

# INFORME SOBRE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA Y LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONTROL DEL PODER JUDICIAL

Javier Alonso de Belaunde de Cárdenas

Se me consultó cómo ha quedado configurado el control disciplinario de los jueces ante las modificaciones constitucionales y legales producidas a raíz de la eliminación del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y la creación de la Junta Nacional de Justicia (JNJ) y la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial (ANCPJ). Asimismo, se me solicitó que señalara problemas, vacíos y/o aspectos que pudieran requerir mayor reflexión.

A efectos de un desarrollo adecuado de la presente consulta, el informe parte analizando brevemente los antecedentes del control disciplinario de la judicatura de acuerdo con el modelo anterior, luego se ocupa de su diseño institucional vigente y, finalmente, se señalan los aspectos complementarios solicitados.

## 1. Breve Relación de Antecedentes Relevantes

1. Históricamente, el control disciplinario de la judicatura ha estado a cargo de la Corte Suprema. Los cuestionamientos hacia este modelo corporativo fueron, al igual que las críticas sobre la intervención política en los nombramientos de jueces, escalando en el tiempo. Con razón, se le juzgó inadecuado para producir una magistratura competente, independiente y honesta (García Belaunde, 2004; Gonzales, 2009).
2. La Constitución de 1979 es un hito importante en el tránsito hacia un modelo de gobierno institucional con participación de órganos externos al Poder Judicial e independientes del poder político. Recogiendo cuestionamientos y experiencias previas, como la del Consejo Nacional de la Judicatura (1969) durante el gobierno militar, se introdujo al CNM como un órgano autónomo (Pareja, 1981). No obstante, esta fue una apuesta tímida. En materia de nombramiento, se limitó al CNM a hacer propuestas sujetas a ratificación política (artículos 245 y 247). Mientras que, en materia disciplinaria, la única atribución que se le otorgó fue recibir y calificar las denuncias contra los magistrados de la Corte Suprema para que sea esta última quien determinara finalmente si correspondía aplicar alguna sanción (artículo 249). Con respecto a los jueces de instancias inferiores, la facultad disciplinaria se mantuvo en su integridad en la Corte Suprema (artículo 248).
3. Años más tarde, en 1992, Alberto Fujimori utilizó exitosamente ante la opinión pública la crisis de eficacia y corrupción del Poder Judicial como una de las justificaciones del golpe de estado. En ese contexto, y ante la inminencia de un proceso constituyente, el presidente de la Corte Suprema designó a una comisión de destacados profesores de Derecho para elaborar un anteproyecto de reforma constitucional en materia de justicia<sup>1</sup>. Esta propuesta terminó, en palabras de su exposición de motivos,

---

1 La comisión estuvo integrada por: el vocal Supremo Luis Ortíz Bernardini (presidente), Domingo García Be-

“radicalizando” el modelo de la Constitución de 1979, al incrementar las atribuciones del CNM y conferirle en exclusividad facultad disciplinaria directa sobre toda la judicatura (García Belaunde, 2004, pág. 93, 104 y 106).

4. No obstante, la propuesta fue modificada por la Sala Plena de la Corte Suprema antes de ser remitida al Congreso Constituyente y éste, si bien adoptó algunos aspectos, terminó elaborando su propio articulado. Entre los aspectos sacrificados estuvo la atribución disciplinaria como fuera inicialmente concebida por la comisión (Corte Suprema de Justicia de la República, 1993). Incluso, la propuesta original de la alianza Cambio Noventa - Nueva Mayoría, sustentada por César Fernández Arce, no contemplaba esta atribución entre las funciones del CNM, es decir, apostaba porque fuera una competencia interna del Poder Judicial (Congreso de la República, 2001, pág. 1413 y ss.). Felizmente, durante el debate en el Pleno, diversos congresistas cuestionaron este punto. Por ejemplo, Fernando Olivera (FIM) planteó la necesidad de que existiera un control externo judicial en tanto “sus órganos de control interno han malentendido lo que es una solidaridad con el colega y porque, lamentablemente, la inconducta, la corruptela, se han institucionalizado” (Congreso de la República, 1998, pág. 1299). En la misma línea se pronunció Ántero Flores-Aráoz (PPC): “Hay un espíritu de cuerpo al mantener el control disciplinario dentro del mismo órgano judicial o el Ministerio Público. Por eso, lo lógico sería trasladar este control disciplinario al Consejo Nacional de la Magistratura” (Congreso de la República, 1998, pág. 1689). Si bien estas, entre otras propuestas, no fueron recogidas en su integridad, lograron que la Constitución de 1993 finalmente le confriera al CNM cierto alcance disciplinario.
5. La Constitución de 1993 reguló al CNM como un órgano constitucional autónomo encargado del nombramiento de jueces y fiscales (artículo 150). Esta despolitización fue considerada como una innovación institucional positiva por la doctrina al garantizar una mayor independencia (Bazán, 2008; Bernal, 1996; De Belaunde, 2006; Eguiguren, Siles, Gonzales, & Espinosa-Saldaña, 2002; Ferrero, 2001). En cuanto al control disciplinario, el artículo 154.3 de la Constitución estableció como una de las atribuciones del CNM “aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema... y, a solicitud de la Corte Suprema... a los jueces... de todas las instancias” (Congreso Constituyente Democrático, 1993).
6. Como se puede apreciar, la Constitución distinguió el régimen disciplinario aplicable a los vocales supremos del correspondiente al resto de jueces. Para el primer grupo de magistrados, se dispuso que el CNM podía actuar directamente investigando y sancionando las faltas pasibles de destitución. Mientras que, para el segundo grupo de magistrados, se condicionó la competencia del CNM a una solicitud previa de destitución por parte de la Corte Suprema (artículo 154.3).<sup>2</sup>

---

launde (vicepresidente), Fernando de Trazegnies, Javier de Belaunde, Florencio Mixán, Juan Monroy y Víctor Prado Saldarriaga.

<sup>2</sup> En concordancia, el artículo 33 de la Ley Orgánica del CNM (Ley N° 26397) señalaba: “A pedido de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, el Consejo Nacional de la Magistratura, investiga la actuación de los Jueces y Fiscales de las demás instancias, respectivamente, a fin de determinar la aplicación de la sanción de destitución, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otros órganos” (Congreso de la República, 1994).

7. La Constitución no se ocupó de otras sanciones distintas a la destitución ni señaló a las autoridades disciplinarias competentes para imponerlas, quedando a desarrollo y regulación del legislador.
8. Al respecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) vigente desde 1991, estableció en el artículo 102 a la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) como un órgano interno encargado de “investigar regularmente la conducta funcional, la idoneidad y el desempeño de los Magistrados y auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial”. Su dirección estaba a cargo de un juez supremo elegido en calidad de jefe por un plazo de tres años por la Sala Plena de la Corte Suprema (artículo 80.6 LOPJ) y, a partir de una reforma del 2004, estaba integrada también por representantes de la sociedad civil elegidos por dos años (artículo 103 LOPJ), aunque se advirtió que, lejos de tener incidencia real, esta participación era más de carácter simbólico (Gonzales, 2009, pág. 436). La labor efectiva de control estaba a cargo de jueces a dedicación exclusiva designados por tres años por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (CEPJ) y bajo la autoridad del jefe de la OCMA (Gonzales, 2009, pág. 436). Territorialmente, la OCMA se organizaba en la oficina central de Lima y las Oficinas Desconcentradas de Control de la Magistratura (ODECMAs) que el CEPJ creaba (artículo 104 LOPJ). Entre las atribuciones de la OCMA estaban: (a) realizar investigaciones, inspecciones y procesar las quejas de los usuarios del sistema; (b) aplicar las medidas disciplinarias de apercibimiento, multa y suspensión en primera instancia, siendo la segunda instancia el CEPJ y; (c) proponer la medida de destitución al CEPJ, que actuaba como primera instancia, siendo que la segunda instancia era la Sala Plena de la Corte Suprema (artículos 76.8, 105.13 y 106 LOPJ). Luego de su recorrido interno, la destitución debía solicitarse al CNM.
9. En aquellos casos en los cuales el CNM consideraba que no correspondía la sanción de destitución, sino una sanción menor, el expediente era remitido nuevamente al Poder Judicial para que la Sala Plena aplicara la sanción que juzgara pertinente, toda vez que el CNM solo tenía competencia para aplicar la sanción de destitución y no otras (Bazán, 2008, pág. 40).
10. Como se puede apreciar, el bloque de constitucionalidad conformado por la Constitución, y las leyes orgánicas del CNM y el Poder Judicial, determinaron un esquema mixto de control disciplinario de la judicatura. En este, dependiendo del destinatario del proceso disciplinario y la sanción en cuestión, podían intervenir cuatro órganos internos del Poder Judicial (ODECMA, OCMA, CEPJ y Sala Plena de la Corte Suprema) y un órgano constitucionalmente autónomo o externo e independiente como el CNM.
11. En este modelo, si bien la sanción más enérgica era competencia del CNM, la primacía del control disciplinario se mantuvo al interior del Poder Judicial. No sólo porque un mayor número de conductas caían bajo su competencia (las faltas tipificadas como leves a muy graves no susceptibles de destitución), sino porque el grueso de la judicatura se ubica en instancias inferiores a la Corte Suprema sobre las cuales, salvo solicitud de destitución, el CNM no tenía atribuciones disciplinarias. Así, como bien destacaron Eguiguren, Siles, Gonzales y Espinosa-Saldaña, pese a que su configuración constitucional haría suponer que el CNM tendría un papel más importante,

- en realidad terminaba asumiendo un rol residual en materia disciplinaria (2002, pág. 286-287). Esto llevó a los citados autores a criticar que, en materia disciplinaria, el CNM “se halla mediatizado a la voluntad de la Corte Suprema” (2002, pág. 296). En un trabajo posterior, Gorki Gonzales explica que esta opción que privilegió el autocontrol corresponde a “un modelo de ordenamiento judicial que se auto percibe cerrado, cual entidad corporativa y jerarquizada” (2009, pág. 425).
12. Tempranamente, el modelo fue calificado de confuso y necesitado de aclaración por Enrique Bernaldes (1996, pág. 602).
  13. En palabras de Javier de Belaunde, “[e]sta organización ha generado tres tramos en el procedimiento disciplinario que además de engorroso puede conducirlo hacia la ineficacia” (2006, pág. 76), identificando que durante su vigencia se produjo una permanente “sensación de impunidad” (2006, pág. 82).
  14. En la misma línea, César Bazán observó que la multiplicidad de órganos intervinientes en el control disciplinario de la judicatura era un problema. Concretamente, encontró: dificultad de adoptar medidas integrales para enfrentar la corrupción, concurrencia de competencias, descoordinación y contradicción entre órganos, e incoherencia de modelo (2008, pág. 40-42, 46, 149-150). El referido autor señala en el trabajo citado que existía “un serio problema en la relación entre la Sala Plena de la Corte Suprema y el Consejo Nacional de la Magistratura, en lo referido a la imposición de sanciones menores a vocales supremos no destituidos, evidenciado en la poca efectividad del control a cargo del Poder Judicial” (pág. 51), dados los “altos índices de impunidad” (pág. 150).
  15. Gorki González coincidió en el cuestionamiento del modelo, señalando que era ineficaz, negativo y, potencialmente, comprometedor de la independencia interna de los magistrados (2009, pág. 423, 437-438, 440 y 445).
  16. Recientemente, la propia jefa de la OCMA señaló, entre otros problemas que ilustran la disfuncionalidad del modelo, que muchas ODECMA solo contaban con un magistrado a cargo, y que el CEPJ no atendía los pedidos de la OCMA para que los jefes de la ODECMA provinieran de otras cortes superiores distintas a la que tenían que supervisar, ni tampoco los pedidos de capacitación de personal y asignación de fondos para mejorar equipos (Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia, 2018, pág. 30).
  17. Este diseño produjo decisiones difíciles de comprender para la ciudadanía. Como recuerda Cruz Silva, en el caso del procedimiento disciplinario instaurado contra el juez Ángel Romero por violar la cosa juzgada y otros derechos fundamentales, el CNM inicialmente decidió destituirlo. No obstante, al analizar una reconsideración, cambió su decisión, señalando que correspondía aplicar una sanción menor. Al no ser competente para imponer sanciones distintas a la destitución, el caso volvió a los órganos del Poder Judicial donde, finalmente, se le absolvió (2016, pág. 26, 39). En la misma publicación, esta especialista ha anotado además que los casos que llegaban de los órganos internos del Poder Judicial al CNM con propuesta de destitución eran pocos (pág. 33).

18. En su oportunidad, el Instituto de Defensa Legal (IDL) señaló que existía:

“un serio problema en la relación entre la Sala Plena de la Corte Suprema y el Consejo Nacional de la Magistratura en lo referido a la imposición de sanciones menores a vocales supremos no destituidos, evidenciado en la poca efectividad del control a cargo del Poder Judicial... habida cuenta que ordenar no imponer la máxima pena equivaldría en muchos casos a la impunidad” (2013, p. 7).

19. Inclusive este sistema disfuncional fue materia de una sentencia del Tribunal Constitucional. En los fundamentos jurídicos 55-62 y el punto resolutivo 4 de la STC N° 05156-2006-PA del 29 de agosto de 2006, caso referido al amparo presentado por el vocal destituido Walde Jaúregui, el TC constató que la Corte Suprema no había sido diligente al procesar los casos que “volvían” del CNM con pedidos de sanción menor a la destitución.
20. Para Luis Pásara este escenario contradictorio era posible en tanto que el criterio que el Poder Judicial asumió era que lo decidido por el CNM, en cuanto a que correspondía una sanción menor a la destitución, no lo vinculaba. Aún peor, precisa el citado autor, ambas instituciones habían desarrollado “criterios distintos en torno a aquello que es sancionable” (2015, pág. 27-28).
21. En el esfuerzo más completo que se ha llevado a cabo en el Perú para generar un plan de reforma judicial, la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de la Justicia-CERIAJUS identificó que la corrupción dentro del sistema de justicia era un problema que requería atención prioritaria (2004, pág. 142). Entre otras medidas, propuso pasar a un sistema de control único a cargo de un órgano externo. Concretamente, en su propuesta de reforma constitucional, la CERIAJUS planteó que el CNM asumiera en su integridad la función de “investigar de forma permanente la conducta funcional e idoneidad de los jueces y fiscales de todos los niveles y aplicarles las sanciones a que haya lugar” (2004, pág. 404).
22. Esta propuesta mereció el respaldo de diferentes organizaciones y especialistas de la sociedad civil. Por ejemplo, años más tarde, el IDL pediría retomar el debate para instaurar “un sistema coordinado y no contradictorio de investigación y sanción de inconductas funcionales”, además de plantear implementar la especialidad de jueces contralores que pudieran garantizar un subsistema disciplinario independiente y eficiente (2013, pág. 10). Se entendió que se requería de un “control disciplinario externo sobre jueces y fiscales, a cargo de un Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) también renovado” (De la Jara, Lovatón, Siles, & Rivera, 2006, pág. 23).
23. No obstante, tal y como sucedió en 1992, estas propuestas han merecido siempre la oposición decidida de la Corte Suprema. Los jueces plantean equivocadamente que un sistema de control externo comprometería la autonomía e independencia del Poder Judicial. En la CERIAJUS defendieron la postura de que el modelo de control disciplinario debía ser completamente interno. En este esquema, la Sala Plena de la Corte Suprema elegiría entre sus miembros al jefe del Órgano de Control Interno y esta dependencia sería íntegramente regulada por reglamento (Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de la Justicia, 2004, pág. 577, 625; Távara, 2007, pág. 199-200). Como es evidente, resulta difícil imaginar que esta propuesta

produciría un control efectivo. Por ejemplo, el juez supremo contralor tendría que evaluar a sus pares a quienes les debe el cargo. Aquí, en realidad, conviene tener presente la advertencia de Luis Pásara:

“con una reforma del sistema de justicia hay ganadores y perdedores, situados tanto dentro como fuera de él. En lo que se refiere al Estado, ‘todos los grupos que de uno u otro modo están envueltos en el aparato estatal tienen un interés vital en que la situación actual cambie lo menos posible lo único que se puede esperar es que, abierta o solapadamente, se opongan a todo intento de introducir más transparencia y control en la administración y la justicia’. Miembros de la corte suprema y sus equipos de confianza, jueces y personal auxiliar, autoridades del ministerio de justicia y de otras entidades con influencia sobre la justicia tal como funciona tienen mucho que perder si tiene éxito una reforma profunda del sistema” (2014, pág. 186).

24. En el año 2012, haciendo uso de su atribución de iniciativa legislativa, el CNM remitió al Congreso un proyecto de ley (Proyecto de Ley N° 01232-2011-CNM) para modificar su ley orgánica a fin de que se le otorgue la atribución de imponer sanciones menores en los casos que determine que existe responsabilidad pero que no corresponde la destitución. De acuerdo con la exposición de motivos, el CNM encontraba que de esta manera se fortalecería el sistema de justicia y se le dotaría de efectividad al procedimiento disciplinario, evitando que magistrados que debían ser sancionados quedaran impunes. El Poder Judicial se opuso a la modificación, argumentando que se precisaba una reforma constitucional y no una modificación a nivel de ley orgánica (Poder Judicial, 2013). Finalmente, el proyecto no fue considerado por el Congreso.
25. En el año 2015, el CNM reiteró la misma propuesta en el marco de un proyecto de ley que buscaba dotarlo de una nueva ley orgánica (Proyecto de Ley N° 04733- 2015-CNM). Nuevamente, el Poder Judicial se opuso (Poder Judicial, 2015). Este proyecto tampoco fue considerado por el Congreso.

## 2. El Nuevo Modelo de Control Disciplinario

1. A raíz de la profunda crisis de corrupción del sistema justicia, puesta en evidencia a mediados del 2018 por una investigación periodística, fiscal y judicial, el Congreso de la República (con impulso del Poder Ejecutivo y mediando referéndum) reformó parcialmente la Constitución (Lovatón, 2018). El CNM fue sustituido por un nuevo órgano constitucional autónomo: la JNJ.
2. Las modificaciones más importantes a nivel constitucional se dieron en el mecanismo de selección y nombramiento de los integrantes de la JNJ. No obstante, en materia de control disciplinario también hubo una reforma relevante. Se le otorgó a la JNJ la posibilidad de: a) actuar de oficio sobre el resto de la judicatura en los casos pasibles de destitución y b) imponer sanciones menores a los jueces supremos. Si bien el proyecto de ley de reforma constitucional del Ejecutivo no contemplaba modificar las atribuciones del CNM (Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia, 2018), sino únicamente modificar la selección de sus integrantes, otorgarle una conformación paritaria y encargarle la revisión excepcional de los actos del CNM defenestrado, este

tema fue agregado en el debate parlamentario. Así, el artículo 154 de la Constitución que detalla las atribuciones de la JNJ quedó redactado de la siguiente forma:

“3. Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema... y, *de oficio* [énfasis agregado] o a solicitud de la Corte Suprema... a los jueces... de todas las instancias. *En el caso de los jueces supremos... también será posible la aplicación de amonestación o suspensión* [énfasis agregado] de hasta ciento veinte (120) días calendario” (Congreso de la República, 2019a).

3. Según su pobre exposición de motivos, esta reforma habría tomado como base las propuestas cursadas en el pasado por el CNM al Congreso y buscaría darle “coherencia” a la función disciplinaria, posibilitando que exista una “unidad de criterios” (Comisión de Constitución y Reglamento, 2018, pág. 56-57 y 59). Entre los vacíos, no se explica, por ejemplo, por qué no se ha habilitado a la JNJ para que pueda imponer la sanción de multa sobre los jueces supremos. Si bien esa medida está reconocida en el artículo 50.2 de la Ley de Carrera Judicial, con el cambio constitucional y legal, no es una sanción que pueda ser aplicable, ya que no hay órgano competente encargado de aplicarla a los jueces supremos.
4. La Ley Orgánica de la JNJ (LOJNJ) reitera en los literales f, g y l de su artículo 2 las atribuciones la JNJ de “Aplicar la sanción de destitución a los jueces titulares y provisionales de todos los niveles”, “Aplicar la sanción de amonestación o suspensión a los jueces de la Corte Suprema hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad”, y “Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar en la página web institucional el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces”, respectivamente (Congreso de la República, 2019b).
5. El artículo 41 de la LOJNJ se ocupa de las causales de destitución de todos los jueces, mientras que el artículo 42 contiene una remisión reglamentaria para el desarrollo de los supuestos de amonestación y suspensión de los jueces supremos. Sin embargo, el Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ no ha desarrollado las faltas pasibles de amonestación y suspensión, sino que a su vez remite en su artículo 69 a lo dispuesto sobre el tema por la Ley de Carrera Judicial (Ley N° 29277).
6. Bajo este esquema, la JNJ: (a) investiga (de oficio o ante denuncia) y sanciona con amonestación, suspensión o destitución las posibles inconductas de los jueces supremos (artículos 43.1 y 43.5 de la LOJNJ); y (b) investiga (de oficio, ante solicitud de la Corte Suprema o ante denuncia) y sanciona las inconductas de jueces de instancias inferiores pasibles de sanción de destitución (LOJNJ, artículos 44 de la LOJNJ y 9 y 33-35 del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios). Adicionalmente, la JNJ lleva un registro público de las sanciones disciplinarias impuestas a los jueces (artículo 47 de la LOJNJ).
7. Como se puede apreciar, pese a las modificaciones constitucionales y legales, el nuevo modelo de control disciplinario sigue siendo uno mixto en el que la competencia del órgano externo solo alcanza a algunas faltas y algunos jueces, mientras que el resto queda a cargo del Poder Judicial.
8. En cuanto a la ANCPJ, la Ley N° 30943 (LANCPJ) la creó como un órgano del Poder Judicial con autonomía administrativa, funcional y económica. Para estos efectos,

modificó una serie de artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial que se referían a la OCMA, e incorporó otros.

9. Esta entidad que reemplaza a la OCMA tiene sustento en el informe y proyecto de ley elaborados en 2018 por la Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia, una comisión de especialistas nombrada por el gobierno de Martín Vizcarra para proponer medidas urgentes para superar la crisis judicial<sup>3</sup>. La Recomendación N° 1 del informe de la citada comisión propuso crear una “Autoridad Nacional de Integridad y Control en el Poder Judicial y el Ministerio Público” con la finalidad de propiciar “un cambio sustantivo” (pág. 10), potenciando “la especialidad de derecho disciplinario judicial” (pág. 31), y así dejar atrás las “condiciones deficientes en las que opera el control disciplinario al interior del Poder Judicial” (pág. 30), que “no ha podido enfrentar los graves casos de corrupción que se han detectado” (pág. 9). Según consigna el informe, para la propia comisión, las dos notas más saltantes del nuevo modelo son: (a) la elección por concurso público del jefe de la ANCPJ; y (b) la introducción de un control preventivo y no solo posterior (pág. 10).
10. De acuerdo con su ley de creación, la ANCPJ tiene a su cargo el control disciplinario del personal auxiliar y de los jueces (salvo de los jueces supremos, sobre los cuales reconoce la competencia de la JNJ). Los artículos 102-A y 102.2 de la LANCPJ precisan que su función consiste en prevenir, supervisar, inspeccionar, recibir quejas y reclamos de los usuarios, investigar, instaurar el procedimiento disciplinario, sancionar de acuerdo con la Ley de Carrera Judicial y, en el supuesto que corresponda la destitución, recomendar la medida a la JNJ que, como se vio, tiene exclusividad en esa materia.
11. Para que cumpla con sus funciones, la LANCPJ permite a la ANCPJ hacer visitas inopinadas (artículo 102-A.1 c), disponer medidas cautelares (artículo 102-A.1 f), ejecutar estrategias de prevención (artículo 102-A.1 l), construir mapas de riesgo (artículo 102-A.1 m), solicitar reportes migratorios (artículo 102-A.1 n), identificar conflictos de interés (artículo 102-A.1 ñ), establecer canales de denuncia anónima y estímulos y protección para los denunciantes, testigos e informantes (artículo 103-D), entre otras acciones.
12. Siempre siguiendo la su ley de creación, la ANCPJ se encuentra bajo la dirección de un jefe nombrado por la JNJ por un periodo de 5 años a través de un concurso público (artículos 102-B, 103 y 103-B). Su rango y prerrogativas son las de un juez supremo. Actualmente, la JNJ viene llevando a cabo el primer concurso para dotar a la ANCPJ de su máxima autoridad. La JNJ solo puede remover al jefe de la ANCPJ en caso de falta muy grave contemplada en la Ley de Carrera Judicial.
13. Además del nombramiento del jefe de la ANCPJ vía concurso público a cargo de la JNJ, la gran novedad es la creación de la especialidad de control disciplinario judicial. Así, el artículo 103-C de la LANCPJ establece que los jueces de control serán nombrados por la JNJ vía concurso público luego de aprobar un programa de especialización

<sup>3</sup> La comisión fue nombrada por Resolución Suprema N° 142-2018-PCM del 13 de julio de 2018, y estuvo integrada por: Allan Wagner (presidente), Delia Revoredo, Hugo Sivina, Samuel Abad, Eduardo Vega, Ana Teresa Revilla y Walter Albán. Contó con Fernando Castañeda como secretario técnico.



en la Academia de la Magistratura. Estos jueces se integrarán a la ANCPJ con dedicación exclusiva.

14. La LANCPJ no ha regulado los procedimientos a cargo de la ANCPJ. Sobre el tema, la Primera Disposición Complementaria Final únicamente exige que “Las instancias de procedimiento disciplinario [deben] considerar una instancia por cada nivel jurisdiccional y como instancia revisora, solo para las sanciones de destitución, al jefe de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial”, quedando la regulación específica a los reglamentos que apruebe el jefe de la ANCPJ.
15. La LANCPJ tampoco ha previsto un régimen procedimental transitorio entre el esquema anterior bajo la OCMA y el actual. Únicamente, en el plano de los recursos humanos, la Primera Disposición Complementaria Transitoria dispone que el personal de la OCMA y la ODECMA permanezcan en funciones hasta que la ANCPJ cubra las plazas.
16. Si bien se le reconoce cierta autonomía a la ANCPJ, al mismo tiempo se la obliga a coordinar diversos aspectos con el CEPJ, reafirmando su carácter de órgano del Poder Judicial. Así, por ejemplo, la ANCPJ se organiza en una oficina central en Lima y en “oficinas descentralizadas y por módulos itinerantes dependientes de las oficinas descentralizadas” que cree el CEPJ a solicitud del jefe de la ANCPJ (artículo 104 LANCPJ). También se le confía al CEPJ priorizar “la dotación de instalaciones especiales, presupuesto, personal especializado, sistemas informáticos, equipos multidisciplinarios y peritos con reconocida solvencia técnica y probidad en el ejercicio del cargo” a solicitud de la ANCPJ (artículo 105.2 LANCPJ). Asimismo, la ANCPJ deberá coordinar con el CEPJ “el número de jueces contralores, funcionarios y servidores” que requerirá para cumplir sus funciones (artículo 102-A.1 x, LANCPJ).
17. En cuanto a sus relaciones con la JNJ, la LANCPJ dispone que la ANCPJ deberá remitirle los casos de los jueces supremos, los casos de los jueces de otras instancias que ameriten destitución y los casos que la JNJ haya asumido de oficio (artículo 102-A.1 d). Asimismo, se dispone que el registro disciplinario de la ANCPJ estará a disposición de la JNJ (artículo 102-A.1 r) y que será publicado en el portal de transparencia del Poder Judicial (artículo 5, que modifica el artículo 56 de la Ley de Carrera Judicial).
18. Es en el Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ, referido precedentemente, donde se encuentra un mayor esfuerzo por regular las relaciones entre la JNJ y la ANCPJ. Los artículos pertinentes se presentan en el siguiente cuadro (ver figura 1):

**Figura 1:**

*Selección de la parte pertinente de los artículos del Reglamento de la JNJ de Procedimientos Disciplinarios referidos a las relaciones entre la JNJ y la ANCPJ*

<b>Respecto a la remisión de casos de la JNJ a la ANCPJ</b>	<b>Respecto a la información de los casos remitidos</b>
<p>“Disposiciones generales Competencia</p> <p>Si de lo actuado se encuentra responsabilidad en los/las jueces/juezas y fiscales de distinto nivel, especialidad y condición a los supremos, pero ésta no amerita la sanción de destitución sino una menor, se devuelve el expediente a la autoridad de control que corresponda.”</p>	<p>“Artículo 48</p> <p>Respecto a las denuncias remitidas a la autoridad de control competente, ésta deberá informar bajo responsabilidad a la Junta Nacional de Justicia, en forma trimestral, sobre el avance de la investigación y el resultado de la misma.”</p>
<p>“Artículo 17</p> <p>El Pleno de la Junta Nacional de Justicia está facultado para imponer la sanción de destitución o remoción...</p> <p>En caso concluya que un(a) Juez/Jueza o Fiscal de distinto nivel, especialidad y condición a Supremo tiene responsabilidad disciplinaria que amerite una sanción menor a la destitución, devuelve el expediente a la autoridad de control que corresponda a efecto que imponga la sanción pertinente”.</p>	<p>“Artículo 54</p> <p>En el caso de jueces/juezas y fiscales de distinto nivel, especialidad y condición al supremo si se ha acreditado la responsabilidad disciplinaria pero ésta no amerita la sanción de destitución, sino una menor, se devuelve el expediente a la autoridad de control que corresponda, debiendo solicitar la información sobre las medidas adoptadas”.</p>
<p>“Artículo 44.- El/la Miembro Instructor(a) estará a cargo de analizar la denuncia, luego de lo cual puede proponer al Pleno...</p> <p>c) Remitir la denuncia a la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial o del Ministerio Público, según corresponda, en los casos de jueces/juezas y fiscales de nivel inferior a los supremos, para que ejerza las funciones propias de su competencia, atendiendo a la naturaleza de la presunta falta, la necesidad de actuación probatoria en sedes desconcentradas u otras situaciones que a criterio de la Junta Nacional de Justicia justifiquen su remisión al órgano de control competente.”</p>	<p>“Artículo 65.- La Junta Nacional de Justicia tiene la atribución de aplicar las siguientes sanciones:</p> <p>En el caso de los/las magistrados(as) de distinto nivel, especialidad y condición a los supremos, si de lo actuado en el procedimiento se encuentra responsabilidad pero ésta no amerita la sanción de destitución, el Pleno de la Junta dispone que el expediente se remita a la autoridad de control que corresponda para los efectos de la aplicación de la sanción respectiva, debiendo informar a la Junta la medida que se adopte. Conciérne a la Dirección de Procedimientos Disciplinarios hacer el seguimiento respectivo.”</p>
<p>“Artículo 48</p> <p>En el caso de las denuncias de parte contra los/las jueces/juezas y fiscales de distinto nivel a los supremos, la Junta Nacional de Justicia podrá remitirlas a la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y la del Ministerio Público, según corresponda, para que ejerza las funciones propias de su competencia, atendiendo a la naturaleza de la presunta falta, la necesidad de actuación probatoria en sedes desconcentradas u otras situaciones que a criterio de la Junta Nacional de Justicia justifiquen su remisión al órgano de control competente”.</p>	

<p>“Artículo 54</p> <p>El Procedimiento Disciplinario Ordinario, Inmediato y Abreviado comprende las siguientes fases: En el caso de jueces/juezas y fiscales de distinto nivel, especialidad y condición al supremo si se ha acreditado la responsabilidad disciplinaria pero ésta no amerita la sanción de destitución, sino una menor, se devuelve el expediente a la autoridad de control que corresponda, debiendo solicitar la información sobre las medidas adoptadas”.</p>	
<p>“Artículo 59.- Concluida la actividad probatoria el/ la Miembro Instructor(a) debe emitir un informe, en el que propone la imposición de la sanción de destitución, remoción o absolución, según sea el caso. También podrá proponer que se remita el expediente a la autoridad de control que corresponda a efecto que imponga la sanción pertinente, en el caso de los/ las Jueces/Juezas y Fiscales de distinto nivel, especialidad y condición a los Supremos.”</p>	
<p>“Artículo 65.- La Junta Nacional de Justicia tiene la atribución de aplicar las siguientes sanciones...</p> <p>En el caso de los/las magistrados(as) de distinto nivel, especialidad y condición a los supremos, si de lo actuado en el procedimiento se encuentra responsabilidad pero ésta no amerita la sanción de destitución, el Pleno de la Junta dispone que el expediente se remita a la autoridad de control que corresponda para los efectos de la aplicación de la sanción respectiva, debiendo informar a la Junta la medida que se adopte. Conciernen a la Dirección de Procedimientos Disciplinarios hacer el seguimiento respectivo.”</p>	

### 3. Observaciones Finales y Conclusiones

1. El nuevo modelo de control disciplinario de la judicatura supone innovaciones, pero también continuidades.
2. Entre las novedades destacadas se encuentran la ampliación de la atribución del órgano constitucionalmente autónomo (JNJ) para actuar de oficio y poder imponer a los magistrados supremos las sanciones menores de apercibimiento y suspensión, aparte de la destitución. Asimismo, constituye una novedad la creación de la especialidad judicial contralora. También es un cambio importante que la selección y nombramiento de los integrantes de la JNJ, el jefe de la ANCPJ y los jueces contralores (estos dos últimos, a cargo de la JNJ y no del Poder Judicial), sea a través de concursos públicos. Y, finalmente, se podría agregar la pretendida simplificación que dispone la LANCPJ del procedimiento disciplinario que se sigue al interior del Poder Judicial (cuestión que, finalmente, dependerá de cómo se plasmen los reglamentos concretos que emita la ANCPJ en cumplimiento de dicho mandato).

3. Entre las continuidades se encuentra la opción por un modelo de control disciplinario de la judicatura mixto, en el que participa un organismo constitucionalmente autónomo (JNJ) y un órgano perteneciente al Poder Judicial (ANCPJ) que se encuentra bajo cierto nivel de influencia del CEPJ.
4. Esta continuidad determina que, potencialmente, algunos de los problemas que se presentaron en el modelo anterior podrían replicarse.
5. Así, al igual que hubo contradicción de criterios entre el CNM, la OCMA y la Corte Suprema, nada evita que los haya entre la JNJ y la ANCPJ. En particular, preocupa:
  - a. La posible interpretación disímil sobre las faltas y sanciones comunes que son aplicadas por las dos instituciones. Esto es, las de amonestación y suspensión para los jueces de instancias inferiores, a cargo de la ANCPJ, y las de amonestación y suspensión para los jueces supremos, a cargo de la JNJ; y
  - b. Las diferencias de criterio sobre la sanción aplicable en los casos remitidos entre las dos entidades. Esto es, los casos sobre los jueces de instancias inferiores a la Corte Suprema que la JNJ remita a la ANCPJ para la aplicación de una sanción menor o los casos de dichos jueces que la ANCPJ remita a la JNJ para la aplicación de la sanción de destitución. En concreto, podría volverse a presentar la situación que, mientras un órgano considera que el caso amerita que el otro imponga una sanción bajo su competencia, el destinatario del caso no comparta esa lectura.
6. En tanto se cuente con un sistema mixto en el que participan dos órganos protegidos por independencia y autonomía, la ANCPJ como parte del Poder Judicial y la JNJ como órgano constitucionalmente autónomo, ninguno está vinculado por los criterios del otro ni hay relación jerárquica posible. Para superar este problema potencial se precisará que ambas instituciones desarrollen y establezcan mecanismos efectivos de cooperación, difusión y discusión de sus interpretaciones.
7. La dependencia de la ANCPJ al CEPJ para definir la dotación de una serie de recursos logísticos puede resultar en una limitante para su actuación, como lo fue la dependencia de la OCMA al CEPJ en el pasado.
8. Si bien la LANCPJ le brinda a la ANCPJ posibilidades interesantes de actuación, sobre todo en materia preventiva, dependerá de que la elección de su primer jefe o jefa recaiga en una persona razonable, honesta y competente para que dichas posibilidades se puedan realizar en los reglamentos que debe aprobar.
9. Actualmente, existe un vacío sobre la regulación de los procedimientos disciplinarios y las normas de transición del modelo anterior al actual, aspecto que deberían ser desarrollados en los reglamentos de la ANCPJ.
10. El modelo actual supone la existencia de dos registros públicos disciplinarios paralelos, uno a cargo de la ANCPJ y otro de la JNJ. Esta última entidad, utilizando su atri-

bución de requerir información a otras entidades públicas (artículo 50 de la LOJNJ), debería buscar consolidar la información y ofrecer a la ciudadanía un registro integral.

11. A mediano plazo, por eficiencia y efectividad, se debería procurar que la JNJ tuviese también la posibilidad de aplicar sanciones menores para el caso de los jueces de instancias inferiores a la Corte Suprema que juzgue que no corresponde la sanción de destitución, pero sí una menor. Para evitar los previsibles cuestionamientos desde el Poder Judicial, esto pasaría por una reforma constitucional.
11. A largo plazo, por coherencia y efectividad, se debería procurar pasar hacia un modelo de control disciplinario de la judicatura completamente externo, tal y como lo reclaman los especialistas desde la génesis de la Constitución de 1993 y fuera reiterado por la CERIAJUS. Aquí también se precisaría de una reforma constitucional y, como fuera advertido por el profesor Espinosa-Saldaña hace algunos años respecto al CNM, “involucraría un total redimensionamiento” ya que la JNJ carece de una distribución territorial de mayor alcance (2005, pág. 754).



## REFERENCIAS

- Bazan, C. (2008). *¿Separando la Paja del Trigo? Destitución de Jueces por el Consejo Nacional de la Magistratura entre el 2003 y el 2007*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Bernales, E. (1996). *La constitución de 1993. Análisis Comparado*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia. (2018). *Hacia un Sistema de Justicia Honesto y Eficiente. Informe de la Comisión Consultiva para la Reforma del Sistema de Justicia. Resolución Suprema 142-2018-PCM*. Lima.
- Comisión de Constitución y Reglamento. (2018). *Dictamen Recaído en los Proyectos de Ley 955/2016-CR, 1720/2017 PE, 1786/2017-CR, 1847/2017-CR, 1895/2017-CR, 1902/2017-CR, 1930/2017-CR, 1960/2017-CR, 2902/2017-PJ, 3123/2017-CR, 3125/2017-CR, 3159/2018-CR, 3206/2018-CR, 3239/2018-CR y 3334/2018-CR, que Proponen la Reforma Constitucional de los artículos 154, 155 y 156 de la Constitución Política Sobre el Consejo Nacional de la Magistratura*. Lima: Congreso de la República.
- Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de la Justicia. (2004). *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*. Lima.
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.
- Congreso de la República. (1994). *Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, Ley N° 26397*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (1998). *Congreso Constituyente Democrático. Debate Constitucional Pleno 1993*. (Tomo II). Lima: Diario de los Debates.
- Congreso de la República. (2001). *Congreso Constituyente Democrático. Debate Constitucional 1993. Comisión de Constitución y de Reglamento*. (Tomo III). Lima: Diario de los Debates.
- Congreso de la República. (2008). *Ley de la Carrera Judicial*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019a). *Ley de Reforma Constitucional Sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30904*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019b). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, Ley N° 30916*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2019c). *Ley de Creación de la Autoridad Nacional de Control de Poder Judicial, Ley 30943*. Diario Oficial El Peruano.
- Corte Suprema de Justicia de la República. (1993). *Proyecto de Reforma Constitucional del Poder Judicial*.
- De Belaunde, J. (2006). *La Reforma del Sistema de Justicia, ¿En el Camino Correcto? Breve Balance de su Situación Actual y de los Retos Pendientes*. Lima: Fundación Konrad Adenauer - Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
- De la Jara, E., Lovatón, D., Siles, A., & Rivera, C. (2006). *La Reforma del Sistema de Justicia: ¿Qué Reforma? 2004-2005*. Lima: Justicia Viva.
- Eguiguren, F., Siles, A., Gonzales, G., & Espinosa-Saldaña, E. (2002). *Propuestas para la Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Gobierno y Administración del Poder*

- Judicial, Organización de la Función Jurisdiccional y Sistema de Carrera Judicial.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Espinosa-Saldaña, E. (2005). Funciones del Consejo Nacional de la Magistratura. En W. Gutiérrez, *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo.* Lima: Gaceta Jurídica.
- Ferrero, R. (2001). *Perú: Secuestro y Rescate de la Democracia.* Lima: Fondo de Cultura Económica.
- García Belaunde, D. (2004). *El poder judicial en la encrucijada.* Lima: Ara Editores.
- Gonzales, G. (2009). *Los jueces. Carrera judicial y cultura jurídica.* Lima: Palestra Editores.
- Instituto de Defensa Legal. (2013). *80 Propuestas para Retomar la "Reforma" de la Justicia.* Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Junta Nacional de Justicia. (2020). *Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia, Resolución N° 008-2020-JNJ.*
- Lovatón, D. (4 de octubre de 2018). Sistema de Justicia en el Perú: Para Entender la Reforma Constitucional y el Referéndum. *Justicia en las Américas. Blog de la Fundación para el Debido Proceso.* Obtenido de <https://dplfblog.com/2018/10/04/sistema-de-justicia-en-el-peru-para-entender-la-reforma-constitucional-y-el-referendum/>
- Pareja, J. (1981). *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979.* Lima: Justo Valenzuela.
- Pásara, L. (2014). *Una Reforma Imposible. La Justicia Latinoamérica en el Banquillo.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pásara, L. (2015). *Procesos Disciplinarios de Magistrados en el Consejo Nacional de la Magistratura. Perú 2009-2013.* Washington, DC.: Fundación para el Debido Proceso.
- Poder Judicial. (2013). *Oficio N° 631-2013-P-PJ. 23 de enero.* Lima.
- Poder Judicial. (2015). *Oficio N° 5137-2015-SG-CS-PJ. 15 de setiembre.* Lima.
- Sentencia de expediente N.° 5156-2006-PA/TC, (Tribunal Constitucional 29 de agosto de 2006).
- Silva, C. (2016). *Paren la farsa: Apuntes Sobre la Elección y Fiscalización a los Consejeros de Consejo Nacional de la Magistratura.* Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Távora, F. (2007). *Comentarios Sobre el Consejo Nacional de la Magistratura.* Lima: Gaceta Jurídica.