

JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA (JNJ): FORTALECIENDO SU ROL EN LA DEMOCRACIA

José Enrique Sotomayor Trelles
(coordinador)

Capítulo 6

**Junta Nacional de Justicia:
fortaleciendo su rol en la
democracia**

**José Enrique Sotomayor Trelles
(coordinador)**

Junta Nacional de Justicia: Fortaleciendo su rol en la democracia

**José Enrique Sotomayor Trelles
(coordinador)**

Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (CICAJ-DAD)

Jefe del DAD

Elmer Arce Ortíz

Directora del CICAJ-DAD

Betzabé Marciani Burgos

Consejo Directivo del CICAJ

Renzo Cavani Brain

Gilberto Mendoza del Maestro

Arelí Valencia Vargas

Equipo de Trabajo

Rita Del Pilar Zafra Ramos

Carlos Carbonell Rodríguez

Ana Lucía Montenegro Chaupis

Josué David Ochoa Guevara

Celia Mercedes Cárdenas Eguizabal

Genesis Mendoza Lazo

Junta Nacional de Justicia: fortaleciendo su rol en la democracia

Coordinador: José Enrique Sotomayor Trelles

Imagen de cubierta: PriceM/Shutterstock.com

Primera edición digital: Mayo de 2025

© De los autores de los trabajos publicados

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú

Departamento Académico de Derecho

Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (511) 626-2000, anexo 4930 y 4901

<https://departamento.pucp.edu.pe/derecho/cicaj/>

Corrección de estilo: Parte de la corrección de estilo fue realizada por Loreta Alva Mansilla y María Gracia Tamara Minaya Chávez y parte por el Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica

Diseño: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164 - Breña

tareagrafica@tareagrafica.com

Mayo 2025

En la edición de la presente publicación se ha intentado de hacer la menor cantidad de cambios posibles para mantener la manera más fidedigna los textos de los/as autores/as.



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons de tipo Reconocimiento-NoComercial-SinDerivados 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2025-03699

ISBN: 978-612-49809-2-3

ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS RELEVANTES PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONATORIA DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA DEL PERÚ¹

Úrsula Indacochea Prevost²

I. Introducción

Con fecha 10 de enero de 2019 se publicó la Ley n.º 30904, “Ley de Reforma Constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia”, en el Diario Oficial *El Peruano*, que modificó, entre otros, el artículo 154 de la Constitución Política de 1993, relativo a las facultades de la Junta Nacional de Justicia (JNJ).

La norma constitucional, en su redacción original, únicamente permitía aplicar la sanción de destitución a jueces, juezas y fiscales de todos los niveles, a solicitud previa de la Corte Suprema de Justicia, o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente. Su nuevo texto le permite a la JNJ actuar de oficio. Asimismo, se ha agregado la facultad de aplicar otras dos sanciones a los jueces, juezas y fiscales supremos: la amonestación, y la suspensión de hasta 120 días calendario. La ampliación constitucional de las facultades sancionatorias de la JNJ eleva la importancia de garantizar que su ejercicio se realice de forma legítima, en concordancia con los compromisos internacionales sobre derechos humanos asumidos por el Estado peruano.

El derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) ha desarrollado una serie de estándares para garantizar que la potestad sancionatoria sobre operadores de justicia no vulnere las garantías que conforman el principio de independencia judicial. Debe notarse que, a diferencia de lo que ocurre con otro tipo de funcionarios o servidores públicos, el principio de independencia judicial otorga a los jueces, juezas y fiscales una *protección reforzada*, con el objetivo de evitar que poderes externos o internos —incluyendo a las autoridades competentes en materia disciplinaria, como la JNJ— puedan perturbar o influenciar indebidamente el ejercicio de sus funciones. Estas “garantías reforzadas” de independencia judicial —en los términos utilizados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)—, modulan y otorgan un contenido específico a algunas de las garantías judiciales aplicables a la potestad disciplinaria estatal. Sin embargo, el derecho internacional también reconoce que, en el marco de un sistema democrático, los operadores de justicia deben estar sujetos a mecanismos de rendición de cuentas, que constituyen el complemento de su independencia.

En esa línea, el presente informe tiene por objeto exponer y desarrollar los estándares internacionales aplicables a la potestad administrativa sancionatoria de la JNJ, incluyendo aquellos que sustentan la existencia de mecanismos de rendición de cuentas de los funcionarios del sistema de justicia como elemento necesario para la construcción de una justicia democrática.

1 Algunas ideas ya se han desarrollado en Indacochea (2021 y 2022) y DPLF (2020, 2021, 2022 y 2023).

2 Fundación para el debido proceso (DPLF).

II. Antecedentes Relevantes de Derecho Interno

El artículo 154 de la Constitución Política del Perú describe, en su inciso 3, la facultad sancionatoria de la JNJ, en los términos siguientes:

Artículo 154.- Son funciones de la Junta Nacional de Justicia: [...]

3. Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos; y, de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. En el caso de los jueces supremos y fiscales supremos también será posible la aplicación de amonestación o suspensión de hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La resolución final debe ser motivada y con previa audiencia del interesado. Tiene naturaleza de inimpugnable [...]

La Ley N.º 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia (LOJNJ) también recoge estas facultades, en los incisos f) y g) de su artículo 2:

Artículo 2.- Competencias de la Junta Nacional de Justicia: [...]

f) Aplicar la sanción de destitución a los jueces y fiscales, titulares y provisionales de todos los niveles. Así como al jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC);

g) 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.

Esta misma norma, en su título preliminar, artículo III, enuncia una serie de principios que deben orientar el ejercicio de las competencias de la JNJ. Para los propósitos del presente documento, destacan el principio de *legalidad* (literal b), el principio de *imparcialidad* (literal d), el principio de *transparencia* (literal f), el principio de *participación ciudadana* (literal h), el principio de *debido procedimiento* (literal i), y el principio de *verdad material* (literal j).

El capítulo IV de la LOJNJ (“De la potestad de destitución, de amonestación y de suspensión) desarrolla aspectos relevantes de estas facultades. El artículo 41 enumera las causales por las que procede aplicar la sanción de destitución³ a jueces, juezas y fiscales de todos los niveles,

3 “a. Tener sentencia firme por la comisión de delito doloso;
b. La comisión de un hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, compromete la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público;
c. Reincidencia en un hecho que configure causal de suspensión, conforme a lo establecido en la ley de la materia;
d. Intervenir en procesos o actuaciones estando incurso en prohibición o impedimento legal;
e. Llevar a cabo o propiciar reuniones o comunicaciones con los postulantes a juez o fiscal, de cualquier nivel, durante el concurso público de méritos o el de ascenso, así como con juez o fiscal sometido a ratificación, evaluación parcial de desempeño o procedimiento disciplinario, con el objeto de obtener algún tipo de beneficio para sí o para terceros;
f. Llevar a cabo o propiciar reuniones o comunicaciones con los postulantes a jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), durante la etapa de nombramiento, evaluación parcial de desempeño, o procedimiento disciplinario, con el objeto de obtener algún tipo de beneficio para sí o para terceros, así como de quienes ejercen estos cargos durante los procedimientos de ratificación;

incorporando la facultad del Pleno de la JNJ, de suspender temporalmente y por mayoría calificada, a los jueces o fiscales procesados cuando las causales imputadas puedan “comprometer la función del cargo”, y por un máximo de 90 días calendario.

El artículo 42 delega en una norma reglamentaria la precisión de las infracciones que pueden dar lugar a las sanciones de amonestación y suspensión, mientras que el artículo 43 establece los lineamientos generales de la actuación de la JNJ en la tramitación del procedimiento de destitución —también aplicable a las sanciones de amonestación y suspensión—. Destaca, en este punto, la facultad de la JNJ de realizar una investigación preliminar, antes de determinar si corresponde la apertura de un proceso disciplinario (arts.43.1 y 43.2), lo que, en caso de ser procedente, determina la realización de una investigación exhaustiva (art. 43.3).

Por su parte, el capítulo V de la LOJNJ (“De la potestad de investigación y disciplinaria”) desarrolla, en su artículo 44, la facultad de investigación de la JNJ para los fines de la imposición de sanciones disciplinarias, mientras que el artículo 45 describe, de manera general, el procedimiento disciplinario y reconoce algunas de las garantías del debido proceso que se aplican. Por ejemplo, el inciso a) reconoce el derecho a la “previa audiencia del interesado” y su derecho a “efectuar los descargos correspondientes”; los incisos b) y c) se refieren a la debida motivación de la resolución disciplinaria, y a la obligación de la JNJ de resolver tomando en cuenta todos los antecedentes que se hayan acumulado y le hayan sido proporcionados; el inciso d) se refiere a la posibilidad de interponer un recurso de reconsideración contra la resolución que pone fin al procedimiento. Los numerales 45.2 y 45.3 y 45.4 se refieren a la medida de suspensión provisional, reconociendo igualmente el derecho a la “previa audiencia del interesado”, la “debida motivación”, y la posibilidad de impugnar la suspensión mediante un recurso de reconsideración.

III. Cuestión Previa: El Adecuado Equilibrio Entre la Protección de la Independencia Judicial, y la Aplicación de Mecanismos de Rendición de Cuentas de Jueces y Fiscales

Como cuestión previa a desarrollar la forma en que el DIDH ha abordado el tema de la potestad sancionatoria sobre operadores de justicia, es importante llamar la atención sobre que, a la par de la protección del principio de independencia judicial, diversos instrumentos y documentos internacionales mencionan la necesidad de mecanismos de rendición de cuentas *democráticos* sobre los sistemas de justicia, tanto a nivel institucional como a nivel individual. El Secretario General de Naciones Unidas, en su informe ante el Consejo de Seguridad de dicha organización sobre Estado de derecho, justicia transicional y sociedades postconflicto, ha resaltado que los mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas son consustanciales

g. Incurrir en culpa inexcusable en el cumplimiento de los deberes inherentes a su cargo;

h. Violar la reserva propia de la función;

i. No reincorporarse en sus funciones dentro de los cuatro días siguientes del vencimiento de la licencia a que se refiere el artículo 20 de la presente ley, sin la debida justificación;

j. No haber cumplido con informar de encontrarse incurso en un supuesto de conflicto de interés e inhibirse;

k. Incapacidad moral sustentada en la comisión de faltas éticas que, sin ser delito, comprometa el ejercicio de la función;

l. Incurrir en actos de nepotismo” (Congreso del Perú, 2019, cap. IV).

al Estado de derecho (Consejo Seguridad de las Naciones Unidas y Asamblea General, 2004, párr. 6).

Por su parte, instrumentos internacionales como la Convención Interamericana contra la Corrupción, establecen como medida de prevención de este fenómeno, la existencia de “normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas” (Organización de Estados Americanos [OEA], 1996, art. III.1), y de “mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta” (OEA, 1996, art. III, num. 1 y 2). La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, por su parte, declara como una de sus finalidades, la de “promover la integridad, la rendición de cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2003, art. 1. c), y establece la obligación de formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces que promuevan la rendición de cuentas, y de garantizar la existencia de órganos encargados de prevenir la corrupción (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2003, arts. 5 y 6).

El necesario equilibrio entre la protección de la independencia judicial y al principio de rendición de cuentas ha sido resaltado por la entonces Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, Gabriela Knaul, en su informe anual ante el Consejo de Derechos Humanos de 2014, de la siguiente manera:

[T]anto la independencia como la rendición de cuentas son elementos esenciales de un poder judicial eficiente y, por ello, deben funcionar conjuntamente. Así pues, la cuestión fundamental es determinar la manera de enfocar las exigencias de una mayor rendición de cuentas judicial sin dejar de salvaguardar el principio fundamental de la independencia judicial.

Con frecuencia, los llamamientos para que se rindan cuentas se interpretan erróneamente como una amenaza a la independencia judicial, pero, en los sistemas democráticos se ha de adoptar un enfoque menos absoluto y más matizado y dejar margen para la creación de mecanismos de rendición de cuentas para el sistema judicial. (Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2012, párr. 24)

En esa misma línea, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción también contiene disposiciones específicas relativas al poder judicial y al ministerio público, que resaltan la necesidad de adoptar medidas para promover la integridad y combatir la corrupción judicial, salvaguardando la protección de la independencia judicial⁴. Desde una perspectiva de derechos humanos, el informe “Corrupción y Derechos Humanos: estándares interamericanos”, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) en diciembre de 2019, incorpora a la rendición de cuentas entre los principios para luchar contra la corrupción (CIDH, 2019, párr. 120. c).

4 “[T]eniendo presentes la independencia del poder judicial y su papel decisivo en la lucha contra la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico y sin menoscabo de la independencia del poder judicial, adoptará medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial. Tales medidas podrán incluir normas que regulen la conducta de los miembros del poder judicial.

2. Podrán formularse y aplicarse en el ministerio público medidas con idéntico fin a las adoptadas conforme al párrafo 1 del presente artículo en los Estados Parte en que esa institución no forme parte del poder judicial, pero goce de independencia análoga” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2003, art. 11).

Al igual que el principio de independencia judicial, también es posible distinguir los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito del sistema de justicia desde una perspectiva *institucional*, y desde una perspectiva *individual* (Naciones Unidas, 2012, párr. 56). La primera se refiere a toda la estructura organizacional de la justicia, como el Poder Judicial o el Ministerio Público, en tanto instituciones; mientras que la segunda abarcaría los sistemas de responsabilidad aplicables a los jueces y fiscales como funcionarios públicos. Dentro de este segundo grupo, se encuentran los regímenes de responsabilidad administrativa de naturaleza disciplinaria, como los que tiene a su cargo la JNJ.

IV. Las “Garantías Reforzadas” que se Derivan del Principio de Independencia Judicial y que Condicionan la Potestad Sancionatoria de la JNJ

Ahora bien, la responsabilidad administrativa de los jueces y fiscales se distingue de otros regímenes disciplinarios aplicables a funcionarios públicos, precisamente porque quienes se desempeñan en el sistema de justicia gozan de una serie de garantías e inmunidades que les brindan una especial protección en razón de la función que desempeñan, y que se derivan del principio de independencia judicial.

Los instrumentos y tratados internacionales reconocen el principio de la independencia judicial como un *derecho humano*: el derecho de toda persona a acceder a tribunales independientes para obtener la determinación y protección de sus derechos cuando los consideren violados⁵. Además de ser un derecho de las personas o de los justiciables, la jurisprudencia de los órganos internacionales también ha establecido que algunos de sus componentes constituyen auténticos derechos de los jueces y fiscales⁶.

La Corte IDH ha identificado las garantías que se reconocen a los operadores de justicia para proteger su capacidad de ejercer sus funciones de manera independiente (Reverón Trujillo vs. Venezuela, 2009), y se ha referido a ellas como “garantías reforzadas”, ya que estas no son las mismas que se aplican a “cualquier servidor público”, pues los operadores de justicia son servidores públicos que tienen como misión resguardar la democracia y asegurar el respeto a los derechos (Chocrón Chocrón vs. Venezuela, 2011, párr. 98).

Tales garantías incluyen principalmente: (i) La garantía de un adecuado proceso de nombramiento, (ii) la garantía de inamovilidad en el cargo, y (iii) la garantía contra presiones externas (Tribunal Constitucional vs. Perú, 2011, párr. 73-75)⁷. Dada su pertinencia para el objeto del presente memorial, nos referiremos únicamente a las dos últimas, dado que constituyen un límite a las potestades sancionatorias de la JNJ sobre los jueces y fiscales peruanos.

5 El artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“Derecho de justicia”) y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Garantías judiciales” y “Protección judicial”, respectivamente) establecen el derecho de todas las personas a acceder a recursos judiciales y a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, *por un tribunal competente*, independiente e imparcial cuando creen que sus derechos han sido violados (OEA, 1948, 1969 y, Naciones Unidas, 1996, res. 2200 A (XXI) art. 14.1).

6 Así lo estableció la Corte IDH, por ejemplo, respecto del derecho a la estabilidad en el cargo: “[L]a garantía institucional de la independencia judicial se relaciona directamente con un *derecho del juez* de permanecer en su cargo, como consecuencia de la garantía de inamovilidad en el cargo” (López Lone y otros vs. Honduras, 2015, párr. 193).

7 Véase también Chocrón Chocrón vs. Venezuela (2011, párr. 98).

1. La Garantía de la Inamovilidad en el Cargo

La garantía de inamovilidad de los jueces consiste en un derecho a la permanencia en sus cargos “hasta tanto acaezca la condición resolutoria que pondrá fin a su mandato” (Reverón Trujillo vs. Venezuela, 2009, párr. 116) y, a su vez, está compuesta de otras garantías de estabilidad, que protegen su independencia frente a presiones indebidas⁸. La Corte IDH ha establecido que, como consecuencia de la garantía de la inamovilidad, se configura la estabilidad como un auténtico *derecho* del juez:

[L]a garantía institucional de la independencia judicial se relaciona directamente con un derecho del juez de permanecer en su cargo, como consecuencia de la garantía de inamovilidad en el cargo. (López Lone y otros vs. Honduras, 2015, párr. 193)

La garantía de la inamovilidad constituye un verdadero límite a la potestad sancionatoria sobre los jueces y fiscales, ya que *proscribe la libre remoción*, así como la *remoción arbitraria*. Así lo estableció desde 2009 la Corte IDH, en el Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela, en el que definió los componentes de la inamovilidad judicial:

[L]a inamovilidad es una garantía de la independencia judicial que a su vez está compuesta por las siguientes garantías: permanencia en el cargo, un proceso de ascensos adecuado y *no despedido injustificado o libre remoción* [énfasis añadido]. Quiere decir esto que, si el Estado incumple una de estas garantías, afecta la inamovilidad y, por tanto, no está cumpliendo con su obligación de garantizar la independencia judicial⁹. (Reverón Trujillo vs. Venezuela, párr. 79 y 116)

Respecto de la protección frente a la libre remoción, la Corte sostuvo que dicha práctica “fomenta la duda objetiva del observador sobre la posibilidad efectiva de aquellos de decidir controversias concretas sin temor a represalias” (Apitz Barbera y otros vs. Venezuela, 2008, párr. 44). Dado que la libre remoción en la región ha sido frecuentemente asociada a la existencia de operadores de justicia que ejercen sus cargos en situación de provisionalidad o temporalidad, la Corte IDH ha sido enfática en múltiples sentencias al señalar que la inamovilidad no solo protege a los jueces y fiscales titulares, sino también provisionales, mientras que se encuentren ejerciendo sus funciones (Apitz Barbera y otros vs. Venezuela, 2008, párr. 42)¹⁰. Esto es congruente con la posición de la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Jueces y Abogados, que establece que la inamovilidad debe ser reconocida y garantizada a todos los jueces durante el periodo de su nombramiento, sin importar si el periodo de su mandato es limitado o ilimitado¹¹.

8 De acuerdo con los *Principios Básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura*, “[l]a ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los periodos establecidos” (Principio 11) y “[s]e garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el periodo para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto” (Principio 12). (Naciones Unidas, 1985).

9 Véase también, Chocrón Chocrón vs. Venezuela (2011, párr. 99).

10 Véase también al respecto Reverón Trujillo vs. Venezuela (2009, párr. 114) y Casa Nina vs. Perú (2020, párr. 72).

11 “[I]ndependientemente de que el nombramiento de un juez sea para toda la carrera o por un período limitado, es fundamental que la permanencia en el cargo se garantice mediante la inamovilidad del juez durante el período para

La Corte ha profundizado en el concepto de remoción arbitraria, en la sentencia del Caso López Lone y Otros vs. Honduras, indicando que la garantía de la inamovilidad exigía que la remoción “obedezca exclusivamente a las causales permitidas o porque se ha cumplido el término o periodo de su mandato”; que los jueces “solo pueden ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia”, y que “todo proceso disciplinario de jueces y juezas deberá resolverse de acuerdo con las normas de comportamiento judicial establecidas en procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la constitución o la ley” (López Lone vs. Honduras, 2015, párr. 200).

La estabilidad reforzada en el cargo no solo protege a los jueces, sino también a los fiscales. Al respecto, la CIDH ha establecido que “al igual que en el caso de los jueces, los Estados los deben dotar de cierta estabilidad en sus cargos como consecuencia del rol fundamental que desempeñan en el acceso a la justicia” (CIDH, 2009, párr. 189). En su informe “Democracia y Derechos Humanos en Venezuela” de 2009, indicó que la estabilidad de los fiscales “es indispensable para garantizar su independencia frente a los cambios políticos o de gobierno” (CIDH, 2009, párr. 229) y que ello debe reflejarse en un nombramiento adecuado y en un régimen disciplinario con todas las garantías, a fin de que “no se separe arbitrariamente a un fiscal de su cargo por el hecho de haber tomado una decisión que no goce de popularidad” (CIDH, 2013, párr. 189.). A nivel universal, las Directrices de Naciones Unidas sobre la función de los fiscales disponen que las leyes les garanticen condiciones razonables de servicio, una remuneración “y, cuando corresponda, seguridad en el cargo, pensión y edad de jubilación” (Organización de las Naciones Unidas, 1990, principio 6); mientras que, a nivel europeo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha recomendado a los Estados que garanticen que todos los fiscales gocen de condiciones de servicio razonables, entre las que se incluye la permanencia en el cargo (Consejo de Europa, 2000, párr. 5.d).

2. La Garantía Frente a Presiones Externas

Otra de las “garantías reforzadas” es la garantía frente a presiones externas, reconocida por los Principios básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura cuando establecen que “[l]os jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo” (Organización de las Naciones Unidas, 1985, principio 18).

De la multitud de acciones ejercidas como “presiones externas” contra operadores de justicia —además de actos de violencia y amenazas contra ellos o sus familias, en violación del derecho a la integridad personal, el derecho a la vida y otros derechos fundamentales— el derecho internacional ha identificado la utilización de los procesos judiciales y de control (penales, administrativos y disciplinarios) como una forma de presión externa que se empuña contra operadores de justicia para hostigarlos, o para influenciar u obstaculizar su trabajo.

Las presiones externas ejercidas contra los operadores de justicia pueden adoptar una multiplicidad de formas, pero no todas ellas están vinculadas al principio de inamovilidad. Los operadores de justicia son frecuentemente sometidos a una amplia gama de

el que ha nombrado. La inamovilidad de los jueces es uno de los pilares fundamentales de la independencia del poder judicial” (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2009, párr. 57).

amenazas y obstáculos destinados a intimidarlos y evitar que ejerzan sus funciones de manera independiente.

Sin embargo, es importante mencionar que una de sus formas más usuales es la utilización de procesos judiciales y mecanismos de control disciplinario como forma de presión, hostigamiento, intimidación o criminalización. Así lo ha advertido la Comisión Interamericana en sus informes, donde da cuenta del uso indebido del derecho penal, a través de cargos y procesos penales injustificados y sin fundamento, de manera frecuente y sistemática para criminalizar y desacreditar a los operadores de justicia con el fin de hostigar e impedir su labor (CIDH, 2015, párr. 40-41).

En este punto, es pertinente referirnos al concepto de “sanciones encubiertas” que ha sido desarrollado recientemente por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Jueces y Abogados, Diego García-Sayán, y cuyo reconocimiento se ha producido a través de la jurisprudencia de tribunales nacionales e internacionales.

Según el Relator, para que una medida pueda ser considerada una “sanción encubierta” debe contener dos elementos, uno subjetivo y uno objetivo. El primero se refiere a la *finalidad ilegítima* de la medida, que consiste en “intimidar, hostigar, o interferir de algún otro modo en la actividad profesional de los magistrados” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2020, párr. 56). El Relator distingue este tipo de acciones, por ejemplo, de los procesos disciplinarios que persiguen la finalidad legítima de sancionar por la comisión de una falta en ejercicio de las funciones. El segundo elemento —el objetivo— se refiere al *efecto negativo* de la medida sobre la carrera o la vida profesional del juez o fiscal afectado.

Si bien las “sanciones encubiertas” adoptan múltiples formas, el relator menciona, entre ellas, algunos supuestos de procesos disciplinarios:

[u]na sanción por una opinión expresada o por una decisión adoptada en el ejercicio de la profesión, incluso si la conducta sancionada es conforme a la legislación nacional y normas pertinentes que regulan la conducta profesional. Los tribunales regionales de derechos humanos han considerado varios casos en que se han aplicado a los jueces procedimientos disciplinarios o se los ha separado de sus cargos por haber expresado opiniones críticas hacia el poder judicial o la reforma del sistema de justicia. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2020, párr. 58)

Menciona también, como modalidades de hostigamiento judicial,

el uso malicioso y a menudo simultáneo de procedimientos disciplinarios, procedimientos civiles, y/o enjuiciamientos, como táctica para imponer una represalia o ejercer coacción para obligar a un juez a rechazar la consideración de un caso, trasladarlo a otro juzgado o tribunal, o forzar su dimisión. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2020, párr. 60)

Finalmente, el Relator incluye, dentro de las medidas encubiertas que afectan la estabilidad en el cargo, (i) la separación del cargo fuera de los casos o sin que se siga el procedimiento establecido en la ley, y (ii) la suspensión temporal a la espera del resultado de un proceso civil o penal. Respecto de este último supuesto, señala lo siguiente:

[L]a suspensión temporal en el cargo a la espera de que concluyan los procesos judiciales o administrativos instaurados contra el magistrado puede justificarse como necesaria para mantener la confianza pública en el poder judicial, en particular en los casos en que se han

formulado alegaciones creíbles contra un magistrado de que ha cometido faltas graves de conducta. Sin embargo, ha habido varios casos en que la suspensión temporal se ha utilizado como forma indirecta de intimidar o castigar a un juez independiente o evitar que resuelva un caso sometido a su consideración. En casos extremos, la suspensión puede durar por un tiempo muy prolongado y equivaler en la práctica a una separación del cargo. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2020, párr. 64)

A nivel interamericano, un caso reciente y relevante que podría ejemplificar un supuesto de sanción encubierta, violatorio de la garantía contra presiones externas, es el Caso Urrutia Labreaux vs. Chile, resuelto en 2020. En dicha sentencia, la Corte IDH comprobó la utilización del proceso disciplinario de forma abusiva o arbitraria, por parte de la Corte Suprema de Justicia, con el objetivo de acallar la crítica realizada por este juez al rol que la máxima corte había desempeñado en la época de la dictadura (Urrutia Labreaux vs. Chile, 2020). En este caso, la Corte IDH amplió el ámbito de análisis de la violación de la garantía contra presiones externas, para incluir dentro de este ámbito también a las presiones *internas*.

Frente a este tipo de presiones, los estándares internacionales establecen la obligación del Estado de proteger a los operadores de justicia frente al uso ilegítimo de los procesos y procedimientos en su contra, reconociendo su efecto sobre su capacidad de ejercer sus cargos de manera independiente. La CIDH ha indicado, en ese sentido, la obligación estatal de “proteger a las y los operadores de justicia frente a ataques, actos de intimidación, amenazas y hostigamientos” (CIDH, 2013, párr. 147), lo cual comprende la protección contra procesos jurídicos espurios y sin fundamento, o con la intención de obstaculizar, o castigarlos por el ejercicio de su función jurisdiccional.

En esta misma línea lo indican los estándares relativos a la protección de personas defensoras de derechos humanos —categoría que incluye a los operadores de justicia—, al señalar que los Estados deben adoptar:

[t]odas las medidas necesarias para evitar que mediante investigaciones estatales se someta a juicios injustos o infundados a las personas que de manera legítima reclaman el respeto y protección de los derechos humanos. (CIDH, 2006, recomendación 11)

Tanto la Comisión como la Corte IDH y otros procedimientos especiales de protección de derechos humanos han profundizado en la definición de esas “medidas necesarias”, articulando las garantías específicas que deben observarse al someter a un operador de justicia a un procedimiento sancionatorio en la vía disciplinaria, asegurando que este procedimiento no constituye una presión externa ni lesiona la garantía de estabilidad reforzada; en otras palabras, para garantizar que la acción disciplinaria, en tanto mecanismo de rendición de cuentas, no constituye una vulneración de su independencia judicial.

V. Estándares Relevantes Para el Ejercicio de la Potestad Sancionatoria Sobre Jueces, Juezas y Fiscales

1. Las Garantías del Debido Proceso

Los estándares internacionales sobre independencia judicial coinciden en señalar que los procedimientos disciplinarios contra operadores de justicia “deben llevarse a cabo de conformidad con las garantías del debido proceso” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2020, párr.

35). El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Jueces y Abogados resalta que estos deben tramitarse “con agilidad e imparcialidad con arreglo a un proceso adecuado” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2020, párr. 34). En el caso *Reverón Trujillo vs. Venezuela*, la Corte IDH destacó la obligación de los Estados de asegurar que se cumplan las garantías del debido proceso en los procesos disciplinarios contra jueces:

[L]os procesos disciplinarios y sancionatorios de jueces deben necesariamente respetar las *garantías del debido proceso* [énfasis añadido] y debe ofrecerse a los perjudicados un recurso efectivo. (*Reverón Trujillo vs. Venezuela*, 2009, párr. 147)¹²

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos destaca que tal aplicación de las garantías del debido proceso no solo se deriva de los estándares internacionales sobre independencia judicial, sino también de la naturaleza sancionatoria de los procedimientos disciplinarios. Por su parte, la Corte estableció claramente que las protecciones y garantías del debido proceso —contenidos en el citado artículo 8.1 de la Convención— aplican no solamente a los procesos penales y juicios civiles, sino también a todo proceso de determinación de derechos, incluyendo aquellos que no tienen naturaleza penal, indicando que

[S]i bien el artículo 8 de la Convención 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 tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos* [énfasis añadido]. (*Tribunal Constitucional vs. Perú*, 2001, párr. 69)

Posteriormente, en el caso *Quintana Coello y Otros Vs. Ecuador*, la Corte IDH señaló que el principio de legalidad y debido proceso exigibles en materia penal, eran también aplicables a los procedimientos de naturaleza sancionatoria (*Tribunal Constitucional vs. Perú*, 2001, párr. 70). Por lo anterior, es claro que todo operador de justicia que sea sometido a un procedimiento en el que se determinen sus derechos, como es el caso de los procesos disciplinarios de carácter sancionatorio, debe gozar de todas las garantías de un debido proceso. En las siguientes líneas, se desarrollan los contenidos principales de estas garantías.

a) Derecho a ser Oído.

Todo operador de justicia que sea sometido a un procedimiento disciplinario tiene derecho a ser escuchado por la autoridad competente que decidirá sobre la determinación de los hechos, la configuración de la infracción y la aplicación de la sanción. De acuerdo con los Principios básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura:

[T]oda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. *El juez tendrá derecho a ser oído* [énfasis añadido] imparcialmente. En esa etapa inicial, el examen de la cuestión será confidencial, a menos que el juez solicite lo contrario. (Organización de las Naciones Unidas, 1985, principio 17)

¹² Ver también: *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela* (2008, párr. 147).

La Corte IDH ha definido este derecho como “el derecho de toda persona a tener acceso al tribunal u órgano estatal encargado de determinar sus derechos y obligaciones” (Apitez Barbera y otros vs. Venezuela, 2008, párr. 72). Por tanto, la imposición de una sanción disciplinaria sin haber escuchado al juez o fiscal involucrado para otorgarle la posibilidad de responder a los cargos que se le imputan, violaría este derecho.

b) Autoridad Disciplinaria Competente, Independiente e Imparcial.

En su informe “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia”, la Comisión Interamericana ha señalado que

[l]as garantías de competencia, independencia e imparcialidad deben ser satisfechas por las autoridades que tengan a su conocimiento los procedimientos disciplinarios, al constituir una función materialmente jurisdiccional y un presupuesto esencial del debido proceso, con independencia que la autoridad disciplinaria no sea formalmente un tribunal. (CIDH, 2013, párr. 194)

El primer atributo de la *competencia* de la autoridad disciplinaria exige que dicha atribución se encuentre establecida en la ley de manera previa, pues “[e]l nombramiento de un órgano disciplinario *ad hoc*, cuya integración se decida caso por caso, no puede considerarse compatible con la independencia del poder judicial” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2020, párr., 23). La CIDH ha señalado que esta garantía “[i]mplica el derecho a ser juzgado por las autoridades respectivas con arreglo a procedimientos previamente establecidos, de tal manera que el Estado no cree autoridades que no apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponde normalmente” (CIDH, 2013, párr. 196).

En lo que respecta a la independencia de la autoridad disciplinaria, esta debe ser garantizada con un adecuado proceso de nombramiento de quienes la integran, con garantías de estabilidad en sus cargos, y garantías para resistir presiones externas. Otras garantías incluyen, por ejemplo, “la duración de su mandato, [...] y la percepción de que el órgano es una entidad independiente” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2020, párr. 25); la previsión normativa de la independencia institucional “de tal manera que no tenga adscripción ni dependencia jerárquica, funcional o presupuestaria de ninguna otra autoridad” (CIDH, 2013, párr. 197); o la inexistencia de “injerencias por parte de otros poderes u órganos del poder público en los procesos disciplinarios” (CIDH, 2013, párr. 197).

Finalmente, la imparcialidad de la autoridad disciplinaria:

[e]xige que el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad. (Apitez Barbera y otros vs. Venezuela, 2008, párr. 56)

Según los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de Naciones Unidas:

[t]oda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e *imparcialidad* [énfasis añadido] con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a *ser oído imparcialmente* [énfasis añadido]. (Organización de las Naciones Unidas, 1985, principio 17)

A nivel interamericano, existen tres casos resueltos por la Corte IDH relativos a la vulneración de esta garantía en el marco de procedimientos sancionatorios contra jueces.

Primero, en el caso *Apitz Barbera y Otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela, la Corte IDH advirtió que el régimen disciplinario aplicado a las víctimas no admitía la posibilidad de recusar a los miembros de la autoridad disciplinaria, sino solo su inhibición voluntaria del caso, concluyendo que el Estado debía garantizar la regulación de un recurso de recusación (*Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*, 2008, párr. 53).

En segundo lugar, en el caso *Tribunal Constitucional vs. Perú*, la Corte evaluó el procedimiento de destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional peruano por parte del Congreso de la República, a la luz de las garantías consagradas en artículo 8.1 de la Convención y aplicando la definición de imparcialidad mencionada anteriormente. En su sentencia, la Corte señaló que “[l]a autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez *debe conducirse imparcialmente* [énfasis añadido] en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa” (*Tribunal Constitucional vs. Perú*, 2001, párr. 74).

Reiterando que:

[t]oda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza [énfasis añadido] ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, *independiente e imparcial* [énfasis añadido] y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete. (*Tribunal Constitucional vs. Perú*, 2001, párr. 77)

Para determinar si se vulneró o no la garantía de imparcialidad en dicho caso, la Corte IDH consideró varias situaciones que se presentaron en el proceso de destitución de los magistrados, que en dicho caso se realizó mediante un mecanismo político. Es importante resaltar que el tipo de situaciones que la Corte consideró para evaluar este aspecto incluyen la identidad entre las personas que acusaron a los magistrados, y quienes resolvieron sobre su destitución:

c) que 40 congresistas enviaron una carta al Tribunal Constitucional solicitando que se pronunciara sobre la inconstitucionalidad o no de la Ley N.º 26.657, relativa a la reelección presidencial; b) que algunos de los congresistas que enviaron dicha comunicación luego participaron en las diferentes comisiones y subcomisiones que se nombraron en el proceso en estudio; c) que la “segunda sentencia” emitida por los magistrados García Marcelo y Acosta Sánchez, de 16 de enero de 1997, no fue objeto de análisis, pese a que fue publicada irregularmente como un pronunciamiento aparte del emitido por el Tribunal; y d) que pese a la prohibición expresa del artículo 88 j) del Reglamento del Congreso algunos miembros de la Comisión Permanente participaron en la votación sobre la destitución constitucional. (*Tribunal Constitucional vs. Perú*, 2001, párr. 78)

Como resultado, la Corte declaró la violación del derecho a ser juzgado por una autoridad imparcial, declarando que “el Congreso, en el procedimiento del juicio político, no aseguró a los magistrados destituidos la garantía de imparcialidad requerida por el artículo 8.1 de la Convención Americana” (*Tribunal Constitucional vs. Perú*, 2001, párr. 78).

Finalmente, en el caso *Urrutia Laubreaux vs. Chile*, la Corte IDH analizó específicamente el derecho de los jueces a contar con una autoridad disciplinaria imparcial. En dicho caso, el juez, la presunta víctima fue sancionado por la Corte de Apelaciones de La Serena por el

contenido de un trabajo académico que había remitido a la Corte Suprema de Justicia y que esa Corte Suprema reenvió a la Corte de Apelaciones con la indicación de que le inicie un procedimiento disciplinario.

Cuando el juez apeló la sanción, dicho recurso de apelación fue resuelto por la misma Corte Suprema de Justicia que había solicitado la remisión del trabajo a la Corte de Apelación. La Corte IDH declaró que, aunque no fue constatado

[e]n el expediente si los ministros de la Corte de Suprema que solicitaron la remisión del trabajo académico a la Corte de Apelación de la Serena e indicaron [los problemas del contenido que merecían ser sancionados] son los mismos que conocieron del recurso de apelación [...] este hecho no fue controvertido por el Estado. Por el contrario, en sus alegatos el Estado implícitamente aceptó que esto ocurrió. Por lo tanto [la Corte IDH tomó] como un hecho que *al menos algunos de los ministros que conocieron de la apelación previamente había considerado que el trabajo académico contenía apreciaciones inadecuadas e inaceptables* [énfasis añadido]. (Urrutia Labreaux vs. Chile, 2020, párr. 122)

La Corte IDH consideró, que “en virtud de lo expuesto previamente, no [era] posible afirmar que la Corte Suprema de Justicia se aproximó a los hechos sin haber emitido una opinión previa sobre lo ocurrido” (Urrutia Labreaux vs. Chile, 2020, párr. 123), y por eso, determinaron lo siguiente:

[l]os ministros de la Corte Suprema que conocieron de la apelación no reunían elementos objetivos de imparcialidad para resolver sobre la misma. Por lo tanto, el Estado violó la garantía de imparcialidad reconocida en el artículo 8.1 de la Convención. (Urrutia Labreaux vs. Chile, 2020, párr. 124)

Dado todo lo anterior, queda claro que, para cumplir con la garantía de *autoridad imparcial*, en los parámetros de la Corte IDH, una autoridad que solicite el inicio de un proceso disciplinario no puede ser involucrado en la resolución de dicho proceso. En otras palabras, para ser imparcial conforme a los estándares interamericanos, la entidad acusadora no puede ser la misma autoridad que determina la responsabilidad disciplinaria o sanciones a aplicar, y debe garantizarse la posibilidad de recusar a quienes integran la autoridad disciplinaria.

c) Motivación de la Sanción.

El deber de motivación constituye una de las garantías judiciales protegidas en el Artículo 8.1 de la Convención Americana, y “constituye un derecho a que las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos o intereses de las personas, estén debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias” (CIDH, 2013, párr. 224) La Corte IDH ha señalado que la motivación “es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión” que da credibilidad a la acción procesal en cuestión dentro del marco del debido proceso en una sociedad democrática (Apitz Barbera, 2008, párr. 77). La Comisión ha explicado, además, que

[l]a motivación en los procesos de carácter sancionatorio tiene dos efectos: demostrar a la partes [*sic*] que estas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, proporcionar la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante instancias superiores. (CIDH, 2013, párr. 225)

Y agrega que

[L]a exigencia de un nivel adecuado de motivación es sumamente relevante ya que el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño de un funcionario público, y por ende, es en la propia motivación donde corresponde analizar la gravedad de la conducta imputada y la proporcionalidad de la sanción. (CIDH, 2015, párr. 225)

Algunos ordenamientos jurídicos recogen como infracciones disciplinarias, fórmulas como la del “error judicial inexcusable”, que implica una revisión del contenido de la decisión adoptada por el operador de justicia. Como se verá más adelante, el principio de independencia judicial prohíbe de manera estricta la imposición de sanciones disciplinarias (o de cualquier otro tipo) a operadores de justicia por el contenido de sus decisiones, con la única excepción de los casos de dolo o negligencia grave, que es el ámbito donde este tipo de fórmulas debe ubicarse. En estos casos, la Comisión Interamericana ha destacado la importancia de una debida motivación, que analice la gravedad de la conducta imputada y justifique adecuadamente la proporcionalidad de la sanción (CIDH, 2013, párr. 225-226). Este organismo señala la necesidad de que este tipo de análisis tenga una “motivación autónoma”, que justifique que el error cometido “comprometa la idoneidad del operador de justicia para ejercer su función” (CIDH, 2013, párr. 225-226).

d) Plazo Razonable.

El derecho a ser juzgado en un plazo razonable también se deriva del artículo 8.1 de la Convención y ha sido vinculado por la Corte IDH con el derecho de acceso a la justicia, al considerar que una demora prolongada puede llegar a constituir, en sí misma, una violación de las garantías judiciales (*Helidoro Portugal vs. Panamá*, 2008, párr. 148).

Su evaluación debe realizarse caso por caso, pues no existe un estándar objetivo a nivel interamericano que determine cuándo un plazo es razonable; sin embargo, siguiendo la jurisprudencia de la Corte IDH, que a su vez ha seguido los parámetros de la Corte Europea de Derechos Humanos, cuatro elementos deben ser considerados al evaluar la razonabilidad de un plazo: (a) la complejidad del asunto, (b) la actividad procesal del interesado, (c) la conducta de las autoridades judiciales, y (d) la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo (*López Mendoza vs. Venezuela*, 2011, párr. 162).

Respecto de este último punto, la Comisión Interamericana también ha reconocido que la duración extrema de los procesos “tiene repercusiones en materia de corrupción judicial; dado que la demora de los procesos puede ser un fin en sí mismo o, bien, estar vinculada con la consecución de una situación de impunidad” (CIDH, 2019, párr. 314). De esta forma, la CIDH reconoce que la duración indeterminada de un proceso o procedimiento sancionatorio puede generar que tales actos nunca lleguen a ser sancionados, lo que podría ser evitado si se exige que tales procesos tengan una duración razonable:

[U]na autoridad judicial comprometida ilícitamente con una de las partes del juicio, interesado en demorar un proceso o generar situaciones de impunidad, tiene en el cumplimiento del plazo razonable un límite que puede ser reclamado por los intervinientes como una garantía del debido proceso. (CIDH, 2019, párr. 316)

Uno de los elementos que puede tomarse en cuenta para evaluar la razonable duración de un procedimiento, es la conducta procesal del investigado, específicamente, la interposición

de excesivos pedidos de nulidad o recursos con la única finalidad de complicar indebidamente su tramitación y alargar su duración. La CIDH se ha referido a esta situación particular, en la que instituciones que están previstas para la protección del debido proceso, como los recursos y las nulidades, pueden ser utilizadas para fines ilegítimos, como el entorpecimiento de investigaciones y obtener beneficios procesales, entre los que menciona expresamente la prescripción:

[L]os recursos judiciales y nulidades en los procesos, son instituciones procesales que garantizan las legislaciones para el resguardo de los derechos de los investigados por la justicia y la legitimidad de las medidas que toma la autoridad. Estos recursos no pueden ser utilizados para entorpecer las investigaciones o *dilatar indefinidamente los casos en búsqueda de beneficios procesales, por ejemplo, la prescripción* [énfasis añadido]. (CIDH, 2019, párr. 360)

Una de las medidas que busca proteger este derecho es la regulación de plazos máximos, tanto para el inicio de la persecución —penal o administrativo— (plazo de prescripción *de la acción*), como para la duración del procedimiento (plazo de prescripción del procedimiento). No obstante, al regular estos plazos es preciso tener en cuenta la complejidad de los asuntos, y todos los intentos de precipitar la prescripción mediante la interposición de recursos maliciosos debe ser sancionada.

2. Principio de Legalidad

Además de las garantías derivadas del debido proceso, el principio de legalidad es un límite fundamental a la potestad sancionatoria del Estado, especialmente relevante cuando esta se ejerce respecto de jueces y fiscales. Este principio aparece reconocido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³, y exige que la calificación de una determinada conducta como un hecho ilícito —en este caso, como una infracción administrativa—, y de la sanción que le corresponde, sean preexistentes al comportamiento imputado.

El principio de legalidad contiene una exigencia de claridad en la definición de la infracción, y en la fijación de todos sus elementos, de modo que sea posible distinguir una conducta ilícita de la que no lo es. La Corte IDH ha analizado los alcances de este principio en diversos casos contenciosos que involucran el ejercicio de la potestad sancionatoria, algunos de ellos respecto de operadores de justicia, señalando que el marco legislativo debe tener como definidas “con términos estrictos e inequívocos [...] las conductas punibles” (Usón Ramírez vs. Venezuela, 2009, párr. 55), pues deben existir “reglas claras en cuando a las causales y procedimiento de separación del cargo de jueces y juezas” (Quintana Coello y otros vs. Ecuador, 2013, párr. 95).

Es importante mencionar que, para la Corte, el alcance del principio de legalidad en materia disciplinaria —en general— no tiene que ser el mismo que la Convención exige en materia penal, pues “la precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de

13 “[N]adie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer una pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito” (Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, 1969, art. 9).

los conflictos que cada una está llamada a resolver” (López Lone y otros vs. Honduras, 2015, párr. 257). Sin embargo, la Comisión Interamericana ha puntualizado que, en el caso de los jueces y fiscales, la necesidad de proteger su independencia e imparcialidad eleva las exigencias del principio de legalidad en el ámbito disciplinario, especialmente cuando se trata de infracciones que pueden dar lugar a su remoción:

[L]as disposiciones legales que establecen sanciones administrativas como la destitución deben ser sometidas al más estricto juicio de legalidad. Tales normas no solo aparejan una sanción de extraordinaria gravedad, y limitan el ejercicio de derechos, sino que, dado que constituyen una excepción a la estabilidad judicial, pueden comprometer los principios de independencia y autonomía judicial. (CIDH, 2013, párr. 211)

Por lo tanto, el principio de legalidad proscribire la regulación de infracciones en términos vagos, amplios, y ambiguos, dado que otorgan un margen de discrecionalidad a la autoridad disciplinaria, que resulta incompatible con la protección reforzada que el derecho internacional otorga a la estabilidad en el cargo y a la garantía frente a presiones externas, derivadas del principio de independencia judicial. La Comisión Interamericana se ha referido, de manera específica, a causales como “atentar contra la dignidad del poder judicial”, “proferir expresiones irrespetuosas” “observar mal comportamiento o mala conducta” “conducta profesional o personal inapropiada”, “ejecutar graves actos de inmoralidad”, “realizar actos indecorosos”, “ofender a los superiores jerárquicos” como ejemplos de infracciones que vulnerarían el principio de legalidad (CIDH, 2013, párr. 214).

Sin perjuicio de lo anterior, la observancia del principio de legalidad en materia disciplinaria relativa a operadores de justicia debe ser analizada tomando en consideración dos exigencias o restricciones adicionales, derivadas de las “garantías reforzadas” que integran el principio de independencia judicial.

- (i) La primera, es que las infracciones disciplinarias que pueden generar la remoción de un juez o fiscal, aun cuando estén previstas y descritas claramente en la ley, no pueden sino corresponder a conductas verdaderamente graves que justifiquen esta consecuencia jurídica de máxima gravedad. Así lo ha establecido la Corte Interamericana, en la sentencia del caso López Lone y Otros vs. Honduras:

[E]ste Tribunal reitera que la garantía de estabilidad en el cargo de jueces y juezas requieren que estos no sean destituidos o removidos de sus cargos, salvo por conductas claramente reprochables, es decir, razones verdaderamente graves de mala conducta o incompetencia [...] [L]a posibilidad de destitución debe obedecer al *principio de máxima gravedad* [énfasis añadido] expuesto previamente. En efecto, la protección de la independencia judicial exige que la destitución de jueces y juezas sea considerada como la última ratio en materia disciplinaria judicial. (López Lone y otros vs. Honduras, 2015, párr. 259)

En este mismo sentido se ha pronunciado la Comisión Interamericana (“la sanción de suspensión o destitución debe corresponder solo a faltas objetivamente muy graves”, que resalta la necesidad de que el régimen disciplinario aplicable a los jueces y fiscales se estructure en torno al principio de gradualidad de las sanciones (CIDH, 2013, párr. 217).

- (ii) La segunda, que no puede imponerse a los jueces y fiscales, ninguna sanción como consecuencia del contenido de sus decisiones, las diferencias de interpretación de la ley, o la comisión de errores judiciales (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2020, párr. 21), las cuales deben plantearse a través del sistema de recursos. El Estatuto Universal del Juez, en su artículo 7-1 señala:

[S]alvo en caso de malicia o negligencia grave, constatada en una sentencia definitiva, no se puede entablar acción disciplinaria contra un juez como consecuencia de una interpretación de la ley o de la valoración de hechos o de la ponderación de pruebas, realizada por él / ella para determinar casos. (Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados, 1999)

Y su artículo 7-2 agrega que “[E]l recurso para los errores judiciales debe encontrarse en un sistema apropiado de apelaciones)” (Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados, 1999). Por su parte, en su Recomendación CM/Rec(2010)12, el Comité de Ministros del Consejo de Europa indica que:

[L]a interpretación de la ley, la valoración de los hechos y la ponderación de la evidencia realizada por los jueces no debe dar lugar a responsabilidad civil o disciplinaria, salvo en casos de dolo o negligencia graves. (Consejo de Europa, 2010, párr. 66)

Como es posible apreciar, el único supuesto excepcional que admitiría la imposición de sanciones bajo el fundamento del contenido de las decisiones, son aquellos donde dichas decisiones han sido producto de la intención deliberada de decidir de forma contraria al derecho, o de la negligencia grave. En tales casos, la motivación de la decisión disciplinaria resulta fundamental; ya ha sido mencionado anteriormente.

REFERENCIAS

- Asamblea General de las Naciones Unidas (2020). *Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán*. (A/75/172).
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, aprobada por Resolución 58/4 de 31 de octubre de 2003.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1985). Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.
- Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Serie C, n ° 182. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 5 de agosto de 2008).
- Caso Casa Nina vs. Perú. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Serie C, n ° (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 24 de noviembre de 2020).
- Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Serie C, n ° 227. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 01 de julio de 2011).
- Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Serie C, n ° 186. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 12 de agosto de 2008).
- Caso López Lone y otros vs. Honduras, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Serie C, n ° 302. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 05 de octubre de 2015).
- Caso Quintana Coello y Otros vs. Ecuador, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Serie C, n ° 266. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 23 de agosto de 2013).
- Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Serie C, n ° 197. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 30 de junio de 2009).
- Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Serie C, n ° 71. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 31 de enero de 2001).
- Caso Urrutia Labreaux vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Serie C, n ° 409. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 27 de agosto de 2020).

- Caso Usón Ramírez vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Serie C, n.º 207. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 20 de noviembre de 2009).
- Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). (2010). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio Público*. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85ª reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2019). *Corrupción y Derechos Humanos: estándares interamericanos*, (OEA/Ser.L/V/II).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. (OEA/Ser.L/V/II Doc. 49/15).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). *Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en Las Américas*. (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Democracia y derechos humanos en Venezuela* (OEA/ Ser.L./V/II. Doc. 54).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. (OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev. 1).
- Congreso del Perú (2019). Ley n.º 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia.
- Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados. (1999). *Estatuto Universal del Juez*, adoptado por el Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados en la ciudad de Taiwán, el 17 de noviembre de 1999.
- Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas. (2012). *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul*. (A/HRC/26/32).
- Consejo de Europa (2000). Recomendación 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del ministerio público en el sistema de justicia penal (Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Members States on the role of public prosecution in the criminal justice system), adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre de 2000.
- Consejo de Seguridad de la Asamblea General de las Naciones Unidas. (2004). *Informe del Secretario General sobre estado de derecho y justicia transicional en sociedades en conflicto y post conflicto* (A/HRC/26/32).
- Constitución Política del Perú (1993). Artículo 154.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Pacto de San José de Costa Rica, del 22 de noviembre de 1969.
- Fundación para el Debido Proceso (DPLF). (2020). Carta y amicus curiae. “Estándares y obligaciones internacionales relativos a la protección de la independencia judicial, aplicables al procedimiento de antejuicio seguido por la Corte Suprema de Justicia contra la jueza Erika Lorena Aifán Dávila”. https://dplf.org/sites/default/files/amicus_amparo_erika_aifan_guatemala_fv.pdf

- DPLF. (2021). Amicus curiae. “Estándares internacionales y constitucionales relativos a las garantías de inamovilidad y contra presiones externas de las juezas y los jueces agroambientales”. https://www.dplf.org/sites/default/files/amicus_independencia_judicial_jueces_agroambientales.pdf
- DPLF. (2022). Amicus curiae. “Estándares y obligaciones internacionales relativos a la protección de la independencia judicial y al plazo razonable, aplicables al procedimiento de antejuicio seguido por la Corte Suprema de Justicia contra el juez Miguel Ángel Gálvez Aguilar”. https://www.dplf.org/sites/default/files/amicus_-_caso_miguel_angel_galvez.pdf
- DPLF. (2023). Amicus curiae. “Estándares internacionales relativos al respeto y garantía de la independencia judicial en el marco de los juicios políticos contra altas autoridades del Sistema de Justicia” https://www.dplf.org/sites/default/files/amicus_-_caso_gutierrez_navas_y_otros_vs_honduras.pdf
- Indacochea, U. (2021). Informe acerca de los estándares vinculantes para el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Junta Nacional de Justicia relativos a la garantía de plazo razonable y lucha contra la corrupción en J.E. Sotomayor Trelles (Coord), *Junta Nacional de Justicia (JNJ): nueva oportunidad para la justicia en el Perú* (pp. 115-125). Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica (CICAJ).
- Indacochea, U. (2022). Estándares de derechos humanos y estrategias en el derecho comparado para abordar el problema de la provisionalidad de jueces y fiscales. En: *Después de la reforma constitucional: avances y retos para la Junta Nacional de Justicia*, (pp. 65-93).
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1996). Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada en la ciudad de Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996.
- Organización de los Estados Americanos (1948). Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, del 30 de abril de 1948.