución de 23 de marzo de 2023³, se dispuso la acumulación de la Investigación Preliminar N.º 035-2022-JNJ a la Investigación Preliminar N.º 014-2022-JNJ, al amparo de lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ, aprobado por Resolución N.º 008-2020-JNJ, tramitándose como una sola
4. Posteriormente, mediante Resolución N.º 442-2023-JNJ de 19 de mayo de 2023⁴, el Pleno de la Junta Nacional de Justicia dispuso abrir procedimiento disciplinario ordinario al señor Pablo Wilfredo Sánchez Velarde, por su actuación como fiscal supremo del Ministerio Público.

II. CARGOS DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

5. En la citada resolución de apertura de procedimiento, se atribuye al fiscal supremo Pablo Wilfredo Sánchez Velarde el siguiente cargo:

¹ Folios 611-614.

² Folios 1003 a 1008.

³ Folios 1048-1050.

⁴ Folios 1067 a 1080.



Junta Nacional de Justicia

Haber presuntamente recibido, aparte de las 2 remuneraciones que le corresponden como fiscal supremo y Docente Universitario, dieta como miembro de la Academia Nacional de la Magistratura en el periodo comprendido entre los meses de septiembre de 2020 a junio de 2021.

Con dicha conducta el fiscal supremo habría infringido los deberes previstos en los numerales 20) y 22) del artículo 33 de la Ley N.º 30483 – Ley de la Carrera Fiscal⁵, modificada por la Ley N.º 31369; concordantes con los artículos 1, 4 y 8 del Código de Ética del Ministerio Público⁶, así como con el Código de Ética de la Función Pública, Ley N.º 27815, y con el artículo V del Título Preliminar de la Ley de la Carrera Fiscal, sobre ética y probidad como componentes esenciales de la función fiscal; conllevando su conducta a considerar la presunta comisión de las faltas muy graves previstas en los numerales 13) y 15) del artículo 47 de la acotada Ley⁷.

6. Mediante Resolución N.º 257-2024-JNJ, de 21 de febrero de 2024⁸, se resolvió ampliar excepcionalmente por (3) meses el plazo para resolver el presente procedimiento disciplinario.

III. DESCARGOS DEL MAGISTRADO INVESTIGADO

7. De conformidad con lo establecido en los artículos 15 literal f) y 70 del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ, se otorgó al señor Pablo Wilfredo Sánchez Velarde el plazo de diez días para que formulara sus descargos y presentara los medios probatorios que considerara pertinentes. Ante ello, mediante el Oficio N.º 267-2023-MP-FN-1ºFSUPR.P⁹ de 12 de junio de 2023, el investigado remitió el Informe N.º 001-2023-MP-FN-1FSP/PSV¹⁰, por el cual expone sus descargos. En dicho informe señaló como principales argumentos fundamentalmente los siguientes hechos:

- La resolución que dispone el inicio del proceso disciplinario en su contra no precisa textual ni expresamente la razón por la cual el cargo que se le atribuye

⁵ Artículo 33.- Deberes

“Son deberes de los fiscales los siguientes:

(...)

20. Guardar en todo momento conducta intachable

(...)

22. Cumplir con los demás deberes señalados por ley.

⁶ Aprobado por Resolución de la Junta de Fiscales Supremos N.º 018-2011-MP-FN.

Artículo 1.- Los fiscales tienen el deber imperativo de actuar, tanto en su función pública como en su vida privada, conforme a los principios, valores y deberes del presente Código de Ética y basar sus acciones en la razón, la libertad y la responsabilidad.

(...)

Artículo 4.- Es deber de los fiscales preservar y mejorar el prestigio de la institución, a fin de fortalecer la confianza pública y la consolidación del Ministerio Público como un organismo constitucional autónomo del Estado. (...)

Artículo 8.- Los fiscales deben cuidar su conducta social y honorabilidad personal, propios de la investidura del cargo que, la Constitución y las leyes, le reconocen; a fin de mantener su autoridad moral.

⁷ Artículo 47.- Faltas muy graves

“Son faltas muy graves las siguientes:

(...)

13. Incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, compromete gravemente los deberes del cargo.

(...)

15. Los demás casos expresamente previstos en las leyes sobre la materia.

⁸ Fojas 1154-1157.

⁹ Folio 1092.

¹⁰ Folios 1092-vuelta a 1096.



Junta Nacional de Justicia

constituye infracción de una conducta intachable ni cuáles son los demás deberes señalados por ley que habría infringido, lo que resultaría imprescindible para efectuar un adecuado ejercicio de su derecho de defensa.

- El hecho de haber percibido 2 remuneraciones como fiscal supremo y docente universitario –cuya percepción simultánea tiene respaldo constitucional-, y dieta como miembro de la Academia de la Magistratura (en adelante AMAG) por el periodo de setiembre de 2020 a junio 2021, no constituye una infracción a lo previsto en el artículo 3 de la Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público (en adelante LMEP), concordante con el artículo 40 de la Constitución.
- Refiere también que, de acuerdo a la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N.º 03432-2018-PA/TC-Lima, la restricción para la percepción de hasta dos remuneraciones que puede percibir un funcionario o servidor público, únicamente estaría reservada para el desempeño de empleo o cargo público remunerado. Así, en la referida sentencia se habría señalado lo siguiente: “(...) *al analizar el artículo 40 de la Constitución (...), no cabe margen de duda (...) que la Constitución prohíbe (...) la doble percepción de remuneraciones, salvo la remuneración docente, pero no la doble percepción de ingresos (...)*”.
- El artículo 56 del Decreto Legislativo N.º 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público- prescribe que: “*Las dietas por participación y asistencia a directorios u órganos equivalentes de empresas e Instituciones no tienen naturaleza remuneratoria.*” En ese sentido, refiere que haber percibido dos remuneraciones como fiscal y docente, además de una dieta como representante del Ministerio Público en la AMAG, no constituye transgresión alguna a disposiciones constitucionales ni legales.
- El 25 de junio de 2021, el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF) publicó en el Diario Oficial “El Peruano” la Resolución Directoral N.º 0007-2021-EF/53.01 por la que se aprobó la Directiva N.º 0003-2021-EF/53.01 – “*Lineamientos para la gestión de las planillas de pago y boletas de pago en las entidades del Sector Público*”, estableciendo que los ingresos de toda persona que labore en las entidades del sector público se realicen mediante el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público.
- Es reciente que, mediante la implementación de los precitados lineamientos en junio de 2021, el MEF interpretó restrictivamente el artículo 3 de la Ley N.º 28175, norma que, desde su publicación en el 2005 hasta esa fecha, autorizaba el pago de la dieta, lo que evidenciaba que dicho ministerio tenía anteriormente una interpretación del citado artículo que no consideraba irregular el pago de las dietas como miembro de la AMAG.
- El artículo 103 de la Constitución establece que la ley no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal cuando favorece al reo; sin embargo, mediante la implementación del Aplicativo Informático para el Registro



Junta Nacional de Justicia

Centralizado de Planillas de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público, el MEF habría generado un cambio de interpretación de la Ley N.º 28175, lo que sería arbitrario y no contaría con una opinión legal ni constitucional.

- Refiere que la Oficina de Asesoría Legal de la AMAG, analizando lo señalado por el MEF, concluyó que la Ley N.º 28175 precisaba que las únicas excepciones constituían la función docente y la percepción de dietas por participación en uno de los directorios de entidades públicas; precisando además que dicha normativa no prevé que dichas excepciones sean excluyentes entre sí. Sin embargo, a pesar de ser una interpretación arbitraria del MEF se decidió excluirlo del pago de dietas en la AMAG, creando un trato desigual con otros consejeros.
- En consecuencia, el investigado concluye que no se ha vulnerado el artículo 3 de la Ley N.º 28175, pues lo que se advierte sería una interpretación arbitraria del MEF, sin que haya existido una modificación legislativa o interpretación legal o jurisdiccional al respecto. Además, sostiene que la JNJ pretende aplicar retroactivamente esta interpretación desfavorable de la ley, a situaciones jurídicas anteriores a la resolución directoral que implementó el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público y que no fueron cuestionadas por la AMAG ni el MEF.

IV. MEDIOS PROBATORIOS

8. Durante la fase de instrucción se recabaron los siguientes medios probatorios:

- Informe N.º 200-2021-AMAG/RR.HH/LAHC, de 14 de julio de 2021¹¹.
- Memorando N.º 125-2022-AMAG-SA/RR.HH del 10 de febrero de 2022¹², y Planillas de dietas del administrado Sánchez Velarde¹³.
- Oficio N.º 026-2022-AMAG-CD/P de 21 de marzo de 2022¹⁴, cursada por el Consejo Directivo de la AMAG, por el que remite a esta JNJ información respecto de la percepción de dietas del administrado Sánchez Velarde.
- Oficio N.º 002785-2022-SERVIR-GPGSC del 29 de noviembre¹⁵, por el que SERVIR da respuesta al Oficio N.º 67-2022-LITÑ-JNJ de 28 de octubre de 2022 y remite el Informe Técnico N.º 002572-2022-SERVIR-GPGSC sobre prohibición de doble percepción de ingresos.
- Oficio N.º 1339-2023-EF/53.04 de 12 de julio de 2023 cursado por la Dirección General de Gestión Fiscal de Recursos Humanos del MEF¹⁶, que dio respuesta al Oficio N.º 68-2022-LITÑ-JNJ de 27 de octubre de 2022¹⁷, mediante el que absuelve las consultas sobre doble percepción de ingresos.

¹¹ Folios 853.

¹² Folios 853v.

¹³ Folios 854-869v.

¹⁴ Folios 875 y documentación adjunta de fojas 876-996.

¹⁵ Folios 1042-1043v.

¹⁶ Folios 1097-1099v.

¹⁷ Folios 1100.



Junta Nacional de Justicia

V. INFORME DE LA MIEMBRO INSTRUCTORA

9. Mediante Informe de Instrucción N.º 40-2023-LITÑ-JNJ¹⁸ de 25 de agosto de 2023, la miembro instructora propuso al Pleno de la Junta Nacional de Justicia se declare la responsabilidad disciplinaria del investigado Pablo Wilfredo Sánchez Velarde, por su actuación como fiscal supremo, por haber incurrido en la falta muy grave tipificada en el numeral 15 del artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal, al haber inobservado la prohibición prevista en el artículo 3 de la Ley Marco del Empleo Público -Ley 28175 e imponerle la medida disciplinaria de (120) días de suspensión en el ejercicio del cargo.
10. El informe de instrucción fue debidamente notificado al fiscal investigado a su correo, casilla electrónica, domicilio laboral y domicilio real, conforme aparece de los cargos de notificación¹⁹, incorporados al procedimiento disciplinario, acto en el cual además se le comunicó la fecha para la vista de la causa.
11. Por escrito ingresado el 4 de octubre de 2023²⁰, el investigado presentó sus alegatos de ley frente al informe de instrucción, señalando que no hubo infracción alguna del artículo 3 de la Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público, en conexión con el numeral 15 del artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal, por lo que no existe falta alguna -menos una muy grave como sostiene el informe- que justifique la imposición de sanción alguna en su ejercicio de fiscal supremo.

VI. AUDIENCIA DE VISTA DE LA CAUSA

12. De conformidad con lo establecido por el artículo 62 del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ, aprobado por Resolución N.º 008-2020-JNJ, se dispuso citar al fiscal supremo Pablo Wilfredo Sánchez Velarde a efectos de que informe oralmente ante el Pleno de la JNJ, en sesión del 11 de octubre de 2023 a horas 9:00 a.m.
13. En dicho contexto, mediante escrito presentado el 2 de octubre de 2023²¹, el investigado solicitó se le concediera el uso de la palabra y designó a su abogado defensor. Al respecto, por decreto del 4 de octubre de 2023²², la JNJ concedió el uso de la palabra a la defensa técnica del investigado, para la vista de la causa señalada para el día 11 de octubre de 2023.
14. La diligencia de informe oral se llevó a cabo en forma virtual en la fecha antes indicada, conforme se tiene del acta correspondiente²³, oportunidad en que la defensa del investigado Sánchez Velarde alegó, en síntesis, los siguientes hechos:
 - El presente caso es de interpretación de la Constitución y de la Ley Marco de Empleo Público. Siendo así, refiere que existe una discrepancia normativa con

¹⁸ Folios 1105 a 1120.

¹⁹ Fojas 1126-1133 y 1138.

²⁰ Folios 1140-1144.

²¹ Folio 1136.

²² Folio 1145.

²³ Folio 1152.



Junta Nacional de Justicia

relación al artículo 3 de la ley mencionada y el artículo 40 de la Constitución. Recalcó que este caso no es sobre hechos, pues estos estarían claros, sino que la mencionada discrepancia normativa sería “sobrevvenida”, dado que la norma se habría estado interpretando de una manera, y luego de otra, lo que habría generado la controversia que se advierte en este caso.

- Considera que la propuesta contenida en el Informe de Instrucción N.º 40-2023-LITÑ-JNJ, tendría un problema de base, pues partiría de la premisa de que el investigado percibió 3 remuneraciones, y por ende debería ser sancionado. Sin embargo, el problema de esa afirmación sería que para la sanción que se propone no se está planteando por la vulneración del artículo 40 de la Constitución -que hace referencia a las remuneraciones-, sino por el artículo 3 de Ley N.º 28175.
 - Agrega que se debe tener en cuenta que el artículo 40 de la Constitución no regula la dieta, sino las remuneraciones, siendo estos dos conceptos distintos. Por tanto, la premisa del informe de instrucción sería errónea, porque equivoca los conceptos de remuneración y dieta, en el sentido de que se considera -erróneamente- a la dieta como remuneración, cuando aquella es un ingreso que también puede ser obtenido por un magistrado.
 - Refiere que en la Constitución se prevé una excepción para que el funcionario público pueda percibir dos remuneraciones, en dicho caso, por función docente; sin embargo, en el texto de la Ley Marco del Empleo Público se habría agregado una excepción más, referida a la percepción de dietas. Esto se deduciría de su texto literal, donde se consigna la conjunción copulativa “y”, y no la alternativa “o”. Por lo que no se explica como en los informes de SERVIR, que se alegan en el informe de instrucción, se interpreta como una conjunción alternativa y no copulativa.
 - Respecto a la naturaleza de la conducta, refiere que el informe de instrucción no señala la imprudencia muy grave que se habría cometido ni tampoco se determina un sustento para amparar dicha afirmación, por lo que no habría una correcta subsunción entre los hechos y la falta disciplinaria propuesta.
15. Posteriormente, atendiendo a la incorporación del señor Marco Tulio Falconí Picardo como miembro titular de la JNJ, se señaló fecha para la diligencia de informe oral ante su persona, previo a la decisión de fondo, programándose la misma para el día 30 de abril de 2024 a horas 10:30 a.m., acto al cual se hizo presente ante la plataforma Google meet el abogado defensor del investigado, quien hizo el uso de la palabra ante el citado miembro titular del Pleno de la JNJ, tal como se aprecia del acta respectiva²⁴.

VII. ANÁLISIS

16. Antes de analizar el fondo del asunto respecto del cargo imputado, corresponde analizar la cuestión promovida por el investigado al formular sus descargos.

²⁴ Folio 1182.



Junta Nacional de Justicia

Cuestión previa sobre una supuesta imprecisión en la formulación de la imputación

17. Al formular sus descargos, en la parte in fine del punto 9 de los mismos, el investigado manifestó lo siguiente: *“La resolución que dispone el inicio del procedimiento disciplinario ordinario, considera que he cometido una falta disciplinaria muy grave, sin precisar de manera expresa y textual (juicio de subsunción) [...] el cargo que se me atribuye [...], el derecho a ser informado con precisión de las condiciones por las que se considera el cargo imputado contraviene lo que se considera una conducta intachable y cuáles son los demás deberes señalados por ley que se habrían infringido por los actos que se me atribuyen, resulta ser un factor indispensable para los efectos de poder ejercer un adecuado derecho de defensa”*

Análisis de la cuestión previa

18. Alejandro Nieto señala que: El “[...] ius puniendi del Estado está regido por el Derecho público estatal y no por el Derecho penal, que es únicamente una de sus variedades; 3°. Luego el Derecho Administrativo Sancionador, tiene que inspirarse en el derecho público estatal, de donde emana y no del Derecho penal”. Acotando el mismo autor; “a) el derecho público estatal no ha elaborado todavía una teoría útil sobre el ius puniendi del Estado que pueda luego aplicarse a todas y cada una de su manifestación a diferencia de lo que sucede en el Derecho penal [...] b) Además las garantías de los derechos individuales que ya ha consolidado el Derecho Penal deben ser de aplicación general”²⁵.
19. Sobre las garantías judiciales, como señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al dictar Sentencia en el Caso Tribunal Constitucional vs. Perú: “69. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”.
20. Las salas penales de la Corte Suprema de Justicia de la República, al adoptar el: Acuerdo Plenario 2-2012/CJ-116, precisaron:
- 10°. Ahora bien, la garantía de defensa procesal, desarrollada por el artículo IX del Título Preliminar del NCPP, incluye, aparte de los llamados ‘derechos instrumentales’, derecho a la asistencia de abogado, utilización de medios de prueba pertinente, a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, los denominados ‘derechos sustanciales’, que son presupuestos básicos de su debido ejercicio, entre ellos la comunicación detallada de la imputación formulada contra el imputado. Su efectividad, sin duda, como correlato del conocimiento de los cargos (artículo 72°.2, ‘a’ NCPP), requiere inexorablemente **que los hechos objeto de imputación en sede de investigación preparatoria (vid: artículo 342°.1 NCPP) tengan un mínimo nivel de**

²⁵ Nieto Alejandro. Derecho Administrativo sancionador. 2da Ed. Tecnos, p. 159, 1994.



Junta Nacional de Justicia

detalle que permita al imputado saber el suceso histórico que se le atribuye y la forma y circunstancias en que pudo tener lugar.

Tal dato es indispensable para que pueda ejercer una defensa efectiva, la cual no puede quedar rezagada a la etapa intermedia o a la etapa principal de enjuiciamiento: la defensa se ejerce desde el primer momento de la imputación (vid: artículo 139°.14 de la Constitución), que es un hecho procesal que debe participarse a quien resulte implicado desde que, de uno u otro modo, la investigación se dirija contra él, sin que haga falta un acto procesal formal para que le reconozca viabilidad. (El resaltado es agregado).

21. El artículo 248.4 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General que debe leerse con el artículo 254.3 de la misma norma, nos conducen a la determinación del hecho constitutivo de la falta disciplinaria, como principio de la Potestad Sancionadora Administrativa.
22. En este orden de ideas, respondiendo a la denuncia formulada por el señor fiscal, debe precisarse, que como se señala en la Resolución N.º 442-2023-JNJ que decidió el inicio de este procedimiento disciplinario, la acción por él realizada constitutiva del hecho o conducta infractora, era:

Haber presuntamente recibido, aparte de 2 remuneraciones que le corresponden como fiscal supremo y profesor universitario, dieta como miembro de la Academia Nacional de la Magistratura [...].
23. Sobre la falta de información, respecto a los deberes infringidos, cabe recordar que se le atribuye el incumplimiento de un mandato o prohibición contenido en la Ley N.º 28175, vigente al momento de la comisión de la falta disciplinaria muy grave atribuida a su desempeño funcional.
24. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir Sentencia en el Caso López Lone y otros vs. Honduras, dijo:

257. La Corte ha establecido que el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual establece el principio de legalidad, es aplicable a la materia sancionatoria administrativa [...]. Así mismo en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma sancionatoria exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. En concordancia con lo anterior, la Corte considera que el principio de legalidad también tiene exigencia en materia disciplinaria, no obstante, su alcance depende considerablemente de la materia regulada. **La precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por los conflictos que cada una está destinada a resolver.** (El resaltado es agregado).

25. El precitado criterio es compartido por el Tribunal Constitucional, al señalar en el Exp. 00020-2015-AI/TC, que:
 14. Sin embargo, dada la naturaleza del derecho administrativo sancionador, estos principios no pueden aplicarse allí de la misma manera que en un proceso judicial. (...) el derecho al debido proceso, reconocido en el inciso 3 del artículo 139.º de la



Junta Nacional de Justicia

Constitución, no sólo tiene una dimensión estrictamente jurisdiccional, sino que se extiende también al procedimiento administrativo y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha establecido, a "(...) cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, el cual tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana.

26. Respecto a los conceptos abiertos o indeterminados, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho Penal:

148. [...] en materia disciplinaria sancionatoria, ciertos conceptos abiertos o indeterminados como la "mala conducta", pueden ser precisados en cuanto a su interpretación o contenido por vía reglamentaria o jurisprudencial, de forma tal de evitar la excesiva discrecionalidad en el uso de dichos supuestos. En virtud de lo anterior, la Corte no encuentra que el simple hecho de que la conducta sancionada fuera precisada en el Reglamento de Disciplina Militar infrinja el principio de legalidad. Ahora bien, conforme al artículo 29.b de la Convención, ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de "limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes" de la Convención. [...]. El control penal tiene como propósito sancionar conductas cuando no tenga derecho a disponibilidad" [...] Si bien ambos son una expresión del poder punitivo del Estado, no siempre coinciden ni tienen que coincidir. Por tanto, la Corte no considera que la despenalización del "delito de homosexualismo" en el Ecuador implicara que el señor Flor Freire no pudiera ser sancionado disciplinariamente por presuntamente realizar actos sexuales homosexuales dentro de las instalaciones militares, sin perjuicio de las conclusiones de este Tribunal respecto al carácter discriminatorio de la sanción por la mayor gravedad asociada a los actos sexuales homosexuales (supra párrs. 108 a 140). En virtud de las consideraciones anteriores, la Corte concluye que la regulación ecuatoriana, sobre la cual se basó la sanción del señor Flor Freire, no infringe los estándares convencionales sobre el principio de legalidad en materia disciplinaria, [...]" Caso Homero Flor Freyre vs Ecuador.

27. Lo desarrollado, permite afirmar que este órgano constitucional, no ha afectado en modo alguno el derecho de defensa del señor fiscal supremo, quien conoció de los hechos y sus consecuencias desde iniciado el presente procedimiento disciplinario, tomando pleno conocimiento del hecho fáctico atribuido a su desempeño funcional, así como de la calificación jurídica del supuesto normativo constitutivo de infracción disciplinaria, por lo cual la cuestión previa debe ser desestimada, al haberse formulado la imputación con suficiente claridad, siendo que el investigado ha ejercido su derecho de defensa con amplitud, sin ninguna limitación.

Análisis sobre el cargo imputado

28. La actuación de la Junta Nacional de Justicia se ajusta al marco normativo que rige su competencia funcional prevista por la Constitución y leyes pertinentes de la materia. En tal sentido, la Ley N.º 30916 - Ley Orgánica de la JNJ, establece como principios básicos, entre otros, el principio de legalidad y del debido procedimiento, principios que orientan el desarrollo de su actuación y promueven la cautela de las garantías propias del debido procedimiento administrativo.



Junta Nacional de Justicia

29. En este marco, deben evaluarse y valorarse los medios de prueba actuados en forma conjunta respecto de los hechos materia de cuestionamiento, a fin de determinar la veracidad de los actos cuestionados y el nivel de responsabilidad que corresponde a su autor.
30. Con tal propósito se establecerán los eventos relevantes suscitados en torno a la imputación formulada contra el fiscal supremo investigado, a fin de realizar un correcto juicio jurídico de los mismos para la adopción de una decisión justa, acorde a los hechos probados y al derecho aplicable.
31. En ese sentido, corresponde efectuar el análisis y valoración de los medios probatorios que obran en los actuados, como también valorar los argumentos de descargo del investigado.
32. A tal efecto, es importante recordar que la imputación que recae contra el señor Pablo Wilfredo Sánchez Velarde es haber recibido, además de las 2 remuneraciones por ser fiscal supremo y docente universitario, dietas como miembro del Concejo Directivo de la AMAG, en el periodo de septiembre de 2020 a junio de 2021 y que, con esta conducta, el citado fiscal habría infringido sus deberes previstos en los numerales 20) y 22) del artículo 33 de la Ley de la Carrera Fiscal, concordante con los artículos 1, 4 y 8 del Código de Ética del Ministerio Público, así como con el Código de Ética de la Función Pública y el artículo V del Título Preliminar de la Ley de la Carrera Fiscal. Además, de acuerdo con la imputación, estas conductas e infracciones normativas darían lugar a la configuración de las faltas muy graves previstas en los numerales 13) y 15) del artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal.
33. Al formular sus alegatos de defensa, sobre “LA PERCEPCION DE UNA REMUNERACION POR CARGO PUBLICO, POR EL EJERCICIO DE FUNCION DOCENTE Y EL PAGO DE DIETAS A LOS MIEMBROS DE LA AMAG”, en los numerales del 10 al 21 de su escrito de descargos, el investigado sostuvo que:
 10. [...] no considero que, el hecho de haber percibido, aparte de las 2 remuneraciones que me corresponde como fiscal supremo y docente universitario, cuya percepción simultánea tiene asidero constitucional, dieta como miembro de la Academia de la Magistratura por el periodo setiembre 2020 a junio 2021, constituya una infracción o contravención a lo previsto en el artículo 3 de la Ley N.º 28175 de la Ley Marco del Empleo Público.
 11. [...] la Ley N.º 28175, en su artículo 3 señala: Ningún empleado público puede percibir del Estado más de una remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso. Es incompatible la percepción simultánea de remuneración y pensión por servicios prestados al Estado. **Las únicas excepciones las constituyen la función docente y la percepción de dietas por participación en uno de los directorios de las entidades o empresas públicas**” (resaltado es nuestro).
 12. El artículo 40 de la Constitución Política del Estado, en su primer párrafo, establece: “[...] Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado con excepción de uno más por función docente. De tal



Junta Nacional de Justicia

manera desde mi nombramiento como magistrado del Ministerio Público [...] ejerzo la función docente, en armonía con lo previsto por la Constitución.

13. La restricción para la percepción de hasta dos remuneraciones [...] únicamente está reservada para el desempeño de empleo o cargo público remunerado; en efecto, así lo ha manifestado nuestro Tribunal Constitucional [...].

14. [...] todos los fiscales pertenecemos al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 276. Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, dicha disposición [...] en su artículo 56º prescribe: “**Las dietas** por participación o asistencia a directorio u órganos equivalentes de empresas o Instituciones **no tiene naturaleza remunerativa. Su monto será fijado por Decreto Supremo**” (resaltado es nuestro).

15. Habiendo quedado claramente establecido que el artículo 40 de la Constitución solo prohíbe la percepción de doble remuneración [...] y que las dietas no tienen naturaleza remuneratoria [...] el hecho que haya percibido mis remuneraciones como fiscal y como docente de una universidad nacional, así como dieta en mi calidad de representante del Ministerio Público en el Consejo Directivo de la AMAG, no transgreden la disposición constitucional, siendo mi proceder acorde a la interpretación señalada por el Tribunal Constitucional, tampoco considero que esta situación resulta contraria al artículo 3 de la Ley 28175.

[...]

16. [...] la presunta infracción al artículo 3 de la Ley 28175, se sustenta en el hecho que, el Ministerio de Economía y Finanzas, el 25 de junio de 2021, publicó en el Diario Oficial “El Peruano” la Resolución Directoral N.º 0007-2021-EF/53-01 que aprobó la Directiva N.º 0003-2021-EF753.01 [...], estableciendo que los ingresos de toda persona que labore en las entidades del Sector Público se realicen a través del AIRHSP [...].

17. Es mediante la implementación del AIRHSP, como instrumento informático en el mes de junio de 2021, que el Ministerio de Economía y Finanzas efectúa una aplicación restrictiva del artículo 3 de la Ley N.º 28175, pues, esta ley desde su publicación en el año 2005, y por el periodo de setiembre 2020 hasta junio 2021, [...] se venía autorizando regularmente los pagos de la dieta establecida legalmente para los miembros directivos de la AMAG, lo que significa que, dicho ministerio tenía una interpretación del citado artículo de la Ley 28175 que no consideraba irregular el pago de las dietas como miembro de la AMAG.

18. Nuestra Constitución en su artículo 103º establece que la ley, desde su entrega en vigencia se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tienen fuerza ni efecto retroactivo [...] el Ministerio de Economía y Finanzas mediante la implementación del AIRHSP [...] genera un cambio en la interpretación legal de la Ley 28175, situación que resulta claramente arbitraria y contraria al derecho sin contar con una opinión legal ni constitucional respecto de la situación observada contra mi persona y dispone el cese del pago de la dieta que percibía.

[...]

20. [...] el suscrito no ha efectuado ninguna acción judicial contra esa arbitraria e irregular decisión, pues, nunca ha sido mi voluntad acceder a esa dieta para condicionar mi asistencia o representación de mi institución ante la AMAG [...].



Junta Nacional de Justicia

21. Es de resaltar que [...] el artículo 5.1 de la Ley n. 28212 – Ley que regula los ingresos de los altos funcionarios [...] autoriza que las personas al servicio del Estado y que en representación del mismo formen parte del Directorio, no perciban dieta en más de una entidad [...].

34. Sin embargo, la precitada interpretación realizada por el señor Pablo Sánchez Velarde no es conforme a ley, como desarrollaremos a continuación.

Sobre la Ley Marco del Empleo Público - Ley N.º 28175

35. Corresponde tener presente que el artículo 5 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: señala lo siguiente:

Alcance de las Restricciones y Limitaciones

Los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.

36. Por ello, el 18 de febrero de 2004 el Gobierno dispuso la publicación de la Ley N.º 28175, que señala a su vez:

Artículo I. Relación Estado-Epleado.

Es la relación que vincula al Estado como empleador y a las personas que le prestan servicios remunerados bajo subordinación. Incluye a las relaciones de confianza política originaria.

37. La misma Ley N.º 28175 contiene un mandato de prohibición, que genera la controversia que se discute en este procedimiento:

Artículo 3. Prohibición de doble percepción de ingresos.

Ningún empleado público puede percibir del Estado más de una remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso. Es incompatible la percepción simultánea de remuneración y pensión por servicios prestados al Estado.

Las únicas excepciones las constituyen la función docente y la percepción de dietas por participar en uno (1) de los directorios de entidades o empresas o públicas.

38. Si bien el tema de la percepción de remuneración y pensión, ha sido tratado por el Tribunal Constitucional (TC), entre otras, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 03432-2018-PA/TC, invocada por el investigado en sus alegatos de defensa, los criterios que en ella se desarrollan no le son aplicables, toda vez que el cargo o falta que se le imputa es haber percibido dos remuneraciones más una dieta, es decir, tres ingresos provenientes del estado; mientras que el tema tratado en esa sentencia del TC, era sobre la percepción de una pensión del Estado y, a su vez, un ingreso del sector público, por haber sido contratado en éste, por lo que su aplicación analógica no es de recibo.



Junta Nacional de Justicia

39. La interpretación que hace el TC del artículo 40 de la Constitución Política del Estado, se consigna en el fundamento 8 de la sentencia que se examina: “Esta disposición constitucional lo que busca es impedir que una misma persona acapare dos o más cargos remunerados por el Estado, dando lugar a una situación de privilegio inaceptable y desplazando a otras personas con iguales aspiraciones laborales. Pero también buscar generar ahorro público”.
40. El señor fiscal investigado, como hemos reseñado anteriormente, también justifica su actuación de cobrar tres ingresos provenientes del sector público, en las siguientes razones:
- i) La implementación del Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público –AIRHSP– importa un cambio en la interpretación del MEF sobre el artículo 3 de la Ley N.º 28175, la que resulta ser arbitraria y contraria al derecho; y,
 - ii) La interpretación rige desde el mes de junio de 2021 en que se publicó la resolución directoral que lo aprobó.
41. Sin embargo, sobre estas alegaciones, se debe considerar que:
- a) En el tercer considerando de la Resolución Directoral N.º 007-2021-EF/53.01, que aprueba la Directiva N.º 0003-2021-EF/53.01 “Lineamientos para la gestión de las planillas de pago y boletas de pago en las entidades del Sector Público”, se precisa: “Que, con la finalidad de contar con información estandarizada de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, en el marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, resulta necesario aprobar la Directiva N.º 0003-2021-EF/53.01 [...]”.
 - b) El precitado texto debe leerse conjuntamente con el artículo 1 de la Directiva ya nombrada, que establece que **“La presente directiva tiene por objeto establecer los lineamientos para la gestión de las planillas de pago y boletas de pago a ser utilizadas en las entidades del Sector Público que permitan contar con información estandarizada de los ingresos de personal, pensiones e ingresos de los beneficiarios en el marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos”** (Resaltado es nuestro).
42. Por consiguiente, no es de recibo la alegación que mediante la Directiva N.º 0003-2021 el MEF efectúa una interpretación del artículo 3 de la Ley N.º 28175 y, asimismo, debe igualmente rechazarse la alegación de que la implementación de un instrumento de gestión es arbitraria y contraria a derecho, al encontrarse debidamente justificada con arreglo a ley y a la Constitución.
43. Lo hasta aquí desarrollado permite afirmar fuera de toda duda razonable, que la remuneración constituye una contraprestación por servicios prestados, no equiparable a la pensión que percibe quien ha dejado de aportar “su fuerza laboral y las aportaciones dinerarias que prescribe la ley de la materia, que ha pasado a formar parte de su patrimonio y no le pertenece al Estado, el cual únicamente se



Junta Nacional de Justicia

encarga de administrarlo”, tal como lo señaló el TC en el FJ 9 en el Expediente N.º 03432-2018-PA/TC; por lo que concluimos, a diferencia de lo que sostiene el señor fiscal investigado, que dicha sentencia no contiene una interpretación favorable a su posición.

44. De otro lado, SERVIR, en ejercicio de sus competencias, al emitir el Informe Técnico N.º 000102-2018-SERVIR/GPGSC de 23 de enero de 2018²⁶ señaló que:

2.7. La prohibición de doble percepción de ingresos señalada en el artículo 3 de la LMEP, de aplicación general a todos los servidores públicos, recoge como excepciones permitidas los ingresos que se perciban como contraprestación por el ejercicio de la función docente y la percepción de dietas por la participación en un (1) directorio de entidades o empresas públicas. Asimismo, la distinción entre "remuneración" y "otros ingresos" resulta fundamental para determinar el alcance de la prohibición. Por otros ingresos podemos entender a las dietas o cualquier ingreso, no importa su denominación, que provenga del ejercicio de función pública en una entidad.

45. Esas combinaciones, fueron detalladas al emitir el Informe Técnico N.º 002572-2022-SERVIR-CPGSC de 29 de noviembre de 2022²⁷ que se le solicitó a SERVIR, como veremos con mayor detalle a continuación.

Consideraciones adicionales

46. De lo expuesto hasta este momento, fluye que se encuentra plenamente acreditado que el investigado incurrió en la conducta imputada a título de cargo, esto es, que recibió, en el periodo comprendido entre los meses de septiembre de 2020 y junio de 2021, dos remuneraciones correspondientes a su labor como fiscal supremo y como docente universitario en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, respectivamente, así como dietas en su calidad de consejero del Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura - AMAG.
47. Este hecho no solo se encuentra sustentado con la documentación que obra en el procedimiento, sino que, además, ha sido reconocido y aceptado por el investigado sin reserva alguna. En tal sentido, resulta un hecho incontrovertible que, en el periodo comprendido entre los meses de septiembre de 2020 a junio de 2021, el investigado recibió triple ingreso por parte del Estado.
48. Ahora bien, corresponde determinar si con dicha conducta, el investigado vulneró el catálogo de deberes establecido por la Ley de la Carrera Fiscal e incurrió en falta disciplinaria muy grave, conforme al cargo materia de imputación.
49. Al respecto, el artículo 40 de la Constitución Política del Perú establece que "(...) Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente (...)".

²⁶ Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1369928/Informe%20T%C3%A9cnico%20102-2018-SERVIR-GPGSC.pdf?v=1602690870>

²⁷ Fojas 1042v a 1043v



Junta Nacional de Justicia

50. La norma constitucional es meridiana en el sentido de establecer taxativamente la imposibilidad de que un funcionario o servidor público pueda recibir doble remuneración por parte del Estado, previendo como única excepción a la función docente; esto es, que un funcionario o servidor público podrá recibir doble remuneración por parte del Estado, siempre y cuando una de ellas provenga del ejercicio de la docencia.
51. A su vez, la Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público, desarrolla legislativamente la citada prohibición constitucional, estableciendo en su artículo 3 la “prohibición de doble percepción de ingresos”, en los términos siguientes: **“Ningún empleado público puede percibir del Estado más de una remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso. (...). Las únicas excepciones las constituyen la función docente y la percepción de dietas por participación en uno (1) de los directorios de entidades o empresas públicas.”** (Resaltado es nuestro).
52. Como se puede apreciar, legislativamente se desarrolló la prohibición constitucional sobre los funcionarios o servidores públicos de ejercer más de un empleo o cargo público remunerado, estableciendo la prohibición de doble percepción de ingresos. Resulta de suma relevancia hacer hincapié en este extremo pues no solo se trata de un impedimento de recibir doble remuneración, en sentido estricto, sino que todo empleado público está imposibilitado de percibir doble ingreso por parte del Estado, conforme señala textualmente la norma.
53. En esta disposición legal se prevén, además, dos excepciones: La función docente y la percepción de dietas. Es decir, solo en la medida que un empleado o servidor público ejerza función docente o participe en un directorio de entidades o empresas públicas, podrá recibir doble ingreso por parte del Estado.
54. Sostiene la defensa del investigado que, en tanto se utiliza la conjunción “y” en el texto normativo, las excepciones son acumulativas; esto es, para el investigado es posible que un funcionario o servidor público perciba hasta tres ingresos del Estado: uno remunerativo por su ejercicio funcional, más las dos excepciones consistentes en la remuneración por el ejercicio docente y las dietas por participar en un directorio de alguna entidad pública.
55. La citada interpretación no puede ser aceptada por ser completamente contraria al ordenamiento jurídico, de acuerdo a las normas que ya han sido citadas precedentemente.
56. En efecto, conforme se ha señalado, el artículo 3 de la Ley Marco del Empleo Público prohíbe expresamente a los empleados públicos la doble percepción de ingresos por parte del Estado, lo cual tiene su fundamento en el mandato constitucional establecido por el artículo 40 de la Constitución Política del Perú. En ese sentido, las excepciones previstas en dicha norma no pueden ser interpretadas sin tener en cuenta la premisa principal, esto es, que se prohíbe la multiplicidad de percepción de ingresos por parte del Estado.



Junta Nacional de Justicia

57. Una interpretación como la propuesta por el investigado nos llevaría a escenarios en los que el legislador pudiera añadir sucesivas excepciones bajo novedosos conceptos para la triple, cuádruple o quintuple percepción de ingresos por parte del Estado, siempre que se utilice la conjunción “y”; lo que evidentemente se encuentra totalmente alejado del sentido teleológico de la norma constitucional.
58. En suma, se vaciaría de contenido el sentido normativo de la prohibición de doble percepción de ingresos por parte del Estado, la misma que ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N.º 03432-2018-PA/TC, en cuyo fundamento 8, señaló que *“Esta disposición constitucional lo que busca es impedir que una misma persona acapare dos o más cargos remunerados por el Estado, dando lugar a una situación de privilegio inaceptable y desplazando a otras personas con iguales aspiraciones laborales. Pero también busca generar ahorro público.”*
59. Si bien en la mencionada sentencia constitucional, en su fundamento 7, se precisa que *“no cabe margen de duda en el sentido que lo que la Constitución prohíbe es la doble percepción de remuneraciones, salvo la remuneración docente, pero no la doble percepción de ingresos”*, ello se hace para fundamentar la decisión a la que arriba respecto de la simultaneidad de percepción tanto de remuneración como de pensión, pero siempre estableciendo el sentido de que la excepción corresponde a la posibilidad de una *“doble percepción de ingresos”*, sin encontrarse extremo alguno que permita validar una triple percepción de los mismos.
60. En esa medida, aun cuando en la fórmula legislativa se haya utilizado la conjunción “y”, la interpretación más acorde con el texto y finalidad constitucional es que lo que ha establecido el legislador son dos supuestos de excepción distintos y excluyentes entre sí respecto de la prohibición de doble percepción de ingresos del Estado, y no una excepción aditiva que permita su aplicación simultánea para admitir una triple percepción.
61. Así lo han entendido los organismos técnicos rectores de la materia. La Autoridad Nacional del Servicio Civil, en su Informe Técnico N.º 102-2018-SERVIR/GPGSC de 23 de enero del 2018, respecto de una consulta relacionada con la normativa relativa a la prohibición de doble percepción de ingresos para funcionarios y servidores públicos, señaló lo siguiente en sus conclusiones: *“La Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público establece que ningún empleado público puede percibir del Estado más de una remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso. (...) **solo se podrá percibir adicionalmente a la remuneración, otro tipo de ingreso, siempre y cuando este sea por función docente o por la percepción de dietas por participación en uno (1) de los directorios de entidades o empresas públicas, caso contrario se incurriría en la prohibición de doble percepción.**”* (Resaltado es nuestro).
62. En ese mismo sentido, la referida Autoridad Nacional del Servicio Civil, en su Informe Técnico N.º 2572-2022-SERVIR-GPGSC de 29 de noviembre de 2022, concluyó que *“**Las excepciones contempladas en el artículo 3º de la Ley N.º 28175 limitan las entregas económicas que un servidor civil podría percibir**”*



Junta Nacional de Justicia

del Estado hasta un máximo de dos (2), todo exceso de este límite constituiría una trasgresión a la prohibición de doble percepción de ingreso.” (Resaltado es nuestro).

63. A su vez, la Opinión N.º 0173-2023-DGGFRH/DGPA de 6 de julio de 2023, emitida por el Despacho Viceministerial de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas, respecto a las excepciones a la prohibición de doble percepción de ingresos, indica lo siguiente: “(...) ***con estas excepciones, un funcionario o servidor público podría mantener en paralelo un segundo ingreso con la misma u otra entidad pública, y percibir hasta un máximo de dos (02) ingresos por parte del Estado***”. (Resaltado propio). En esa medida, señala que las combinaciones podrían ser ocho:
- Remuneración + función docente.
 - Remuneración + dieta.
 - Remuneración + pensión.
 - Función docente + dieta.
 - Función docente + pensión.
 - Pensión + dieta.
 - Doble función docente.
 - Doble percepción de dieta.
64. Se advierte, entonces, que es pacífica y uniforme la interpretación de la prohibición constitucional y legal de percibir doble ingreso por parte del Estado, salvo las excepciones previstas (docencia y dietas), sin que se permita en modo alguno una triple percepción, como pretende alegar el investigado.
65. El investigado es un fiscal supremo que ha ejercido la Fiscalía de la Nación, esto es, tiene como función principal la defensa de la legalidad en su condición de representante del más alto nivel del Ministerio Público. En tal sentido, no resulta una justificación válida que haya consentido percibir triple ingreso por parte del Estado solo porque en la Academia de la Magistratura se tenía la práctica o interpretación de que era posible hacerlo, ya que debió advertir esa situación contraria a la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente. Es pertinente recordar, en todo caso, que el error no es fuente de derecho.
66. En ese mismo orden de ideas, no se advierte que exista un cambio de criterio por parte del MEF respecto de la aplicación de las normas que regulan la prohibición de doble percepción de ingreso por parte del Estado, como alega el investigado. La implementación del Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) no implica la adopción o cambio de un criterio determinado, sino que constituye una herramienta de gestión para contar con información estandarizada de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del sector público²⁸, siendo que su aplicación, en el caso concreto del investigado, lo que determinó fue la detección

²⁸ Tercer considerando de la Resolución Directoral N.º 007-2021-EF/53.01 que aprueba la Directiva N.º 0003-2021-EF/53.01 “Lineamientos para la gestión de las planillas de pago y boletas de pago en las entidades del Sector Público”.



Junta Nacional de Justicia

de la situación irregular en la que se encontraba al percibir triple ingreso por parte del Estado, procediendo a denegarla.

67. En la línea de lo desarrollado en los fundamentos precedentes, se concluye que el fiscal supremo investigado, en el caso concreto, no guardó el valor de integridad en su comportamiento, pues lejos de asegurar que su conducta se encuentre por encima de cualquier reproche a los ojos de un observador razonable, se puso en una situación en la que se afecta su “unidad de actitud” con relación a los derechos y prohibiciones que le atañen a todo servidor público, dando la impresión de una ventaja comparativa entre unos y otros al percibir triple ingreso por parte del Estado; máxime si se trata de un Fiscal Supremo del Ministerio Público en que el estándar de exigencia es sumamente mayor porque no solo defiende la legalidad en nombre del Estado peruano, sino que es un emblema a seguir frente a otros fiscales y servidores públicos, por lo que su actitud personal no puede quedar en entredicho frente al ciudadano.
68. 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 (...)”²⁹.
69. El comportamiento del investigado ha sido contrario a la obligación de todo fiscal de mostrar y demostrar probidad, honestidad, decoro y decencia en el ejercicio de sus funciones, máxime si se tiene presente el artículo V del Título Preliminar de la Ley de la Carrera Fiscal que establece a la ética y la probidad como componentes esenciales de los fiscales en dicha carrera.
70. En tal sentido, la actuación de un fiscal, más aún de un fiscal supremo, debe enmarcarse dentro de los parámetros de las normas éticas que legitiman su conducta. Sobre el particular, existen parámetros de conducta exigibles a los fiscales, canalizados mediante normas establecidas como deberes en el Código de Ética del Ministerio Público³⁰, en cuyo artículo 1 se establece que “Los fiscales tienen el deber imperativo de actuar, tanto en su función pública como en su vida privada, conforme a los principios, valores y deberes del presente Código de Ética y basar sus acciones en la razón, la libertad y la responsabilidad”; lo que no ha sido respetado por el investigado al incurrir en la conducta imputada en el presente caso.

Subsunción de los hechos acreditados en la infracción disciplinaria imputada

71. Consecuentemente, la administración ha cumplido con probar los hechos imputados, debiendo evaluar ahora si con dicha conducta el fiscal supremo investigado habría infringido los deberes previstos en los numerales 20) y 22) del artículo 33 de la Ley N.º 30483 – Ley de la Carrera Fiscal, modificada por la Ley N.º

²⁹ 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>

³⁰ https://fiscalia.gob.pe/Docs/0/files/codigo_de_etica.pdf



Junta Nacional de Justicia

31369; concordantes con los artículos 1, 4 y 8 del Código de Ética del Ministerio Público; así como con el Código de Ética de la Función Pública, Ley N.º 27815, y con el artículo V del Título Preliminar de la Ley de la Carrera Fiscal, sobre ética y probidad como componentes esenciales de la función fiscal; conllevando su conducta a considerar la presunta comisión de las faltas muy graves previstas en los numerales 13) y 15) del artículo 47 de la acotada Ley.

72. Al respecto, se debe tener presente que el artículo 38 de la Constitución Política del Estado, señala que: “Todos los peruanos tienen el deber de [...] respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación”, estando encargado el Ministerio Público por su Ley Orgánica en concordancia con el artículo 159.1 de la ya citada Constitución de “Defender la Legalidad”.
73. Asimismo, el artículo 43 de la Ley de la Carrera Fiscal, precisa que: “Son objeto del régimen disciplinario aquellas conductas señaladas expresamente como falta en la ley [...]” y, en este caso, se imputan como faltas disciplinarias las previstas en los numerales 13 y 15 del artículo 47 de la citada ley, que señalan lo siguiente:

Artículo 47.- Faltas muy graves

“Son faltas muy graves las siguientes:

(...)

13. Incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, comprometa gravemente los deberes del cargo.

(...)

15. Los demás casos expresamente previstos en las leyes sobre la materia.

74. Apreciamos que los deberes vulnerados por el investigado, trascienden los regulados directamente en la Ley de la Carrera Fiscal, como el relativo a la observancia de guardar en todo momento conducta intachable, sino que abarca otros, como el antes mencionado contenido en la Ley Fundamental, la Constitución Política, en su mandato del artículo 38 antes transcrito.

Sobre el deber de guardar en todo momento conducta intachable

75. En cuanto a las responsabilidades de quienes ocupan altas posiciones en el Estado, se ha señalado: “[...] que, desde el punto de vista constitucional, se exige a los funcionarios que están al servicio de la Nación un alto grado de compromiso, lealtad, responsabilidad e integridad pública, entendida esta última como el posicionamiento y la adhesión a los valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados”³¹.
76. En ese orden de ideas, el ejercicio del cargo de fiscal, supone el cumplimiento de deberes y obligaciones, para lo cual se requiere contar con personas de conducta intachable y honorable en todos los actos de su vida pública y privada, que permitan no solo garantizar, entre otros, el cumplimiento de las leyes sino también mantener indemne el prestigio institucional y personal.

³¹ Resolución N.º 084-2022-PLENO-JNJ. P.D. N.º 099-2021-JNJ-Lima del 4 de julio de 2022, F.J. 23.



Junta Nacional de Justicia

77. Así, como lo ha señalado la magistrada Ledesma Narváez en su voto singular, emitido en el fallo correspondiente al Expediente N.º 3485-2012-PA/TC:

[...] En un Estado Constitucional, los jueces y fiscales, en tanto funcionarios públicos que tiene a su cargo la defensa y protección última de los derechos de las personas, si bien es claro que tienen garantizados determinados contenidos básicos del derecho a la intimidad, también lo es que su intimidad no es la misma que aquella de cualquier ciudadano, pues a ellos, la ética y la ley les exigen "guardar en todo momento", una "conducta intachable", por lo que están sometidos desde el inicio del ejercicio de su cargo -y así lo saben al optar por este trabajo- a un mayor escrutinio público de sus actos, incluso de su ámbito privado (sin que ello implique desaparecer dicho ámbito). Como lo establece el Código de Ética del Poder Judicial: "la sociedad espera de los jueces un comportamiento de excelencia en todos los ámbitos de su vida. Por lo tanto, es posible exigirles altos estándares de buena conducta con la finalidad de que contribuyan a crear, mantener y acrecentar la confianza ciudadana en la judicatura" (fundamentación, punto 1).

78. Además, resulta pertinente señalar lo expuesto por el artículo 2 de la Ley de la Carrera Fiscal, que prescribe lo siguiente en relación al perfil del fiscal:

Artículo 2.- Perfil del fiscal

El perfil del fiscal está constituido por el conjunto de capacidades y cualidades personales y profesionales que aseguran que, en el ejercicio de sus funciones, los fiscales respondan idóneamente a los roles constitucionales de defensa de la legalidad, de los intereses públicos tutelados por el derecho, de representación de la sociedad en juicio y de investigación del delito. En tal sentido, las principales características de un fiscal son:

[...]

11. Trayectoria personal éticamente irreprochable. [...]” (subrayado agregado)

79. Asimismo, conforme se ha sostenido en anteriores pronunciamientos de la Junta Nacional de Justicia, 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 fiscal o en aquel en el que, en razón de dicha condición, ejerza función pública, o incluso actuando en el ámbito de la esfera privada, si dicha conducta incide en el ejercicio de la función pública o en la investidura que ostenta (credibilidad social); en consecuencia, cualquier conducta contraria a dichos parámetros será materia de reproche disciplinario como un incumplimiento del deber impuesto.

80. Los principios y valores que deben guiar la conducta del fiscal se encuentran desarrollados en el Código de Ética de la Función Fiscal aprobado por Resolución de Junta de Fiscales Supremos N.º 018-2011-MP-FN-JFS de 18 de marzo de 2011, previéndose entre ellos los siguientes:

Probidad

Debemos ser personas íntegras, honorables y rectas, cumplir nuestros deberes sin fraudes ni engaños; actuar con transparencia, autenticidad y buena fe. En base a este valor, las personas deben conducir sus vidas por el camino correcto [...].



Junta Nacional de Justicia

Transparencia

Debemos mostrarnos a los demás tal y como somos, manteniendo una vida pública y privada acorde con la dignidad del cargo. [...]

Prudencia

Debemos conducirnos en forma adecuada, justa y con cautela; aprender a distinguir lo bueno de lo malo a partir de nuestra experiencia y conocimientos. La prudencia nos aconseja a proceder con equilibrio y moderación, con ecuanimidad y mesura en nuestros actos y opiniones, buscando siempre la cordura y el justo medio.

Decoro

Debemos mantener un actuar acorde a la dignidad del cargo que se ostenta, un estilo que trasunte la seriedad y honestidad que haga confiable nuestra labor. [...]"

81. El mismo Código de Ética, en sus normas de conducta 1, 4 y 8, prevé lo siguiente:

Artículo 1.- Los fiscales tiene el deber imperativo de actuar, tanto en su función pública como en su vida privada, conforme a los principios, valores y deberes del presente Código de Ética [...].

Artículo 4.- Es deber de los fiscales preservar y mejorar el prestigio de la institución a fin de fortalecer la confianza pública y la consolidación del Ministerio Público como un organismo constitucional autónomo del Estado.

Artículo 8.- Los fiscales deben cuidar su conducta social y honorabilidad personal, propios de la investidura del cargo que, la Constitución y las leyes, le reconocen a fin de mantener su autoridad moral.

82. Se tiene presente que constituye un hecho público y notorio, que el 16 de setiembre de 2018, se publicó en la separata Normas Legales del Diario Oficial "El Peruano", el Decreto Legislativo N.º 1436, en cuyo artículo 1 se señaló que su objetivo era: "establecer normas básicas sobre Administración Financiera del Sector Público". En su artículo 6. Gobernanza de la Administración Financiera del Sector Público, se precisó que la misma estaba conformada, entre otros, por la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.

83. En ese mismo año SERVIR publicó en su página institucional los Informes Técnicos emitidos en el marco de sus competencias respecto a las prohibiciones contenidas en el artículo 3 de la Ley N.º 28175. Por ende, el mínimo de diligencia exigible a quien ocupa una alta posición en el sistema de justicia lo compelió a indagar o informarse sobre la legalidad del pago de los tres ingresos del Estado peruano que venía recibiendo.

84. En materia de liderazgo de organizaciones se suele aludir al principio ético denominado en inglés "*tone at the top*"³², traducido al español como "*tono en la parte superior o tono en la cima*", alude a que el clima ético de una organización se gesta y ejecuta desde el ámbito más importante y jerárquico de esta. Así, la conducta ética e integral ejecutada por los integrantes del máximo órgano del

³² Ibidem, F.J. 56.



Junta Nacional de Justicia

Ministerio Público impacta positivamente en los niveles jerárquicos inferiores y en el todo en general, convirtiéndose en un modelo a seguir por toda la organización. Por el contrario, la conducta inapropiada afecta la confianza no solo en quien la realiza, sino en la Institución, generando desconfianza en los ciudadanos, sobre la capacidad de autorregularse de sus miembros.

85. Este respeto a la institucionalidad y a la capacidad de autorregulación, está recogido en la Carta de Principios Éticos de los Ministerios Públicos Iberoamericanos aprobada en la XXVI Asamblea General Ordinaria de la Asociación Iberoamericana del Ministerios Públicos celebrada los días 5 y 6 de setiembre de 2018:

4. INSTITUCIONALIDAD

Cada fiscal asume institucionalmente en su labor un compromiso permanente como integrante del Ministerio Público.

[...]

Procederá con honestidad y lealtad en todos sus actos, de tal modo que se vislumbre que en el ejercicio de la autoridad se basa en buenas intenciones [...], pues solo busca cumplir con los objetivos supremos de la procuración de justicia, así como preservar y fortalecer la confianza ciudadana en la institución del Ministerio Público.

INTEGRIDAD Y PROBIDAD

El/la fiscal deberá seguir reglas de conducta según las cuales, la sociedad espera de ellos en razón de la función que cumplen, es decir un mayor compromiso en el respeto de los principios y valores éticos, acordes con su misión, lo cual derivará en el fortalecimiento de la confianza institucional. No deberá comportarse de una manera que un observador u observadora razonable considere atentatoria contra los valores y sentimientos predominantes en la sociedad en la que cumple funciones.

86. La sanción a esa falta a sus deberes legales y éticos, no se desvirtúa con la alegación que efectúa el señor fiscal, de que el pago de la dieta constituía una práctica de la AMAG.
87. Si bien es cierto que la AMAG efectuó el pago por dietas, conociendo el señor fiscal supremo que ya percibía dos remuneraciones del estado peruano, la diligencia propia de quien ejerce una alta función en el Estado, dada la existencia de una prohibición constitucional, la vigencia de una ley y los Informes Técnicos del ente rector de la política personal del Estado, lo obligaba a observar un deber de cuidado mayor, lo que no se puede soslayar.
88. Por lo tanto, al haber inobservado el deber de observar una conducta intachable, por haber cobrado dos remuneraciones y una dieta, todos con fondos públicos, pese a que estuvo en capacidad de conocer con mayor detalle y reflexión u orientación sobre el marco normativo que regula con razonabilidad el cobro de ingresos del Estado, según lo antes analizado, ha conllevado a que el investigado incurra en la falta muy grave tipificada en el numeral 13 del artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal, puesto que la conducta descrita agrede el decoro con que debe proceder todo fiscal, máxime si se trata de un fiscal supremo que debe dar ejemplo máximo de respeto al ordenamiento jurídico.



Junta Nacional de Justicia

89. Del mismo modo, está probado que ha incurrido en falta muy grave tipificada en el numeral 15 del artículo 47 de la citada Ley de la Carrera Fiscal, al haber inobservado la prohibición contenida en el artículo 3 de la Ley Marco del Empleo Público – Ley 28175, anteriormente mencionada, que proscribía que un servidor público pueda percibir más de dos ingresos provenientes del Estado.
90. Sin embargo, al momento de imponerse la sanción, se tomará en cuenta, como atenuante, que no se ha probado un actuar doloso, sino uno culposo, por no haber realizado el investigado un debido examen y reflexión sobre la normatividad antes analizada, habiendo obrado con imprudencia.

Conclusión

91. En virtud de las consideraciones previamente expuestas, se llega a la conclusión que, ha quedado debidamente probado que el investigado recibió aparte de las 2 remuneraciones que le correspondían como fiscal supremo y docente universitario, una dieta como miembro de la Academia Nacional de la Magistratura en el periodo comprendido entre los meses de septiembre de 2020 a junio de 2021.

Con dicha conducta ha infringido, los deberes previstos en los numerales 20) y 22) del artículo 33 de la Ley N.º 30483 – Ley de la Carrera Fiscal, modificada por la Ley N.º 31369, concordante con los artículos 1, 4 y 8 del Código de Ética del Ministerio Público; así como con el Código de Ética de la Función Pública, Ley N.º 27815, y con el artículo V del Título Preliminar de la Ley de la Carrera Fiscal, sobre ética y probidad como componentes esenciales de la función fiscal; configurándose la comisión de las faltas muy graves previstas en los numerales 13) y 15) del artículo 47 de la acotada Ley, referidas a -incurrir en un acto u omisión que, sin ser delito, comprometa gravemente los deberes del cargo- y a -los demás casos expresamente previstos en las leyes sobre la materia-.

92. Se arriba a esta conclusión luego de la tramitación del procedimiento disciplinario ordinario con irrestricto respeto a sus derechos fundamentales en el marco de un debido procedimiento y luego de la íntegra valoración de los medios probatorios aportados e incorporados válidamente al expediente.

VIII. DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN

93. Habiendo quedado acreditado que el fiscal supremo investigado incurrió en la comisión de faltas disciplinarias muy graves, corresponde determinar la graduación de la responsabilidad incurrida, teniéndose en consideración que la función de control disciplinario ejercida por la Junta Nacional de Justicia se encuentra revestida del análisis objetivo de los hechos y sobre la conducta concreta objeto de imputación.
94. La Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N.º 30916, establece en su artículo 2, literal f) que constituye competencia de esta entidad aplicar la sanción de destitución a los jueces y fiscales, titulares y provisionales de todos los niveles. Adicionalmente, de conformidad con el mismo artículo, literal g), la Junta también



Junta Nacional de Justicia

es competente para aplicar la sanción de amonestación o suspensión a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

95. En el marco de las competencias constitucionales de la Junta Nacional de Justicia, que conllevan a fiscalizar la conducta funcional de jueces y fiscales, corresponde evaluar la gravedad de los hechos y la responsabilidad incurrida por el investigado Pedro Wilfredo Sánchez Velarde, por su actuación como fiscal supremo del Ministerio Público, a fin de determinar el grado de la sanción respectiva.
96. Para ello, debe tener en consideración que la función de control disciplinario debe estar revestida del análisis objetivo de los hechos imputados, evitando criterios subjetivos que no estén respaldados por el correspondiente análisis de medios probatorios suficientes, manifestados en conductas concretas que denoten la comisión de hechos que puedan ser pasibles de sanción en el correspondiente procedimiento disciplinario.
97. El artículo VIII del Título Preliminar de la Ley de la Carrera Fiscal, Ley N.º 30483, señala que: “La carrera fiscal asegura que las decisiones que afecten la permanencia de los fiscales en sus cargos se adopten previo procedimiento, en el que se observen las garantías del debido proceso; y, en el caso de que se trate de la imposición de una sanción, los principios constitucionales de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad”.
98. De acuerdo con el análisis efectuado en la presente resolución, el investigado incurrió en responsabilidad disciplinaria al haberse acreditado la comisión de la falta muy grave contenida en los numerales 13) y 15) del artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal. Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el numeral 3) del artículo 248 del TUO de la Ley N.º 24777, Ley del Procedimiento Administrativo General, el principio de razonabilidad de la potestad sancionadora debe prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte ser más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas; sin embargo, la sanción a imponerse tendrá que ser proporcional al incumplimiento, es decir, a la gravedad de la infracción cometida. Así, de acuerdo con el precitado artículo 248 del TUO de la Ley N.º 24777, a efectos de graduar la sanción a imponerse se deberán seguir los siguientes criterios:
 - a) **Beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción:** Para el presente caso, de los actuados se evidencia que el fiscal investigado obtuvo beneficio económico como consecuencia de su reprochable actuación, pero se tiene presente que obró con imprudencia y falta de reflexión respecto de la interpretación del marco jurídico regulatorio, pero no con dolo.
 - b) **Probabilidad de la detección de la infracción:** El investigado actuó bajo la creencia que su conducta era acorde a ley, no hizo nada para impedir la detección del cobro irregular, lo que denota que no obró con dolo.
 - c) **Gravedad del daño al interés público:** La conducta infractora del fiscal investigado ocasionó una grave afectación a la credibilidad del sistema fiscal y



Junta Nacional de Justicia

de sus integrantes. Sobre el particular debe tenerse en cuenta que tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público son instituciones pertenecientes al sistema de justicia que se encuentran en constante esfuerzo de generar confiabilidad entre los justiciables, con lo que, el accionar del investigado, generó un impacto negativo que menoscabó la imagen del Ministerio Público, como entidad encargada de la defensa de la legalidad, los derechos de los ciudadanos y los intereses públicos.

- d) **Perjuicio económico causado:** De los recaudos evaluados se advierte que sí se ha generado un perjuicio económico al Estado Peruano, pero debe precisarse que las infracciones imputadas no exigen para su configuración la identificación del perjuicio económico, como tampoco resulta un criterio único para el análisis de ponderación.
 - e) **La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción:** No se verifica reincidencia en los términos señalados, sin embargo, lo que se observa es una conducta negligente e imprudente, como ya se ha señalado.
 - f) **Circunstancias de la comisión de la infracción:** En el presente caso ha quedado acreditado la participación directa y determinante del investigado en los hechos materia de imputación, pues ha reconocido haber recibido los tres ingresos cuestionados, empero la circunstancia determinante para ello fue su participación como integrante del consejo directivo de la AMAG, cargo para el cual fue elegido por su institución.
 - g) **La existencia o no de intencionalidad:** Conforme se ha señalado, la conducta del investigado si bien fue intencional, no obró con dolo, sino con poca reflexión e imprudencia, lo que constituye un atenuante.
99. Cabe acotar, que el artículo 4 del Código de Ética del Ministerio Público, aprobado por Resolución de la Junta de Fiscales Supremos N.º 018-2011-MP-FN-JFS, establece que: “Es deber de los fiscales preservar y mejorar el prestigio de la institución, a fin de fortalecer la confianza pública y la consolidación del Ministerio Público como un organismo constitucional autónomo del Estado”. Sin embargo, la conducta del investigado resulta contraria a la finalidad de su cargo, afectando la dignidad y respetabilidad de las funciones que ejerce un fiscal.
100. En ese sentido, la aplicación de la sanción debe hacerse a la luz de los principios constitucionales de razonabilidad, interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad y legalidad, concordantes con lo previsto en el artículo 248 del TUO de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Uno de los principios generales del derecho es el de la proporcionalidad, que se ha constituido en un instrumento de control de la discrecionalidad que, en lo que al control de la potestad disciplinaria se refiere, implica una necesaria correlación entre la infracción cometida y la sanción a aplicar, debiéndose tener presentes las particulares circunstancias de cada caso. Es decir, el ejercicio de tal potestad debe ponderar las circunstancias del hecho, a fin de



Junta Nacional de Justicia

alcanzar una necesaria y debida proporcionalidad entre el hecho imputado como falta y la responsabilidad exigida (sanción aplicable).

101. En consecuencia, teniendo en cuenta lo señalado, determinamos que la medida de destitución no resulta idónea para el presente procedimiento disciplinario, pues de la valoración de los hechos conjuntamente con las circunstancias específicas acaecidas, debidamente analizadas permiten concluir que existen sanciones que, siendo drásticas, son de menor intensidad que la destitución e, igualmente, resultan adecuadas para los fines de la función disciplinaria, esto es, sancionar la falta incurrida y persuadir a los distintos componentes del sistema de justicia y del servicio fiscal que la conducta infractora no resulte impune.
102. En tal sentido, no resulta necesario ni proporcional afectar de manera irreparable el derecho al trabajo del investigado y el acceso a la función pública, no constituyendo la falta incurrida, de acuerdo a lo desarrollado en este caso en concreto, razón suficiente para aplicar la destitución, debiendo el investigado ser merecedor de una sanción de menor magnitud.
103. Con base en las consideraciones expuestas, fluye que, en el examen de proporcionalidad, la medida de suspensión por (120) días resulta idónea y/o adecuada para coadyuvar a un ejercicio de la función fiscal acorde con los principios y deberes que la informan.
104. Dicha medida resulta necesaria, pues luego de la determinación de la configuración de los actos de vulneración de sus deberes como fiscal, no sería admisible la imposición de una sanción de menor intensidad a la antes mencionada.
105. Finalmente, con relación al análisis de proporcionalidad en sentido estricto, en un ejercicio de ponderación se justifica plenamente la imposición de la medida propuesta, pues si bien se afectaría el derecho subjetivo del investigado a ejercer sus funciones públicas por el tiempo de ejecución de la sanción, se debe privilegiar el interés público de preservar los derechos de los ciudadanos que esperan contar con fiscales que cumplan estrictamente con sus deberes funcionales.
106. Conforme a lo expuesto, habiendo observado los pasos del test de ponderación, no existiendo circunstancia que justifique la indebida e inexcusable actuación del investigado, resulta razonable, proporcional y satisfactorio a los fines del procedimiento disciplinario, imponerle la precitada sanción disciplinaria de suspensión.
107. Así, respetándose las garantías procesales y materiales dentro de las que destacan los principios de razonabilidad y proporcionalidad como parámetros, fundamentos y límites de la potestad sancionadora de la Junta Nacional de Justicia, es razonable concluir que se encuentra acreditada la responsabilidad disciplinaria del señor fiscal supremo Pablo Wilfredo Sánchez Velarde, habiéndose establecido que ha incurrido en la conducta disfuncional imputada, tipificada en los numerales 13) y 15) del artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal; razón por la cual, corresponde la imposición de la



Junta Nacional de Justicia

sanción de suspensión por el término de ciento veinte (120) días calendarios, prevista en el artículo 2 literal g) de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia.

Por estos fundamentos citados, apreciando los hechos y las pruebas con criterio de conciencia, en uso de las facultades previstas por los artículos 154 inciso 3) de la Constitución Política, 2 literal f) y g) de la Ley N.º 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia y artículos 64 y 65 del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia aprobado por Resolución N.º 008-2020-JNJ, modificado por Resolución N.º 048-2020, y estando al Acuerdo de fecha 30 de mayo de 2024, adoptado por mayoría por los señores Miembros de la Junta Nacional de Justicia, con el voto en discordia de la señora Imelda Julia Tumialán Pinto y el voto singular del doctor Marco Tulio Falconí Picardo.

SE RESUELVE:

Por unanimidad:

Artículo Primero. Declarar infundada la cuestión previa promovida por el señor Pablo Wilfredo Sánchez Velarde, sobre una supuesta imprecisión o falta de claridad en el modo de formular el cargo imputado, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Por mayoría:

Artículo Segundo. Tener por concluido el presente procedimiento disciplinario ordinario; y, en consecuencia, imponer al señor Pablo Wilfredo Sánchez Velarde, la sanción de suspensión por (120) ciento veinte días calendarios, por su actuación como fiscal supremo del Ministerio Público; por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo Tercero. Disponer la inscripción de la sanción a que se contrae el artículo precedente, en el registro personal del señor Pablo Wilfredo Sánchez Velarde, debiéndose cursar el oficio respectivo al señor Fiscal de la Nación para los fines pertinentes; y, publíquese la presente resolución.

Regístrese y comuníquese



Firma Digital

Firmado digitalmente por DE LA HAZA BARRANTES Antonio Humberto FAU 20194484365 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31.05.2024 16:34:28 -05:00

ANTONIO DE LA HAZA BARRANTES



Firma Digital

Firmado digitalmente por TUMIALAN PINTO Imelda Julia FAU 20194484365 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31.05.2024 15:35:18 -05:00

IMELDA JULIA TUMIALÁN PINTO



Firma Digital

Firmado digitalmente por ZAVALA VALLADARES Maria Amabilia FAU 20194484365 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31.05.2024 14:25:46 -05:00

MARÍA AMABILIA ZAVALA VALLADARES



Firma Digital

Firmado digitalmente por FALCONI PICARDO Marco Tulio FAU 20194484365 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31.05.2024 15:18:40 -05:00

MARCO TULIO FALCONÍ PICARDO



Firma Digital

Firmado digitalmente por THORBERRY VILLARÁN Guillermo Santiago FAU 20194484365 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31.05.2024 15:49:04 -05:00

GUILLERMO SANTIAGO THORBERRY VILLARÁN



Proceso Disciplinario Ordinario N.º033-2023-JNJ

Seguido al investigado Pablo Wilfredo Sánchez Velarde por su actuación como fiscal supremo.

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

Con la debida consideración a los miembros del Pleno de la Junta Nacional de Justicia, emito el presente voto en discordia en razón a los siguientes fundamentos:

1. La Miembro Ponente del PD N.º033-2023-JNJ, propone la sanción de suspensión por ciento veinte (120) días calendario al señor Pablo Sánchez Velarde por su actuación como fiscal supremo, al haber incurrido en la falta muy grave descrita en los numerales 13 y 15 del artículo 47 de la Ley N.º30483, Ley de la Carrera Fiscal -LCF.
2. De acuerdo con la ponencia presentada el cargo atribuido al investigado se detalla como sigue:

Haber presuntamente recibido, aparte de las 2 remuneraciones que le corresponden como fiscal supremo y Docente Universitario, dieta como miembro de la Academia Nacional de la Magistratura en el periodo comprendido entre los meses de septiembre de 2020 a junio de 2021.

Por lo que, habría vulnerado la disposición referida a la prohibición constitucional de doble percepción contemplada en el artículo 40 de la Constitución Política, y demás normas de desarrollo aplicables a los funcionarios y servidores en el sector público.

3. Al respecto, quien suscribe concuerda con las citas normativas y jurisprudenciales que se han expuesto en la ponencia bajo comentario, sin embargo, discrepa respetuosamente de la interpretación desarrollada en la misma. Así, coincido con que el artículo 3 de la Ley N.º28175, Ley Marco del Empleo Público, establece que ***“Ningún empleado público puede percibir del Estado más de una remuneración, retribución, emolumento o cualquier tipo de ingreso (...) Las únicas excepciones las constituyen la función docente y la percepción de dietas por participación en uno (1) de los directorios de entidades o empresas públicas.”*** (resaltado y subrayado nuestro).
4. Sobre el particular, en el fundamento 6.25 de la ponencia presentada, se dilucidan los alcances del precepto normativo referido en función a que *“(…) surge una cuestión problemática sobre si las excepciones contempladas en dicho artículo 3º deben aplicarse en forma acumulativa o alternativa. Dicho, en otros términos, si el mencionado artículo autoriza al funcionario público únicamente a percibir dos remuneraciones, siendo una de estas por función docente, o si también le autoriza a percibir dos remuneraciones, una por*



función docente, y, en adición a ello, dietas por su intervención en los órganos de dirección de entidades públicas”.

5. A partir de dicho análisis, nuestra posición es que el precepto normativo en referencia no reviste cuestión problemática alguna por cuanto es claro en señalar que las dos excepciones a la prohibición de doble percepción lo constituyen los **ingresos** por ejercer función docente o por la percepción de dietas; es decir, no nos encontramos ante el supuesto de más de una **remuneración**, sino, ante el supuestos de **ingresos**; y, ello es así, por cuanto la Ley Marco identifica y distingue la remuneración de la retribución del emolumento o de cualquier ingreso que perciba el funcionario o servidor público, por tanto, las excepciones reguladas se refieren a otros ingresos como son los obtenidos por función docente o por dietas, los que no tienen condición remunerativa.
6. De hecho, la ponencia en comentario señala que, de acuerdo con el artículo 56° de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, Decreto Legislativo N.°276, “*Las dietas por participación y asistencia a directorios u órganos equivalentes de Empresas e Instituciones no tienen naturaleza remuneratoria*” (resaltado y subrayado nuestro), por lo que, en una secuencia congruente de análisis, en nuestra opinión, no nos encontramos ante una disyuntiva sobre cuántas remuneraciones podía percibir el investigado durante los años 2020 y 2021, sino, si es que era posible que percibiera una remuneración y dos ingresos por el concepto de función docente y dieta.
7. Sobre el particular, la Ley Marco es lo suficientemente clara en la descripción de las dos excepciones contempladas, es decir, de los ingresos por concepto de función docente y dietas; y, de la normativa aplicable no se advierte prohibición normativa alguna que limite la percepción de ambos conceptos de modo simultáneo de manera conjunta con una remuneración; ahora bien, el artículo 39 de la LCF prohíbe que los fiscales acepten cargos remunerados dentro de las instituciones públicas o privadas, a excepción del ejercicio de la docencia universitaria; de la misma manera, el numeral 2 del artículo 47 de la norma en mención, considera como falta muy grave “*Desempeñar, simultáneamente a la función fiscal, **empleos o cargos públicos remunerados** o prestar cualquier clase de servicios profesionales remunerados, salvo lo previsto en la Constitución Política para la docencia universitaria*” (resaltado nuestro).
8. Volvemos entonces a la distinción entre el concepto “*remuneración*” y el concepto “*dieta*”, el concepto de remuneración se enmarca en una labor de trabajo prestada bajo subordinación como contraprestación a los servicios que presta el trabajador, regulado bajo un contrato laboral o, en el caso del sector público, una contratación administrativa de servicios o bajo los regímenes del Decreto Legislativo N.°276 o Ley N.°30057, Ley del Servicio Civil; esto es que, debe de existir una relación de subordinación de quien presta el servicio respecto de quien cumple el rol de empleador; situación que no se verifica en la percepción de dietas, éstas además de que, como ya se ha mencionado, no cuentan con naturaleza remunerativa; se otorgan



bajo una relación autónoma, es decir, no subordinada, y se otorga a consecuencia de una labor específica ejercida por horas no determinadas contractualmente, para el caso, una función para la cual fue elegido sin que medie concurso público o designación para un cargo específico.

9. En consecuencia, la dieta no es un concepto que se incluya dentro de las prohibiciones del artículo 39 de la LCF y menos aún dentro de la falta muy grave descrito en el numeral 2 del artículo 47 de la misma norma; por lo tanto, para la suscrita, el investigado Pablo Wilfredo Sánchez Velarde en su condición de fiscal supremo, no ha incurrido en prohibición alguna, por lo que no se acredita la falta muy grave atribuida en el cargo imputado, debiendo, por tanto, archivar el PD N.º033-2023-JNJ, conforme a los argumentos planteados

VOTO DISCORDIA

En consecuencia, mi voto en discordia es porque se absuelva al señor Pablo Wilfredo Sánchez Velarde, de los cargos imputados al no configurarse las faltas muy graves previstas en los numerales 13 y 15 del artículo 47º de la Ley N.º30483, Ley de la Carrera Fiscal; debiendo archivar el PD N.º033-2023-JNJ, conforme a lo expuesto.

Lima, 30 de mayo de 2024



Firma Digital

Firmado digitalmente por TUMIALAN
PINTO Imelda Julia FAU
20194484365 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30.05.2024 16:26:20 -05:00

Imelda Julia Tumialán Pinto
Junta Nacional de Justicia
Miembro Titular



Junta Nacional de Justicia

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO N.º 033-2023-JNJ

VOTO SINGULAR DEL MIEMBRO DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA, SEÑOR MARCO FALCONI PICARDO

Expresando la mayor consideración hacia mis colegas miembros del Pleno de la Junta Nacional de Justicia, intervengo en la votación de este procedimiento disciplinario mediante un **VOTO SINGULAR**, debido a que, si bien compartimos los argumentos formulados por la Miembro Ponente del presente caso, y, además, suscribimos el sentido de su decisión; sin embargo, consideramos relevante señalar argumentos adicionales que dar mayor solidez a la responsabilidad disciplinaria que se ha determinado en el señor Pablo Wilfredo Sánchez Velarde.

I. FUNDAMENTOS DEL VOTO

La imputación que recae contra Pablo Wilfredo Sánchez Velarde es haber recibido, además de las dos remuneraciones por ser fiscal supremo y docente universitario, dietas como miembro del Consejo Directivo de la AMAG, en el periodo de septiembre de 2020 a junio de 2021. Con esta conducta el citado fiscal habría infringido sus deberes previstos en los numerales 20) y 22) del artículo 33º de la Ley de la Carrera Fiscal, concordantes con los artículos 1º, 4º y 8º del Código de Ética del Ministerio Público, así como con el Código de Ética de la Función Pública y el artículo V del Título Preliminar de la Ley de la Carrera Fiscal.

Es importante destacar que los hechos que sustentan esta imputación, es decir, la percepción por parte del investigado de tres ingresos procedentes del Estado (dos remuneraciones y una dieta), es algo que se encuentra fuera de controversia. En autos aparecen elementos que así lo acreditan, como el Informe N.º 076-2022-AMAG/RR.HH¹, del 10 de febrero de 2022, emitido por el Analista de Remuneraciones de la Academia de la Magistratura. En adición a ello, el propio investigado ha admitido haber percibido aquel triple ingreso en el periodo de setiembre de 2020 a junio de 2021.

Sin embargo, la controversia surge en el plano jurídico. Para el investigado y su defensa, el hecho de haber percibido triple ingreso procedente del Estado sería conforme a Derecho. Específicamente, sería conforme a lo establecido en el artículo 3º de la Ley Marco del Empleo Público -Ley N.º 28175- y el artículo 40º de la Constitución. Al respecto, su línea de defensa ha sido la de cuestionar el sentido y alcance de dichas normas, afirmando, entre otros argumentos, que de la lectura literal de dichos dispositivos no se puede afirmar una prohibición de que un funcionario público perciba tres ingresos procedentes del Estado; antes bien, sostiene que la primera norma citada autorizaría la triple percepción.

Respecto a dicha afirmación, en la ponencia se han desarrollado las principales razones por las que dichas afirmaciones del investigado no pueden admitirse como descargo de su responsabilidad disciplinaria. Una interpretación sistemática, teleológica y conforme a la Constitución, nos orienta en el sentido que la finalidad de dichas normas y prohibiciones, precisamente, es evitar que un funcionario público perciba más de un ingreso procedente

¹ Folios 851-vuelta.



Junta Nacional de Justicia

del Estado. Sin embargo, *de manera muy excepcional*, tanto la Constitución y la Ley autorizan a un funcionario a percibir un segundo ingreso.

En el caso de la Constitución solo se autoriza el ejercicio retribuido de la docencia universitaria; mientras que, en la Ley, además de la docencia también se admite un segundo ingreso por integrar el directorio de una (01) entidad pública. De ahí que, tanto la finalidad de dichas normas, así como la propia naturaleza de una *excepción*, nos llevan a rechazar la posibilidad que sugiere el investigado, de una suerte de *“acumulación de excepciones”*; lo cual, desde todo punto de vista, es contrario a la regla de que todo funcionario público debe percibir un solo ingreso procedente del Estado.

Adicionalmente, si nos remitimos al *nomen iuris* impuesto por el legislador a la norma en cuestión -Art. 3° de la Ley N.° 28175-, se aprecia que la misma se denomina: *“Prohibición de doble percepción de ingresos”*, de cuya lectura se hace patente la finalidad de prohibir de manera general la percepción de ingresos múltiple -más de una-. Por lo que resulta abiertamente contrario al sentido y finalidad de dicha norma que se postule que la misma admite, no solo dos, sino incluso tres ingresos procedentes del Estado.

A todo lo señalado se debe agregar que estas afirmaciones, además, encuentran respaldo en la propia Ley de la Carrera Fiscal -Ley 30483-, la misma que fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 06 de julio de 2016, y, por tanto, se encontraba plenamente vigente en el periodo en que el investigado percibió tres ingresos procedentes del Estado y de manera simultánea. En efecto, en el artículo 39°, numeral 3) de la citada Ley se establece textualmente lo siguiente:

“Artículo 39°. Prohibiciones

Está prohibido a los fiscales:

(...)

3. Aceptar cargos remunerados dentro de las instituciones públicas o privadas, a excepción del ejercicio de la docencia universitaria.”

De acuerdo a esta prohibición, cuyo carácter especializado la hacen de aplicación prevalente frente a leyes generales como la Ley Marco del Empleo Público, la única excepción que se admite a los fiscales es ejercer un segundo cargo remunerado como docente universitario. No está previsto en este estatuto de la función fiscal, la percepción de ingresos por conceptos distintos a la docencia. En consecuencia, el conocimiento de aquella norma, por parte del investigado, refuerza la tesis de que este debió observar una conducta distinta frente a los hechos que se le atribuyen a título de cargo.

Por lo demás, el incumplimiento de esta prohibición se encuentra sancionada disciplinariamente por el artículo 47°, numeral 2) de la Ley de la Carrera Fiscal, donde se establece que constituye una falta disciplinaria ejercer, además de la función fiscal, empleos, *cargos o cualquier servicio profesional remunerado*, distinto a la docencia universitaria, la cual es la única excepción que autoriza expresamente la Constitución del Estado.

En consecuencia, no pueden ampararse las alegaciones de defensa del investigado, quien ha tratado de mediatizar el contenido y alcance de la Ley Marco del Empleo Público, pues,



Junta Nacional de Justicia

como hemos evidenciado en este voto singular, el plexo normativo que rige esta materia es más amplio y debió motivar en el investigado una conducta distinta a la que este observó. Así lo imponen las demandas de que todo fiscal debe observar una conducta razonable, prudente y diligente, más aún si se trata de un magistrado de rango supremo.

SENTIDO DEL VOTO SINGULAR

En consecuencia, con las consideraciones indicadas, emito mi **VOTO SINGULAR** en el sentido siguiente:

Artículo Primero. – Declarar infundada la cuestión previa promovida por el investigado sobre una supuesta imprecisión o falta de claridad en el modo de formular el cargo imputado.

Artículo Segundo. – Imponer la sanción disciplinaria de suspensión por ciento veinte (120) días calendario al señor Pablo Wilfredo Sánchez Velarde, por su actuación como Fiscal Supremo, al haberse establecido que ha incurrido en la falta muy grave prevista y sancionada por los numerales 13 y 15 del artículo 47 de la LCF, dándose por concluido el presente procedimiento disciplinario N.º 33-2023-JNJ.



Firma Digital

Firmado digitalmente por FALCONI
PICARDO Marco Tulio FAU
20194484365 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30.05.2024 17:09:20 -05:00

MARCO FALCONI PICARDO
MIEMBRO
JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA