

SOBRE LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA RELACIONADA CON LA SENTENCIA 491/2021 (CORRESPONDIENTE AL EXPEDIENTE N.º 01249-2018-PA/TC) DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

César Landa Arroyo¹

1. Legitimidad e Intensidad del Control de Constitucionalidad de Actuaciones y Resoluciones de la Junta Nacional de Justicia (ex CNM)

La Junta Nacional de Justicia es un organismo constitucionalmente autónomo que posee competencias constitucionales para llevar a cabo su labor y que, a su vez, innova formas de evaluación y desarrolla procesos transparentes en la incorporación y separación de magistrados y fiscales, quienes consolidan las instituciones públicas del Estado, aceptadas por la sociedad en su función de administración de justicia, de legalidad y de fortalecimiento del sistema democrático.

Al realizar ello, la Junta Nacional de Justicia (ex Consejo Nacional de la Magistratura), lleva a cabo su potestad sancionadora en aras de garantizar la competencia y probidad de las autoridades en el cargo magisterial y fiscal. De esta forma la JNJ asume una competencia disciplinaria en la materia al amparo del artículo 44 de la Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia. A su vez, el Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ (artículo 31 inciso b) establece que el “procedimiento disciplinario inmediato” es aquel que se sigue a un Juez o Fiscal, Jefe de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial o del Ministerio Público, Jefe de la ONPE o del RENIEC, en los casos que exista evidencia suficiente de una conducta notoriamente irregular o se haya cometido una falta disciplinaria muy grave con carácter flagrante (Pleno de la Junta Nacional de Justicia, 2020, 22 de enero).

De esta manera, la JNJ cumple con atribuciones constitucionales y legales que le facultan ejercer competencias en materia disciplinaria de los jueces y fiscales. Ante ello, el Tribunal Constitucional señaló, en el Exp. N.º 01249-2018-PA/TC (El Pleno del Tribunal Constitucional emitió la Sentencia 491/2021, resolviendo el Exp. N.º 01249-2018- PA/TC, que da origen al presente informe), que la facultad de imponer sanciones otorgada como función constitucional a la Junta Nacional de Justicia dispuesta en el inciso 3 del artículo 154 de la Constitución, dispone que la resolución de destitución expedida en forma motivada y con previa audiencia del interesado es inimpugnable, debiendo realizarse dentro del marco jurídico establecido por la Constitución, la que, en cuanto norma jurídico-política, diseña tanto las facultades de los órganos constitucionales como los límites a su ejercicio determinados, estos últimos, por el principio jurídico de supremacía constitucional y por el respeto de los derechos fundamentales (Sentencia Exp. N.º 01249-2018-PA/TC, 2018).

En ese sentido, el Tribunal Constitucional, hasta antes de la reforma constitucional de la Ley N.º 30904 que incorporó el inciso 3 del artículo 154 de la Constitución que actualmente

¹ Profesor principal del Departamento Académico de Derecho de la PUCP. Ex presidente del Tribunal Constitucional del Perú.

regula la inimpugnabilidad de las resoluciones de la JNJ, se pronunció interpretando el artículo 142 de la Constitución en este modo:

Cuando el artículo 142 de la Constitución (también el artículo 154.3) establece que no son revisables en sede judicial las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de Jueces..., el presupuesto de validez de dicha afirmación se sustenta en que las consabidas funciones que le han sido conferidas a dicho organismo sean ejercidas dentro de los límites y alcances que la Constitución le otorga, y no a otros distintos, que puedan convertirlo en un ente que opera fuera o al margen de la misma norma que le sirve de sustento. En el fondo, no se trata de otra o de la misma teoría de los llamados poderes constituidos, que son los que operan con plena autonomía dentro de sus funciones, pero sin la característica los convierta en entes autárquicos que desconocen o hasta contravienen lo que la misma Carta les impone. El Consejo Nacional de la Magistratura, como cualquier órgano del Estado, tiene límites en sus funciones, pues resulta indiscutible que estas no dejan en ningún momento de sujetarse a los lineamientos establecidos en la norma fundamental. Por consiguiente, sus resoluciones tienen validez constitucional en tanto las mismas no contravengan el conjunto de valores, principios y derechos fundamentales de la persona contenidos en la Constitución, lo que supone, a contrario sensu, que si ellas son ejercidas de una forma tal que desvirtúan el cuadro de principios y valores materiales o los derechos fundamentales que aquella reconoce, no existe ni puede existir ninguna razón que invalide o deslegitime el control constitucional señalado a favor de este Tribunal en los artículos 201 y 202 de nuestro Texto Fundamental. (Sentencia Exp. N.º 2409- 2002- AA/TC, 2002)

Así, el Tribunal sostiene que no se puede alegar ningún tipo de zona invulnerable a la defensa de la constitucionalidad o la protección de los derechos humanos, debido a que la limitación que señala el artículo 142 de la Constitución no puede entenderse como exención de inmunidad frente al ejercicio de una competencia ejercida de modo inconstitucional, pues ello supondría tanto como que se proclamase que en el Estado Constitucional se pueden rebasar los límites que impone la Constitución, como que contra ello no exista control jurídico alguno que pueda impedirlo.

No obstante, la veracidad de estas afirmaciones, es preciso ahondar en jurisprudencia constitucional respecto a la materia para comprender las distintas formas de control constitucional que el TC sí puede realizar sobre diversos organismos del Estado a pesar de su autonomía e independencia amparadas por la Constitución, así como reconocer aquellas actuaciones que no son pasibles de la misma.

1.1 Jurisprudencia Constitucional Sobre el Tema

El máximo intérprete de la Constitución ha reiterado, en el Exp. N.º 04446- 2005-AA/TC, que:

Las resoluciones del [ex]Consejo Nacional de la Magistratura *no son revisables en sede judicial en tanto no contradigan la Constitución* [énfasis agregado], lo que supone, *contrario sensu*, que, si su contenido desvirtúa el cuadro de valores materiales o los derechos fundamentales que la misma reconoce, no existe ni puede existir ninguna razón que invalide o deslegitime el control jurisdiccional efectivo. (Sentencia Exp. N.º 04446-2005-AA/TC, 2005)

En ese sentido, en dicha sentencia, el Tribunal Constitucional estableció:

- b) El hecho de que una norma constitucional pueda ser analizada a partir de su texto, no significa que la función de operador del derecho se agote en el mismo, *ignorando o minimizando los contenidos de otros dispositivos constitucionales* [énfasis agregado], tanto más cuando resulta evidente que aquellos no son un simple complemento, pues en muchos casos deviene en obligada fuente de referencia por su relación o implicancia con el dispositivo examinado. Queda claro, por consiguiente, que las consideraciones sobre determinado dispositivo constitucional solo pueden darse cuando aquellas se desprenden de una *interpretación integral de la Constitución* [énfasis agregado], y no de una parte o de un sector de la misma como parece entenderlo, en forma por demás errónea, el juzgador de la jurisdicción ordinaria.
- c) Cuando el artículo 142° de la Constitución establece que no son revisables en sede judicial las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces y fiscales, el presupuesto de validez de dicha afirmación reposa en la idea de que las *consabidas funciones que le han sido conferidas a dicho organismo hayan sido ejercidas bajo los límites y alcances que la Constitución le otorga* [énfasis agregado] y no bajo otros distintos que puedan convertirlo en un ente que opera fuera o al margen de la misma norma que le sirve de sustento. El Consejo Nacional de la Magistratura, como cualquier órgano del Estado, no es ilimitado en sus funciones, estas no dejan en ningún momento de sujetarse a los lineamientos establecidos en la Norma Fundamental. (Sentencia Exp. N.º 04446-2005-AA/TC, 2005)

De lo comentado, se comprende que, en primer lugar, la actual Junta Nacional de Justicia ejecuta sus competencias constitucionales bajo el marco del principio de unidad de la Constitución, de acuerdo al cual la Norma Fundamental no puede interpretarse aisladamente. Siendo de esta manera el artículo 39 que establece que “todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación” (Constitución Política del Perú, 31 de diciembre de 1993), el artículo 139 que establece los principios que debe seguir la función jurisdiccional, como el artículo 154 que regula las funciones de la JNJ, se deben comprender dentro de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho como el nuestro, donde impera la garantía de una correcta administración de justicia, lo cual supone, también, la proscripción de la corrupción, advertido como tal en el Exp. N.º 0019-2005-PI/TC, al señalarse que

La eficacia de la lucha anticorrupción (está) prevista por el Estado peruano como su principal objetivo en el diseño de la política criminal... el Constituyente ha advertido la dimensión particularmente disvaliosa de los actos de corrupción, por la magnitud de daño que provocan al cuadro material de valores reconocido por la Constitución. (Sentencia Exp. 0019-2005-PI/TC, 2005)

En segundo lugar, la JNJ ejerce, entonces, sus atribuciones de investigación y sanción a jueces y fiscales, en el marco de lo conferido por la Constitución. Esto,

No se trata de otra cosa sino de la misma teoría de los llamados poderes constituidos, que son aquellos que operan con plena autonomía dentro de sus funciones, pero sin que tal característica los convierta en entes autárquicos que desconocen o hasta contravienen lo que la misma Carta les impone. (Sentencia Exp. N.º 2409- 2002- AA/TC, 2002)

Así también, por ejemplo, el TC, en el Exp. N.º 05854-2005-PA/TC, determinó por primera vez que los artículos 142 y 181 de la Constitución no instituían a una resolución del Jurado Nacional de Elecciones como una zona exenta de control constitucional y, consecuentemente,

no estaba exceptuada de ser sometida a una evaluación de validez constitucional mediante el proceso de amparo previsto en el inciso 2 del artículo 200 de la Constitución (Exp. N° 05854-2005-PA/TC, 2005). El TC especifica que una cuestión importante respecto a la facultad del JNE de emitir resoluciones en materia electoral:

Al referir que las resoluciones del JNE en materia electoral se dictan en última instancia y no pueden ser objeto de control constitucional en sede jurisdiccional, los artículos 142 y 181 de la Constitución, tienen por propósito garantizar que *ningún otro órgano del Estado se arrogue la administración de justicia sobre los asuntos electorales, pues en esta materia técnico-jurídica, el JNE es, en efecto, instancia definitiva* [énfasis agregado].

Asunto distinto se presenta *cuando el JNE ejerce funciones excediendo el marco normativo que la Constitución le impone* [énfasis agregado]. Ello tendría lugar, claro está, si se expide una resolución contraria a los derechos fundamentales. En tales supuestos, el criterio del JNE *escapa a los asuntos técnico-jurídicos de carácter estrictamente electoral* [énfasis agregado], siendo de inmediata aplicación el inciso 2 del artículo 200 de la Constitución.

Así pues, no se trata de una superposición de funciones, sino de *delimitar clara y correctamente las competencias que la Constitución ha conferido a cada uno de los órganos constitucionales* [énfasis agregado]². (Exp. N° 05854-2005-PA/TC, 2005)

De lo señalado, se puede apreciar que el Tribunal Constitucional de conformidad con el principio de corrección funcional, realza la importancia de una delimitación correcta de las competencias que la Constitución ha depositado en los distintos organismos, situación que no es ajena a la Junta Nacional de Justicia. Por lo tanto, las competencias de la JNJ que se atribuyen a emitir resoluciones resolviendo procedimientos y aplicando, en última instancia, la sanción de destitución, amonestación y suspensión, debe ejecutarse bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Siendo que la resolución final, motivada y con previa audiencia del interesado, tiene naturaleza de inimpugnable, según lo señalado en el artículo 154 inciso 3 de la Constitución (Constitución Política del Perú, 31 de diciembre de 1993).

1.2 Análisis de la Tesis de las Zonas Exentas de Control Constitucional

Dentro de un Estado Constitucional de Derecho se sostiene que debemos abandonar aquella tesis según la cual la Constitución no era más que una mera norma política, esto es, una norma carente de contenido jurídico vinculante y compuesta únicamente por una serie de disposiciones orientadoras de la labor de los poderes públicos, con la finalidad de consolidar la doctrina conforme a la cual la Constitución es, además, una norma jurídica vinculante a todos los poderes públicos y privados; esto quiere decir, que es una norma con contenido dispositivo capaz de vincular a todo poder, público o privado, y a la sociedad en su conjunto.

Consecuente a ello, la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra

² El TC exige que los métodos de interpretación constitucional no se agoten en criterios clásicos de interpretación normativa (literal, teleológico, sistemático e histórico), sino que abarquen, entre otros elementos, una serie de principios que informan la labor hermenéutica del juez constitucional. Así, define al principio de corrección funcional como aquel que exige al juez constitucional que, al realizar su labor de interpretación, no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales, se encuentre plenamente garantizado (Exp. N.º 05854-2005-AA/TC. FJ. 12).

recogida en sus dos vertientes: la objetiva, según la cual la Constitución preside el ordenamiento jurídico (artículo 51 de la Constitución), y la subjetiva, conforme a la cual ningún acto de los poderes públicos (artículo 45 de la Constitución) o de la colectividad en general (artículo 38 de la Constitución) puede vulnerarla válidamente (Exp. N.º 05854-2005-AA/TC, 2005).

De acuerdo a lo mencionado, el Tribunal Constitucional ha señalado que

Afirmar que existen actos de alguna entidad estatal cuya validez constitucional no puede ser objeto de control constitucional, supone sostener, con el mismo énfasis, que en tales ámbitos la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al poder (Exp. N.º 5854-2005-AA/TC). Es por ello que constituye una consecuencia directa del carácter jurídico de la Constitución, el control jurisdiccional de los actos de todos los poderes públicos y de los particulares. (Sentencia Exp. N.º 4053-2007-PHC/TC, 2007).

En este orden de ideas, siendo el control jurisdiccional de la constitucionalidad de todos los actos una clara consecuencia de la supremacía constitucional, no puede afirmarse la existencia de zonas que sean exentas de sujetarse a un control de constitucionalidad, por lo cual, las actuaciones y resoluciones de la Junta Nacional de Justicia no pueden ser la excepción.

1.3 ¿Límites Al Control Constitucional?

En un Estado Social y Democrático de Derecho como el nuestro, el control constitucional se adecua de acuerdo a los principios, fundamentos y finalidades del Estado mismo. Así, este amplía su cobertura conforme se van incorporando nuevos principios y bienes a proteger, que, en diversas ocasiones, aterrizan más allá de la norma explícita. Es por ello que el artículo 3 de la Constitución regula una cláusula abierta de protección a futuro de nuevos derechos, ya sean estos fundados en la dignidad humana, o en los principios de soberanía popular, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

En este sentido, uno de los principales fundamentos que tiene el control de constitucionalidad es el principio de supremacía de la Constitución, el cual, de acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Exp. N.º 3741-2004-AA/TC, alcanza a la administración pública, al igual que a los poderes del Estado y los órganos constitucionales. De esta forma, en el caso Salazar Yarlequé, el TC sostiene que las mencionadas instituciones:

Se encuentran sometidas, en primer lugar, a la Constitución de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad, de conformidad con el artículo 51 de la Constitución. De modo tal que la legitimidad de los actos administrativos no viene determinada por el respeto a la ley -más aún si esta puede ser inconstitucional- sino, antes bien, *por su vinculación a la Constitución* [énfasis agregado]. Esta vinculación de la administración a la Constitución se aprecia en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual, si bien formalmente ha sido ominado por la propia Ley como «Principio de legalidad», en el fondo no es otra cosa que *la concretización de la supremacía jurídica de la Constitución* [énfasis agregado], al prever que “[l]as autoridades administrativas deben actuar con *respeto a la Constitución*”, la ley y al derecho. (Caso Salazar Yarlequé, 2005)

De acuerdo a esto, estimamos que, tanto la administración pública a través de sus tribunales administrativos u órganos colegiados, como los poderes y los organismos constitucionalmente

autónomos, tienen la completa facultad de hacer cumplir la Constitución, y realizar un control a las resoluciones que emitan en el marco de sus competencias.

Además, es imperante mencionar que el control constitucional no solamente se refiere a la constitucionalidad de las leyes, sino también a la legalidad de las normas y resoluciones administrativas. Por lo tanto, en un Estado Constitucional de derecho, donde existe un imperio de la Constitución y los derechos fundamentales, no se limita el control constitucional, en el extremo de la posibilidad de interpretación y los alcances de la jurisdicción constitucional.

1.4 El Sentido de la Orden de Emitir Nuevos Pronunciamientos Cuando el Tribunal Constitucional Ha Adelantado Opinión Sobre el Tema de Tales Pronunciamientos

En este apartado, corresponde apreciar que el Tribunal Constitucional resolvió declarar fundada la demanda de amparo que dio origen al Exp. N.º 01249-2018- PA/TC, por mayoría de los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini y Sardón de Taboada, siendo que los magistrados Ledesma Narváz, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera emitieron votos singulares, señalando que se debía declarar infundada la demanda.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional consideró que:

Queda claro que la fecha de inicio del cómputo del plazo de prescripción del procedimiento administrativo sancionador es el 1 de diciembre del 2005, fecha de la interposición de la queja de la Empresa Telefónica del Perú S.A.A., según consta en el sexto considerando de la Resolución 100-2011-PCNM, de fecha 14 de febrero de 2011, por lo que a la fecha de emisión de la Resolución 100-2009- PCNM del 8 de mayo del 2009, fecha de apertura del proceso administrativo disciplinario en contra del recurrente, *dicho plazo se encontraba vencido pues había transcurrido el plazo de dos años* [énfasis agregado] establecido en el artículo 204 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Consecuentemente, al emitir las Resoluciones cuestionadas, el CNM (hoy Junta Nacional de Justicia) vulneró el derecho al debido proceso del demandante, toda vez que *carecía de competencia para emitir pronunciamiento válido sobre el fondo de la denuncia efectuada en su contra* [énfasis agregado], por lo que los efectos de las mismas carecen de validez, razón por la cual la demanda debe declararse fundada y nulas la resolución 100-2011-PCNM, de fecha 14 de febrero de 2011, y la resolución 289- 2011-CNM, de fecha 23 de agosto de 2011. (Sentencia Exp. N.º 01249-2018-PA/TC , 2018, Fj. 13 y 14).

Así, ordenó a la Junta Nacional de Justicia a emitir nuevo pronunciamiento respecto de la excepción de prescripción deducido por el demandante en el procedimiento disciplinario seguido en su contra.

No obstante, la situación que surge de que el Tribunal Constitucional se haya pronunciado sobre el tema de demanda no significa, irrefutablemente, que el criterio sobre la materia de prescripción en el presente caso no pueda ser analizado a fondo. No se trata de un precedente vinculante con efecto normativo el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. En ese sentido, la JNJ puede emitir una resolución independientemente de la posición que los magistrados constitucionales en mayoría hayan tomado respecto de la demanda, debido a que dicha sentencia no constituye un precedente vinculante constitucional.

Siendo así, el efecto de la mencionada sentencia es débil e interpretativo, lo cual supone que es posible utilizar la técnica del *distinguishing*. Frente a lo cual, el mismo Tribunal Constitucional ha sostenido:

La decisión de cambiar el rumbo de la jurisprudencia en un tema puntual no es una práctica infrecuente tanto en los sistemas del *civil law*, como en los sistemas que organizan su sistema de fuentes a partir de pautas jurisprudenciales como es el caso del *common law*. En ambos, el argumento que respalda las mudanzas es el mismo: la necesidad de que la jurisprudencia responda de modo dinámico a las necesidades de cada tiempo y, por virtud de ello, que el Derecho no se petrifique.

De este modo, aun en los sistemas donde el precedente es la fuente principal de organización de su sistema jurídico, se han previsto mecanismos no solo para ‘evadir’ sus efectos mediante la técnica del *distinguishing en el caso de los tribunales inferiores; sino incluso para ‘cambiarlo’* por un nuevo precedente, en el caso del propio Tribunal que lo ha establecido con efecto vinculante. (Caso Lima Álvarez, 2005)

Siendo así, las sentencias interpretativas deben tener coherencia interna, lo cual supone una razonabilidad lógica con el análisis efectuado, y coherencia externa, lo cual vincula la existencia de un fundamento normativo real para el caso concreto. Por ello, una situación tan importante y trascendente para la correcta administración de justicia no puede ser interpretada únicamente como una materia de regulación administrativa. En la mencionada sentencia, se utiliza más el Reglamento Disciplinario de la JNJ para efectos de fundamentar que el plazo de las actuaciones ya había prescrito, que un marco normativo constitucional, legal, y convencional que justifique el fondo del asunto.

Por lo cual, corresponde realizar un examen de jerarquía entre los argumentos señalados, ¿corresponde a los reglamentos o disposiciones administrativas estar por encima de la Constitución que protege bienes constitucionales como la lucha contra corrupción? Consideramos que eso no es así, tal y como se desarrollará en el punto final del presente informe.

Por otro lado, se podría considerar como lógica la fundamentación inicial planteada por el demandante en cuestión, al alegar la vulneración de sus derechos al honor y a la buena reputación, a la integridad moral, al debido proceso, a la motivación y a la defensa; así como de los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica, vía proceso de amparo. No obstante, de acuerdo al artículo 1 del Código Procesal Constitucional, se establece que,

Los procesos a los que se refiere el presente título (hábeas corpus, amparo, hábeas data y cumplimiento) tienen por finalidad “proteger los derechos constitucionales, *reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional [énfasis agregado]*” o *disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo.* (Código Procesal Constitucional, 17 de mayo de 2004)

Asimismo, el segundo párrafo del mismo artículo establece que

Si luego de presentada la demanda, cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el Juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda *precisando los alcances de su disposición [énfasis agregado]*, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, y que si procediere de modo contrario se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 22 del presente Código, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda. (Código Procesal Constitucional, 17 de mayo de 2004)

Lo mencionado implica que, si el hecho gravoso ya se ha producido (como sucede en el caso), es decir, la destitución del juez en cuestión, la sentencia del TC debería haber establecido un criterio del daño irreparable, y con ello, precisado los alcances de la intervención, es decir, cómo debería operar la prescripción en un caso como el del demandante, disponiendo el grado de argumentación suficiente y necesaria. Situación que no ocurre en vista del Exp. N.º 01249-2018-PA/TC.

Por esta razón corresponde el análisis a la mencionada sentencia. Sin embargo, antes de realizar un examen de proporcionalidad y razonabilidad, debemos considerar los criterios en cuanto a la sostenida prescripción, en cuanto nos estamos refiriendo a la investigación y sanción de jueces y fiscales relacionados con la lucha contra la corrupción en el ámbito judicial.

2. Marco Normativo Aplicable a la Investigación y Sanción de Jueces y Fiscales

Conforme a lo señalado, corresponde establecer las bases normativas y criterios jurisprudenciales que conforman el canon interpretativo de las investigaciones a jueces y fiscales por parte de la JNJ, desde una óptica no puramente nacional, sino que, además, considere los estándares internacionales de derechos humanos, tanto en el sistema americano como en el universal, para aquellos casos que tengan incidencia en la lucha contra la corrupción.

2.1 Estándares de Derechos Humanos Para la Lucha Contra la Corrupción

La lucha contra la corrupción ha sido un objetivo importante del Estado de Derecho no solo durante los últimos años, sino desde el nacimiento del Estado Social y Democrático de Derecho, donde se busca la idea de un Estado que esté al servicio de la población en general, no un Estado que solo esté al servicio de los más favorecidos. En ese sentido, los estándares que se han dado en pos de la lucha contra la corrupción desde el derecho internacional de los derechos humanos han sido cada vez más amplios y han estado siempre en la búsqueda de un mayor ámbito de protección. En ese sentido, surgieron diversos tratados y convenios internacionales.

Antes de dilucidar el tema principal, es importante comprender todo el camino que se tuvo que recorrer para que los derechos humanos tengan finalmente la misma agenda que la lucha contra la corrupción. Antes se creía que ambas agendas iban por caminos completamente disímiles entre sí y que no tenían una relación clara. Sin embargo, a partir del inicio del siglo XXI, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas empezó a desarrollar con mayor interés la relación entre los derechos humanos y la lucha contra la corrupción, la que cada vez cobraba mayor importancia (IDEHPUCP, 2018, pág. 25). En ese sentido, dentro del sistema universal e interamericano de derechos humanos, se consolidaron convenios internacionales que acercaron cada vez más ambas agendas, los cuales se analizarán entre los puntos 2.1.1 y 2.1.2 a continuación.

En primer lugar, cabe entender cuál es la relación entre los derechos humanos y la lucha contra la corrupción. Esta relación se muestra en tanto la realización de muchos derechos humanos, en especial los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, dependen directamente de la acción del Estado y de los recursos que este asigne para su realización. Mientras mayor sea la corrupción por parte del Estado, menos serán los fondos que se asignen al cumplimiento de estos derechos.

Aun así, ello no significa que solo sean los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales los únicos afectados. Los derechos humanos liberales también pueden verse afectados directamente. Por ejemplo, ante los casos de tráfico humano, se suele ver facilitado principalmente por la inacción de un guardia o un policía que por la corrupción ha decidido ignorar los hechos (Peters, 2018, pág. 32). Este afectaría directamente el derecho a la protección contra la trata de personas. Lo propio puede darse dentro del sistema de justicia, donde, al pagar a un juez o a un operador de justicia, se está afectando directamente el derecho a un juicio justo, sin dilaciones indebidas y con un juez imparcial (Peters, 2018, pág. 33).

El crecimiento del fenómeno de la corrupción no pasa solo por las acciones propias de los funcionarios del Estado, sino que esta se complementa con una constante inacción del Estado ante la investigación y revisión de esta clase de casos, en especial ante el sistema de justicia. Para ello, los estándares internacionales y de derechos humanos han buscado poner el énfasis en la necesidad de que tanto los Estados como sus sistemas de justicia deberán tener un papel activo en la investigación, revisión y condena de aquellos que hayan cometido actos de corrupción (Gonzales & Nash, 2011, pág. 18).

En ese sentido, tanto los estándares universales como interamericanos han decidido regular mucho más a fondo el tema de la corrupción para los estados parte. Cabe analizar cuáles son dichos convenios y cuáles son sus estándares.

2.1.1. Estándares En El Sistema Universal. Como se mencionó anteriormente, a partir del año 2003, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas empezó a dar mayor importancia al tema de la lucha contra la corrupción como un principio base de la construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho. Así, nace la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, primer documento de alcance global útil para la lucha contra la corrupción³.

En su prefacio, el documento señala las consecuencias del fenómeno de la corrupción y cómo es que este ha incidido altamente dentro de nuestra vida en sociedad. Así, indica que “la corrupción... socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia, y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras” (Naciones Unidas, 2003). Todas estas consecuencias son propias del fenómeno a nivel mundial y no solo forman parte de lo que suceda en un solo país.

La convención hace un desarrollo general de las causales de corrupción y de las obligaciones tanto del Estado como de los particulares en la prevención del fenómeno y en su posterior enjuiciamiento. En cuanto al tema de la prevención, la convención indica en sus artículos 5 y 6 que las políticas asumidas por el Estado deben ser coordinadas de la mano con la sociedad civil, las que deberán ser evaluadas constantemente por los órganos estatales que hayan sido designados específicamente para ello (Naciones Unidas, 2003, pág. 5 y 6). Más adelante, en el artículo 10, se pone en manifiesta la importancia de que la ciudadanía tenga acceso a la información pública, la que deberá mantener datos actualizados acerca de las decisiones tomadas por las autoridades y la publicación de informes periódicos sobre su actividad, siempre que se respete su derecho a la intimidad (Naciones Unidas, 2003, pág. 10). Los anteriores artículos ponen en manifiesto que el entendimiento de la lucha contra la corrupción hecho

³ El documento fue ratificado por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa N.º 28357 del 06 de octubre de 2004 y entró en vigencia a partir del 01 de enero del 2005.

por la Convención también debe tener un fuerte componente preventivo para evitar utilizar el componente punitivo.

Más adelante, la Convención detalla las características de cada uno de los delitos vinculados a la corrupción y establece una idea que hasta entonces había sido muy discutida: la corrupción no solo se da dentro del nivel estatal, sino que también puede darse dentro del sector privado. En el artículo 21 del documento se señala explícitamente que están prohibidas las promesas, ofrecimiento o concesiones que redunden en un beneficio ya sea para la propia persona o para terceros (Naciones Unidas, 2003, pág. 21).

Aun así, a pesar de todos los avances que introdujo este Convenio para la lucha contra la corrupción, gran parte de la doctrina considera que estos avances solo han sido parciales o inclusive nulos en el caso de algunos países. La terminología utilizada en gran parte de las cláusulas ha llevado a entender que la aplicación de las cláusulas no es obligatoria, sino que solo será optativa y dependerá de la voluntad del Estado parte (Capdeferro, 2017, pág. 122). Ello sucede, por ejemplo, ante el caso del enriquecimiento ilícito, donde el documento indica que cada estado parte “considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole” (Naciones Unidas, 2003). No obliga a los estados a tomar acciones contra el fenómeno concreto (que en este caso es el del enriquecimiento ilícito) sino que le deja abierta la posibilidad de hacerlo o no.

Este mismo problema se presenta en torno al proceso de cumplimiento del Convenio y a la supervisión y monitorización de los objetivos planteados dentro del documento. Si bien es cierto, en conjunto con la creación de este convenio se fundó la Conferencia de los Estados Parte de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la labor de este ente se ha visto limitada por la reticencia de algunos estados de dar mayores poderes a la conferencia por el temor de que los posibles procesos de monitorización que este organismo llevaría a cabo violaran su soberanía (Argadoña, 2006, pág. 11). Sin un organismo empoderado con las capacidades de fiscalización y orientación de las decisiones es muy difícil garantizar el cumplimiento de los presupuestos de la Convención como documento vinculante para los estados firmantes y como una herramienta esencial en la lucha contra la corrupción.

Otra herramienta que tiene ánimo de vinculatoriedad a nivel iberoamericano es el Código Iberoamericano de Ética Judicial. Este ha sido construido sobre la base de experiencias comunes dentro de los sistemas de justicia de los países iberoamericanos desde los que se ha visto la posibilidad de trabajar en un Código conjunto que sirva como documento rector de la actuación de los jueces como partes importantes del sistema de justicia que deben actuar desde estándares de la ética profesional.

El documento detalla una serie de principios que deberán regir la actuación del juez dentro del sistema jurisdiccional. Estos son la independencia, imparcialidad, motivación, conocimiento, capacitación adecuada, justicia, equidad, responsabilidad, integridad, transparencia, secreto profesional, prudencia, diligencia y honestidad. Así mismo, el documento también delimita las funciones de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial; la que, según el artículo 83 del documento, estará enfocada en asesorar a los distintos poderes judiciales, resolver consultas, promover la conciencia ética entre los magistrados y demás (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2014, art. 83).

La importancia de generar convenios internacionales vinculantes para la mayor parte de países en el mundo es de suma importancia para generar espacios de lucha común. Esto resulta

más importante aún en una sociedad interconectada y globalizada como la nuestra, donde el soborno internacional se ha vuelto un tema cotidiano. Así mismo, los estados deben comprometerse seriamente con su cumplimiento para que no se terminen convirtiendo en saludos a la bandera.

2.1.2. Estándares En El Sistema Interamericano. Así como el sistema universal ha generado convenios acerca del tema de la lucha contra la corrupción, también el sistema interamericano ha generado sus propias herramientas legales vinculantes. En ese sentido, el 20 de marzo de 1997 se suscribió la Convención Interamericana contra la Corrupción. El estado peruano ha aprobado y ratificado dicha convención, al extremo de tener rango constitucional en concordancia con la Cuarta disposición final y transitoria de la Constitución⁴.

El preámbulo del documento es claro con el objetivo del convenio. Este busca combatir toda forma de corrupción dentro de la función pública, así como los fenómenos vinculados a tal propósito, cuya mantención solo evita la paz, la legitimidad del Estado ante la población y la confianza dentro de la ciudadanía (Organizacion de Estados Americanos, 1997). Así mismo, indica claramente que es necesario un documento como este que ayude a unificar la lucha contra la corrupción en todos los Estados miembros de la OEA, quienes estarán obligados a respetarlo y hacerlo cumplir (Organizacion de Estados Americanos, 1997).

Al igual que la convención organizada por las Naciones Unidas, la Convención Interamericana desarrolla, en su artículo VI, una serie de acciones llevadas a cabo por el funcionario público, o de quien actúa como tal, que pueden ser procesadas como actos de corrupción. Estas son:

- a) El requerimiento o aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o cualquiera que ejerza función pública, de... beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas... a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones.
- b) El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o cualquiera que ejerza función pública, de... beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas... a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones.
- c) La realización... de cualquier acto u omisión con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero.
- d) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.
- e) La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo. (Organizacion de Estados Americanos, 1997)

Más adelante la Convención delimita una serie de actos que deberán ser considerados por los Estados parte como actos de corrupción. Estos son el soborno en sus diversas modalidades,

⁴ La Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú establece "Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú".

el enriquecimiento ilícito, el desvío de bienes públicos y el incumplimiento de funciones (Organización de Estados Americanos, 1997). La convención desarrolla y detalla cuáles son las características de cada uno de estos delitos, los que deberán acoplarse adecuadamente con el derecho interno.

El Convenio también ha establecido la existencia de medidas preventivas cuyo objetivo principal es el de “marcar pautas u orientaciones que deben guiar las reformas jurídicas e institucionales para hacerle frente a la corrupción” (López, 2003, pág. 5). Así, se brindan obligaciones tanto a los funcionarios públicos, a las entidades del sector público y privado, y a la ciudadanía en general cuyo principal fin deberá ser el de evitar el crecimiento del fenómeno a través de denuncias, de filtros adecuados del personal y de la garantía del uso adecuado de los recursos estatales.

Una de las grandes ventajas que ha generado la adopción de esta Convención está en su obligatoriedad y en la importancia que los Estados miembros han dado a su cumplimiento, respeto y promoción. Tal ha sido este compromiso que se han generado reuniones de seguimiento con la participación activa de los países y se creó el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción poco después de la suscripción de la Convención. Los principales objetivos de este programa son los de impulsar la adopción de la Convención, identificar vacíos legales y posibilidades de mejora, e identificar actores de la sociedad civil que ayuden con la promoción de la importancia de la lucha contra la corrupción (López, 2003, pág. 12).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) también se ha pronunciado acerca de la lucha contra la corrupción y su importancia dentro de los derechos humanos. En el caso *López Mendoza vs. Venezuela* la Corte consideró que “la lucha contra la corrupción es de suma importancia y tendrá presente esta circunstancia cuando se le presente un caso en que deba pronunciarse al respecto” (Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., 2011). Otra sentencia en la que la Corte IDH se pronunció acerca del tema de la corrupción y la necesidad de cumplir los protocolos internacionales al respecto fue en el caso *Ramírez Escobar vs. Guatemala*, donde la Corte ha puesto la lupa sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el goce y disfrute de los derechos humanos, además de que cómo el fenómeno de la corrupción repercute directamente en la confianza del ciudadano ante las instituciones y ante el Estado en general; todo lo que deberá ir de la mano con la Convención Interamericana contra la Corrupción como principal elemento vinculante para los Estados (Caso Ramírez Escobar vs. Guatemala, 2018).

2.2 Posibilidad de Plantear Ponderaciones en Casos Concretos

Como se ha argumentado anteriormente, procurar la integridad y la lucha contra la corrupción es uno de los principales objetivos de un Estado social y democrático de Derecho. Por ello es que la comunidad internacional ha prestado especial interés en la regulación y normativización de la lucha contra este fenómeno, para evitar no solo la impunidad y la malversación de fondos públicos, sino también ayudar a conocer la verdad en torno a todos los casos de corrupción.

La jurisprudencia nacional también se ha pronunciado al respecto. En ese sentido, se tiene el pronunciamiento del TC en la sentencia del Expediente N° 00006-2006-CC/TC, en la cual el colegiado determinó que:

La lucha contra la corrupción es un mandato constitucional que se desprende de los artículos 39 y 41 de la Constitución. Esta distinción es también contraproducente en un contexto en el cual se debe reafirmar una actitud judicial decidida en la lucha contra la corrupción. Y es que un órgano jurisdiccional no puede limitarse a ser un mero “aplicador” de las leyes, sino que, a través de la interpretación y argumentación jurídicas, debe tutelar los derechos fundamentales, pero sin descuidar la tutela de otros valores y principios que la Constitución consagra. (Sentencia Exp. 00006-2006-CC/TC, 2007)

Así mismo, en otra sentencia recaída en el Expediente N° 00016-2019-PI/TC, el nuevo TC señala que:

Este Tribunal ha reiterado en variada jurisprudencia que la lucha contra la corrupción es un principio constitucional que, como tal, debe orientar la actuación del Estado. Este Tribunal ha precisado que los actos de corrupción no solo resultan contrarios al orden jurídico penal, sino que se encuentran reñidos con los más elementales designios de la ética y la moral y, también, con los valores constitucionales (Sentencia 00019-2005-PI/TC, fundamento 47), sin mencionar que constituye un fenómeno social que se ha proyectado dentro y fuera de la administración del propio Estado (Sentencias 00009-2007- PI/TC y 00010-2007-PI/TC, fundamentos 53 y 54). (Sentencia Exp. 000016-2019-PI/TC, 2020, pág. 4 y 6)

En ese sentido, también se debe precisar que el fenómeno de la corrupción no solo afecta al presente, sino que sus consecuencias resultan perjudiciales también en el largo plazo, afectando con ello la legitimidad del orden constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho basado en la justicia. También es importante considerar que para la luchar contra la corrupción es necesario tener políticas públicas adecuadas que rijan la actuación del Estado. Para ello, se ha aprobado el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, que aprobó la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, la que se complementó con el Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción del año siguiente.

Lo mencionado guarda relación con la vigesimosexta política de Estado denominada *Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas*, en virtud de la cual se dispone que:

Con este objetivo, el Estado: ... c. Desterrará la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de derechos; ... e. Promoverá una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimina las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, como el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, la evasión tributaria y el lavado de dinero. (Acuerdo Nacional, 2017)

En consecuencia, cabe señalar que muchas veces el funcionario corrupto busca hacer un uso intensivo de las reglas procesales formales o de institutos legales para librarse de las investigaciones, sanciones o condenas que le corresponde por los delitos cometidos. En ese sentido, es posible ponderar cada caso concreto observando la gravedad del supuesto de hecho, de los derechos fundamentales que estarían en juego y de cómo es que la aplicación de los presupuestos procesales podría poner en juego la lucha contra la corrupción como bien constitucional.

Casos como el de Los Cuellos Blancos del Puerto, en el que se descubrió un gran mecanismo de impunidad, de favores y clientelismos dentro de un gran número de cortes dentro del distrito del Callao, en la que incluso estaban involucrados el Fiscal de la Nación y un juez

de la Corte Suprema de Justicia, no deberían quedar en la impunidad por cuestiones procesales o por otras cuestiones eminentemente formales. Para ello, es recomendable hacer un test de razonabilidad y proporcionalidad, en el cual el derecho intervenido sea el bien jurídico constitucional de la lucha contra la corrupción, que ayude al operador jurídico a resolver el caso a través de herramientas constitucionales.

Uno de los institutos jurídicos que podría colisionar con la lucha contra la corrupción sería el de la prescripción. A continuación, se analizará dicha herramienta jurídica, sus presupuestos, su supuesto carácter de derecho fundamental y su importancia desde la óptica constitucional.

3. La Institución Jurídica de Prescripción y Caducidad en los Procedimientos de Sanción de Jueces y Fiscales

La prescripción y la caducidad son instituciones muy recurridas en el ámbito del derecho civil, penal, constitucional y administrativo. Sin embargo, en estos últimos presentan una opción constitucional garantista, más orientada al interés público que a intereses privados. Ello, sin perjuicio de admitirse la existencia del elemento subjetivo, debido a que se ejecuta por parte de los operadores jurídicos hacia los administrados en sentido general, lo cual no niega la recurrencia de una atención particular y legítima en materia de su eventual vulneración.

La diferencia entre ambas radica en que con la prescripción se extingue la acción, mas no el derecho, el cual puede ser reconocido y protegido en otro proceso ajeno al iniciado; mientras que, mediante la caducidad, el transcurso del tiempo extingue el derecho y la acción correspondiente, en razón de la inacción de su titular durante el plazo prefijado por la ley o la voluntad de los particulares (Osterling & Castillo, 2004, pág. 268).

Las entidades que rigen el funcionamiento de la Administración Pública poseen la facultad de ejercer el *ius imperium* sobre los administrados, con el objetivo de que se concrete el interés general público cuando este sea violado. Dentro de ello, se prevé la determinación legal y la imposición de sanciones a los administrados, lo cual se expresa en la potestad administrativa sancionadora⁵. Esta, a su vez, sostiene una conexión directa con las exigencias que posee el ordenamiento administrativo, de tal manera que, por medio de la represión de conductas, no solo de los administrados sino también los funcionarios, se abstengan de realizar actos contrarios al orden público (Zavalaga, 2021).

No obstante, en el marco del ejercicio de esta potestad sancionadora existen también exigencias de forma y plazo, donde los conceptos de prescripción y caducidad se adaptan al procedimiento administrativo general, desvinculándose de su tratamiento en el régimen civil y penal.

Así, si bien el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General inicialmente no recogió el principio de la prescripción ni el de la caducidad sino hasta su incorporación con el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272 (Ley N° 27444, 10 de abril del 2001), se le debe interpretar a partir del ámbito jurídico material del Derecho Administrativo para lograr

⁵ De esta manera lo entiende Juan Santamaría en “Principios de Derecho Administrativo”, donde afirma que: la obligatoriedad de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico vigente respecto de los administrados exige la incorporación de mecanismos de reacción frente a las conductas que se traduzcan en el incumplimiento o contravenciones de estos, toda vez que la eficacia de un sistema jurídico depende de la existencia de suficientes facultades coercitivas en la Administración para garantizar su cumplimiento (2000, págs. 371 - 372).

establecer la distinción de su naturaleza en el ámbito administrativo sancionador, que es materia de la consulta.

Por tanto, en aras de analizar la prescripción en el marco de los procedimientos disciplinarios que ejecuta la Junta Nacional de Justicia, es necesario referirnos al Reglamento de Procedimientos Disciplinarios del mismo órgano, aprobado por Resolución N° 008-2020-JNJ, donde se señala lo siguiente:

Artículo 24.- La facultad para iniciar investigaciones de oficio por faltas disciplinarias prescribe a los dos (02) años de producido el hecho. El plazo de prescripción del procedimiento disciplinario es de cuatro (04) años una vez instaurada la acción disciplinaria. El plazo de prescripción se suspende con la notificación del primer acto de impugnación de cargos. (Pleno de la Junta Nacional de Justicia, 2020, 22 de enero)

Asimismo, la normativa mencionada se debe entender en concordancia con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, el cual establece los lineamientos para actuar en un procedimiento disciplinario (Ley N° 30916, 2019, 18 de febrero). En la misma línea, estos actos también deben guardar relación con lo que establece el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General en su artículo 252 inciso 1: “las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto” (Ley N° 27444, 10 de abril del 2001). Para desarrollar el alcance de la potestad sancionadora de la JNJ en el tiempo, se analiza la institución de la prescripción en la norma administrativa.

3.1 Prescripción y Caducidad en la Ley

La prescripción es aquella institución jurídica mediante la cual, por el transcurso del tiempo, la persona adquiere derechos o se libera de obligaciones. Sin perjuicio de ello, se encuentra regulada en el artículo 252 de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG), y se manifiesta dentro de la competencia que posee la autoridad administrativa para determinar que existe una conducta infractora de por medio. En el marco de un procedimiento administrativo sancionador, cuando transcurre el plazo legal de prescripción, la autoridad administrativa pierde la competencia para proceder con la sanción al administrado por la infracción que este haya cometido. Así, se considera que la responsabilidad de este presunto infractor ha quedado extinta (Resolución N° 190-2013-OEFA/DFSAI, 2013).

Por otro lado, la caducidad se define como aquella figura que comienza la terminación anormal y anticipada de un procedimiento, esto debido a que la autoridad competente ha permanecido en una situación de inactividad prolongada, sin que el procedimiento haya culminado en primera instancia con la notificación del correspondiente acto administrativo, lo cual ocasiona que el plazo primigeniamente establecido para la terminación del procedimiento venza, de manera que se resulta en el término del procedimiento por mandato de ley (Morón, 2017).

Ambas figuras guardan una estrecha relación con el *ius puniendi* del Estado que se ejerce de manera tardía. Viéndose así, desde el punto de vista del administrado, prima la seguridad jurídica, según la cual se exige que la amenaza de una sanción pueda tener un término final razonable. Mientras que, partiendo desde la perspectiva de la protección del interés público

que le corresponde a la Administración Pública, prima la eficacia de su actuación, que exige una principal atención de las infracciones actuales para proceder con una mejor optimización de recursos.

Así, frente a un procedimiento de naturaleza sancionadora, la prescripción es uno de los argumentos utilizados para resaltar la extinción de la potestad de la entidad para perseguir o continuar persiguiendo la falta que fuese. Este argumento, cuando es alegado de manera correcta, y atendiendo a una óptica no solamente formal, sino también material, como se verá en los siguientes puntos, puede causar la conclusión de un procedimiento sancionador. Para lo cual la autoridad deberá analizar que, efectivamente, el plazo prescriptorio normado ha transcurrido y, estimar válida o no, aquella alegación, pero sobre la base de determinados principios constitucionales.

3.2 Principios y Fundamentos Sobre el Debido Proceso Sancionador y la Potestad Disciplinaria de la Junta Nacional de Justicia

La Junta Nacional de Justicia (JNJ), al ser un organismo constitucionalmente autónomo e independiente, ejerce sus atribuciones sujeta a la Constitución, a su ley orgánica y las demás leyes que correspondan a la materia; así como, a la Convención Interamericana contra la Corrupción. Entre las competencias que detenta la JNJ, de acuerdo al artículo 2 de su Ley Orgánica y el artículo 154 de la Constitución, se encuentran el nombramiento, ratificación, renovación y remoción de jueces y fiscales, así como la aplicación de sanciones de amonestación y destitución a los jueces y fiscales.

De esta manera, la JNJ ejecuta sus atribuciones coadyuvando al correcto ejercicio de la función jurisdiccional, fiscal y contralora, así como de la gestión institucional en la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público.

La potestad sancionadora del Estado persigue una finalidad legítima y contiene principios que deben seguirse en el marco de todo procedimiento administrativo sancionador. Así, en el Artículo IV del Título Preliminar de la LPAG se señala que este procedimiento se sustenta en principios, de los cuales, los más relevantes para el presente son:

- a) Principio de legalidad: Según el cual, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- b) Principio del debido procedimiento: Según el cual, los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. (Ley N° 27444, 10 de abril del 2001)

Este principio debe ser interpretado de la mano con el artículo 139.3 de la Constitución al formar parte del derecho a la defensa, del derecho a ser oídos y a que la Administración motive adecuadamente su actuación (Brewer-Carías, 2011, pág. 30). Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo, mas no limitativo, los derechos a ser notificados, a acceder al expediente, a refutar los cargos imputados, a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios, a ofrecer y a producir pruebas, a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. Lo siguientes principios son:

- c) Principio de impulso de oficio: Según el cual, las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.
- d) Principio de razonabilidad: Según el cual, las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
- e) Principio de verdad material: Según el cual, en el procedimiento, la autoridad administrativa competente, deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. (Ley N° 27444, 10 de abril del 2001)

De acuerdo a lo señalado con anterioridad, la potestad sancionadora estatal se lleva a cabo en conexión con estos y demás principios que garantizan un procedimiento imparcial y justo. No obstante, la carga procedimental es una circunstancia presente en todo ámbito del sistema procesal de justicia en nuestro país, motivo por el cual, es aceptable el hecho de que, en muchas ocasiones, los plazos deban prorrogarse y ajustarse a la situación fáctica de la Administración.

Además, otra circunstancia que resulta muy relevante para el presente informe, es el tema de la materia que se está investigando. La complejidad no solamente está presente en el ámbito procesal, sino también en el procedimental, y como tal, los plazos a erigirse en un procedimiento administrativo sancionador deben ser concordantes con ello. Esto sucede, como es conocido, con aquellos casos que datan de materias sumamente complejas como corrupción, organizaciones criminales, lavado de activos, entre otros.

No obstante, en ese ejercicio de sus competencias constitucionales, la JNJ lleva a cabo procedimientos disciplinarios que deben ser sujetos a fundamentación. De acuerdo con el Reglamento de Procedimientos Disciplinarios, aprobado por Resolución N.º 008-2020-JNJ, este se rige por diversos principios, siendo algunos semejantes a los mencionados en el apartado anterior, por lo que se definirá principios propios del procedimiento de la JNJ:

- a) Principio de Supremacía Constitucional. Según el cual, la Constitución es la norma jurídica fundante de todo el ordenamiento jurídico nacional, y prima sobre cualquier otra norma de rango inferior, la que debe ser interpretada conforme a los principios y valores contenidos en el ordenamiento constitucional.
- b) Tipicidad. Según el cual, solo constituyen conductas sancionables administrativamente por la Junta Nacional de Justicia, las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, aplicables a los/las jueces y juezas, Jefe(a) de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y la del Ministerio Público, Jefes(as) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
- c) Irretroactividad. Según el cual, son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en

cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

- d) Concurso de Infracciones. Según el cual, cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.
- e) Causalidad. Según el cual, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.
- f) Presunción de licitud. Según el cual, las entidades deben presumir que los/las administrados(as) han actuado acorde a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.
- g) Culpabilidad. Según el cual, la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva. (Pleno de la Junta Nacional de Justicia, 2020, 22 de enero)

De esta manera, la JNJ está facultada para deliberar y determinar la gravedad de las irregularidades de acuerdo a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, motivando así debidamente la resolución de nulidad del acto del ex CNM, y, ordenando el cese del juez o fiscal supremo; así como, disponiendo poner a conocimiento de las autoridades constitucionales competentes determinar las eventuales responsabilidades penales, civiles y administrativas o de otra índole.

Esto es resaltante, debido a que la JNJ no es competente para determinar las responsabilidades penales o civiles del juez o fiscal supremo y/o del jefe en los nombramientos, ratificaciones o renovaciones irregulares. Por tanto, debe comprenderse que es imperante que la JNJ garantice la debida motivación de sus resoluciones, en un contexto de respeto a los principios de igualdad y no discriminación, imparcialidad, transparencia, publicidad, verdad material y eficiencia, a fin de no actuar con arbitrariedad.

Para esto, es menester mencionar que el Tribunal Constitucional en el caso Alberto Alarcón Del Portal (2006), dispuso lo siguiente:

30. Así, *la exigencia constitucional de motivación de las resoluciones sancionatorias* [Énfasis agregado] del Consejo Nacional de la Magistratura se cumple cuando dicho órgano fundamenta cumplidamente su decisión de imponer una sanción, *lo cual excluye aquellos argumentos subjetivos o que carecen de una relación directa e inmediata con la materia que es objeto de resolución y con la imposición de la sanción misma* [Énfasis agregado]. En cuanto al segundo presupuesto de legitimidad constitucional, esto es, la previa audiencia del interesado, constituye también una manifestación del derecho a un debido proceso.

31. Consecuentemente, las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de destitución podrán ser revisadas en sede judicial, en interpretación, *contrariu sensu*, del artículo 154.3 de la Constitución, cuando sean expedidas sin una debida motivación, y sin previa audiencia al interesado. (Caso Alberto Alarcón del Portal, 2006)

Este criterio constitucional debe entenderse al interpretar el mandato de la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Orgánica de la JNJ que habilita al organismo a revisar los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios de los jueces y fiscales, en los casos que existan indicios de graves irregularidades. También debe entenderse para interpretar los casos de conformidad con las causales de destitución establecidas en el artículo 41 de la Ley Orgánica de la JNJ (como: “comprometer la dignidad del cargo o que la desmerezca en el concepto público”, “intervenir en proceso estando prohibido”,

“llevar a cabo o propiciar reuniones o comunicaciones con los postulantes”, “culpa inexcusable”, “violación de la reserva de la función”, “incapacidad moral sustentada en la comisión de faltas éticas que, sin ser delito, comprometa el ejercicio de la función”, e “incurrir en actos de nepotismo” (Ley N.º 30916, 2019, 18 de febrero)).

Asimismo, en el acuerdo de precedente administrativo adoptado por el Pleno de la Junta Nacional de Justicia mediante Resolución N.º 122-2020-P-JNJ, se desarrolló que en nuestro sistema jurídico no se ha previsto alguna situación de exención a la facultad de control disciplinario que tiene la JNJ, por lo cual, se encuentran sujetos a ella jueces y fiscales por los hechos disciplinarios debidamente tipificados que le sean presuntamente imputables. Para esto, es necesario recalcar que la potestad sancionadora de la JNJ está destinada al fortalecimiento del sistema de justicia, por tanto, la sujeción a esta facultad disciplinaria debe seguir criterios proporcionales al fin de la misma.

Como se señaló, el principio de legalidad exige que por ley se establezcan no solo los delitos, sino también las conductas prohibidas delimitadas claramente. Al respecto, el Tribunal Constitucional exige el mandato de determinación y que, para imponer una sanción, sea de índole penal o administrativa, se cumple con tres supuestos: la existencia de una ley, que esta ley sea anterior al hecho sancionado y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinada (Sentencia Exp. N.º 010-2002-AI/TC, 2003). Por tanto, partiendo de esta descripción expuesta por el TC, se entiende que la potestad disciplinaria de la JNJ está dentro del marco de legalidad, y si no se observase este mandato constitucional se formaría un espacio de impunidad que afectaría al sistema de justicia, al entenderse, incorrectamente, que algunos magistrados o fiscales, no están obligados a observar los derechos inherentes a su cargo, previstos en la Ley de la Carrera Judicial y Ley de la Carrera Fiscal.

En conclusión, si un juez o fiscal de cualquier nivel incurre en una infracción grave que, sin ser delito, vulnera gravemente los deberes del cargo previstos en la respectiva ley, será pasible del control disciplinario de la JNJ, sin excepciones.

3.3 ¿Prescripción Como Derecho Fundamental?

Dentro de la argumentación realizada por el Tribunal Constitucional en la sentencia del caso en cuestión se ha considerado que la prescripción vendría a formar parte del derecho al debido procedimiento dentro del ámbito del derecho administrativo. Las razones que usa el Tribunal Constitucional para considerar estos hechos están principalmente en una supuesta aplicación del principio *pro homine* en tanto límite de la potestad punitiva del Estado y la también supuesta consideración de la prescripción como un deber del Estado de respetar un derecho parte del proceso constitucional (Sentencia Exp. N.º 01249-2018-PA/TC, 2018). A continuación, se analizará si dichos argumentos son adecuados y si en verdad es posible considerar a la institución de la prescripción como un derecho fundamental, como pretende la mayoría del Tribunal Constitucional.

Al respecto, es necesario definir qué es y que no es un derecho fundamental para evaluar si es que el concepto de la prescripción calza con esta consideración. Según Häberle, los derechos fundamentales tienen como principal objetivo la protección de la dignidad de la persona y de las diversas libertades auto-responsablemente asumidas por la persona (1988, págs. 110 - 111). Los derechos fundamentales representan obligaciones tanto del Estado (eficacia vertical) como de los privados (eficacia horizontal) de respetarlos y promoverlos.

Por otro lado, tampoco se puede considerar a toda pretensión como derecho fundamental. En ese sentido, no son derechos fundamentales aquellas pretensiones que no están fundados en los valores de la dignidad de la persona y demás bienes constitucionales; así como, cuando no tengan un sentido de protección a toda persona humana. Si el derecho no tiene una vocación de universalidad y de vinculatoriedad a los valores constitucionales, entonces no podría ser considerado como un derecho fundamental.

En primer lugar, el principio *pro homine* se refiere a que toda interpretación debe procurar la protección de la persona humana y de su dignidad; para lo cual, busca dar una interpretación extensiva de los principios constitucionales para asegurar su protección y crecimiento (Hakansson, 2009). Este principio, a su vez, no debe ser interpretado de manera aislada, sino también que la interpretación se oriente a la protección de los principios constitucionales y los derechos fundamentales, siempre de acuerdo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

El Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 6 del Exp. N° 01249-2018- PA/TC bajo análisis, realizó una interpretación errónea constitucionalmente del principio *pro homine*, pues considera que sirve para eliminar la incertidumbre jurídica supuestamente generada en el juez procesado por el paso del tiempo; lo que, a su vez, ayudaría a satisfacer el principio *pro homine* pues daría un mayor peso a la satisfacción de los intereses de la persona, antes que satisfacer la potestad sancionadora del Estado en contra de la corrupción. Esta interpretación no es solo errónea, sino que resulta, en extremo peligrosa en la lucha por la integridad y en contra de la corrupción que forma parte del orden público constitucional.

Desde las resoluciones emitidas por la nueva Junta Nacional de Justicia en torno a las investigaciones acerca de los casos de corrupción dentro del ex CNM y del caso de “Los Cuellos Blancos del Puerto”⁶ se han dado pasos importantes en la protección de principios constitucionales básicos en un Estado Social y Democrático de Derecho, como lo es el evitar la impunidad ante graves casos de corrupción judicial. Entonces, considerar a la prescripción como parte del derecho fundamental al debido proceso en la lucha por la integridad en la función judicial es dejar de lado los valores y principios constitucionales y convencionales en contra de la corrupción.

La imposibilidad de iniciar acciones cuando un plazo formal de prescripción ha surgido también puede llegar a vulnerar el derecho de la ciudadanía de saber la verdad ante casos de corrupción, además de que impide que se investigue a los presuntos responsables y que asuman las sanciones administrativas y/o penales que les corresponde. La obligación estatal de investigar y sancionar la corrupción se vería seriamente amenazada si el Tribunal Constitucional mantiene la interpretación hecha en la sentencia en cuestión, pues sería otorgarle el estatus de derecho fundamental a un instrumento del derecho penal, civil o administrativo, que generaría la impunidad a la persecución de la corrupción.

Los principios procesales, como el de la prescripción, deben ser analizados caso por caso y respecto de cada situación en específico. Pretender que la interpretación sea uniforme para todos los casos a través de la consideración de la prescripción como un derecho fundamental

⁶ Las resoluciones a las que se hace referencia son las siguientes: N° 029-2021-Pleno-JNJ (donde se destituye al ex juez supremo Martín Hurtado Reyes), N° 007-2021-Pleno-JNJ (donde se destituye al ex-fiscal supremo Pedro Gonzalo Chávayry Vallejos); y N° 025-2021-Pleno-JNJ (donde se destituye al ex fiscal supremo Tomás Gálvez Villegas.

sería otorgar a este principio un carácter formal y no el carácter sustancial o material que es el que debería tener, conforme a los mandatos constitucionales y convencionales de proscripción de la corrupción. Un principio procesal no es necesariamente un principio de carácter universal a ser acatado en todos los casos sin excepción.

La prescripción es un principio que depende de la evaluación del juez en cada caso en concreto, y más aún cuando los objetivos son la lucha contra la corrupción judicial, en base a otro principio tan o más importante como la interdicción de la arbitrariedad, tan necesario que los ciudadanos gocen del acceso a la justicia en condiciones de igualdad en la impartición de justicia.

3.4 Prescripción Desde la Interpretación Constitucional

Otro de los grandes problemas de la interpretación del Tribunal Constitucional en la sentencia del Exp. N.º 01249-2018-PA/TC es el equiparar arbitrariamente el fundamento penal de la prescripción con un criterio constitucional y de derechos fundamentales, cuando ambos tienen serias diferencias que los convierten en conceptos diferentes entre sí.

En primer lugar, cabe explicar qué es la prescripción para casos de derecho penal y cuándo opera. Esta es considerada por la doctrina como una garantía que brinda el derecho ante casos en los que el paso del tiempo limita la posibilidad del Estado de iniciar la acción penal. Esta actúa cuando ha transcurrido el plazo establecido por la ley invocado para cada uno de los supuestos previamente establecidos de acuerdo a un principio de legalidad. Según la sentencia 63/2005 del Tribunal Constitucional Español, la prescripción penal puede ser definida como una autolimitación o una renuncia del Estado a su capacidad punitiva por el paso del tiempo y que se relaciona, a su vez, con que la situación no se dilate indebidamente (Sentencia 63/2005, 2005).

Dentro del derecho peruano se ha considerado la prescripción dentro del Código Penal. El artículo 80 de dicho texto normativo indica que: “La acción penal prescribe en un tiempo igual al máximo de la pena fijada por la ley para el delito, si es privativa de libertad” (Código Penal, 1991). Esta prescripción no significa la extinción del derecho ni tampoco la imposibilidad de iniciar la acción penal por parte del afectado. Lo que limita es la posibilidad de abrir una investigación y de seguirla; pero, de ninguna manera extingue el *ius puniendi* del Estado, entendido como la capacidad de sancionar injustos previamente establecidos por ley (Meini, 2012, pág. 71).

A pesar de la limitación establecida al *ius puniendi* del Estado, esta también tiene límites y alcances distintos establecidos por las altas cortes internacionales. Así sucede ante casos de graves violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), cuyas decisiones son vinculantes al Estado peruano en cumplimiento de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, indicó en el caso Barrios Altos vs. Perú:

Sin inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. (Caso Barrios Altos vs. Perú, 2001)

La Corte IDH también consideró *ratione materia*, en el caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia, que la imprescriptibilidad de las graves violaciones a los derechos humanos tenía como principal objetivo investigar y eventualmente procesar estos casos para, de esa forma, evitar que se genere la impunidad y que se pueda satisfacer también el derecho a la verdad de las víctimas (Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia, 2010).

Aun así, la Corte IDH no ha limitado su interpretación exclusivamente a las graves violaciones a los derechos humanos. En el caso Ivcher Bronstein vs. Perú, la Corte IDH consideró que la garantía de la prescripción debía ser observada para cada caso concreto por el juzgador y no ser restrictiva o solo apegada a la ley (Caso Ivcher Bronstein vs. Perú, 2001). Lo propio ha hecho en el caso Loayza Tamayo vs. Perú, donde ha indicado que la aplicación de la prescripción “es inaceptable cuando ha quedado claramente probado que el transcurso del tiempo ha sido determinado por actuaciones u omisiones procesales dirigidas, con clara mala fe o negligencia, a propiciar o permitir la impunidad” (Caso Loayza Tamayo vs. Perú, 1997). Esta interpretación abre también la posibilidad de que sean otras infracciones consideradas por el juez al interpretar la aplicación de la prescripción en los casos concretos.

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional peruano también ha producido jurisprudencia acerca del carácter de la prescripción ante casos de violaciones a los derechos humanos. En el caso Marcañaupa Osorio la mayoría del pleno del Tribunal consideró que la prescripción no puede ser utilizada con la finalidad de avalar el encubrimiento hecho por el Estado de actos que deben ser investigados (2011). Estos hechos se refieren tanto a graves violaciones a los derechos humanos como las cometidas durante el conflicto armado interno, como a otros fenómenos que requieren de investigación por su importancia y por la búsqueda de la satisfacción de fines constitucionales.

Lo propio hizo el máximo intérprete de la Constitución ante el Exp. N° 0024-2010- PI/TC. FJ 57, en el que el Tribunal brindó un contenido constitucional a la regla de la imprescriptibilidad, donde principalmente indica que se deberán concretar principios como la seguridad jurídica y el no ser perseguido más allá de un plazo razonable siempre que se den dentro del marco de lo constitucionalmente posible (Proceso de Inconstitucionalidad, 2011). Entonces, se podría entender que lo constitucionalmente posible es la realización y cumplimiento de otros principios y valores consagrados por el ordenamiento, como el principio de integridad y de la lucha contra la corrupción o el delito de tráfico ilícito de drogas, etc., siempre haciendo uso del principio de proporcionalidad y razonabilidad.

En consecuencia, se podría asumir que la prescripción es perfectamente aplicable para el derecho penal siempre de acuerdo con las regulaciones preestablecidas por ley. Pero, cuando esta relación entra en conflicto con graves violaciones a los derechos humanos y con el orden público constitucional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional han asumido reiteradamente en su jurisprudencia que la prescripción no puede ser válida; y, además, que en casos de duda en los que el interés general y el derecho a la verdad estén en juego deberá ser el juez quien sopesa cada caso concreto, siempre poniendo en primer orden el respeto a la dignidad y a los valores fundamentales del Estado.

Entonces, si la Corte IDH ha asumido este concepto de manera extensiva, se podría considerar que conceptos de suma importancia para un Estado Social y Democrático de Derecho, como la lucha por la integridad, podrían ser incluidos dentro de la imprescriptibilidad de los

actos de corrupción de los funcionarios públicos, y, en particular los cometidos por los magistrados del Poder Judicial y/o del Ministerio Público.

3.5 El Criterio de Control y Sanción que Ejerce la Junta Nacional de Justicia Bajo un Análisis de Razonabilidad y Proporcionalidad

Teniendo ya en claro cuáles son las competencias y atribuciones que competen a la JNJ en el marco de la potestad sancionatoria que esta posee, corresponde mencionar que el ejercicio de esta resguarda un bien tutelado por nuestra Constitución. En el caso concreto, se encuentran en colisión, por un lado, los derechos demandados del magistrado (seguridad jurídica, defensa, legalidad, motivación, debido proceso, integridad y honor) y por otro lado, los bienes constitucionales que garantizan la impartición de justicia de forma constitucional y legal (que procura la integridad y combate la corrupción).

Así, cabe recordar que lo que orientó el proceso de reforma del sistema de justicia en la última década, tuvo su demostración más emblemática con la reforma del Consejo Nacional de la Magistratura, lo cual dio origen a la Junta Nacional de Justicia a través de una modificación constitucional que fue refrendada por la ciudadanía en una consulta popular de referéndum.

En ese sentido, la optimización del principio de lucha por la integridad y proscripción de la corrupción, más aún en aquellos organismos directamente involucrados con la impartición de justicia y la salvaguarda del derecho a la tutela procesal efectiva, vale decir, el Ministerio Público y el Poder Judicial, es sin dudas, un fin constitucionalmente legítimo, el cual está, además, relacionado directamente con el estatuto constitucional de los funcionarios públicos declarado en el artículo 39 de la Constitución, el cual señala que “todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación” (Constitución Política del Perú, 31 de diciembre de 1993). Así también, esta finalidad se relaciona con la garantía de independencia de los jueces y fiscales que la Ley Fundamental asegura en el artículo 139 inciso 2, y con el derecho a ser juzgado por un juez imparcial, que se integra en el derecho al debido proceso protegido por el artículo 139 inciso 3 de la Constitución.

En el caso concreto, la finalidad mencionada se encuentra en pugna con los derechos aludidos por el magistrado (al honor y a la buena reputación, a la integridad moral, al debido proceso, a la motivación y a la defensa; así como de los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica), los cuales, pese a que deben ser garantizados bajo el respeto al debido proceso y el plazo razonable, también deben interpretarse correctamente en el ámbito administrativo sancionador, donde se encuentran los actuados.

Por tanto, para consentir conforme al inciso 3 del artículo 154 de la Constitución, donde se sostiene que “la resolución final (de la JNJ) debe ser motivada y con previa audiencia del interesado. Tiene naturaleza de inimpugnable” (Constitución Política del Perú, 31 de diciembre de 1993), el criterio de validez de esta debe ser su razonabilidad y proporcionalidad. De tal manera que, a través de la medida que limita los derechos alegados por el magistrado, se garantice que, en el caso concreto, la prescripción no pueda ser objeto de arbitrariedad e impunidad, ni que pueda malinterpretándose en un sentido aparentemente garantista.

Además, la LOJNJ establece la habilitación a la Junta Nacional de Justicia a revisar los nombramientos, ratificaciones, evaluaciones y procedimientos disciplinarios de los jueces y fiscales, en los casos que existan indicios de graves irregularidades; de conformidad con las

causales de destitución establecidas en el artículo 41 de la LOJNJ: “comprometer la dignidad del cargo o que la desmerezca en el concepto público”, “intervenir en proceso estando prohibido”, “llevar a cabo o propiciar reuniones o comunicaciones con los postulantes”, “culpa inexcusable”, “violar la reserva de la función”, “incapacidad moral sustentada en la comisión de faltas éticas que, sin ser delito, comprometa el ejercicio de la función”, e, “incurrir en actos de nepotismo” (Ley N° 30916, 2019, 18 de febrero). Esto coadyuva a comprender que la gravedad de estas, aunque infracciones, puede lastimar, además de imparcialidad, probidad, honestidad de los jueces y fiscales, y la correcta administración de justicia, la optimización del principio de lucha y proscripción de la corrupción.

Por tanto, para proceder con un análisis de proporcionalidad a la medida que se plantea, es necesario establecer tres ideas principales: (a) la tutela de la lucha por la integridad y en contra de la corrupción debe establecerse en un grado intenso, considerando el contexto y finalidad de la reforma constitucional y creación de la JNJ en un primer lugar; (b) la prescripción no debe comprenderse únicamente en sentido formal, sino también material y sustancial, ni tampoco debe ser objeto de una interpretación taxativa y rígida; y (c) las resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional deben tener coherencia interna (lógica argumentativa) y coherencia externa (lógica normativa), al sustentar una decisión controvertida como esta, no ignorando la materia del fondo del caso ni las razones que conllevaron a que este se plantee.

Mencionado esto, se procederá a determinar que la medida restrictiva en este caso particular es la limitación al derecho de la prescripción del magistrado, siendo este el bien intervenido; mientras que el bien protegido es la lucha por la integridad y contra la corrupción que establece la inmutabilidad de las resoluciones de la JNJ, como lo señala el último párrafo del artículo 154 inciso 3 de la Constitución: “La resolución final [de destitución] debe ser motivada y con previa audiencia del interesado. *Tiene naturaleza de inimpugnable* [énfasis agregado]” (31 de diciembre de 1993).

Frente a ello, cabe aclarar que la inmutabilidad de las resoluciones de la JNJ es una norma constitucional que antes de la modificación realizada por la Ley Reforma Constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (2019) no existía. Y siendo que la sentencia cuestionada recaída en el Exp. N° 01249-2018-PA/TC se emitió el 25 de marzo del presente año, es menester señalar que el Tribunal Constitucional, al ordenar a la JNJ emitir nuevo pronunciamiento respecto de la excepción de prescripción deducida por el demandante en el procedimiento administrativo disciplinario seguido en su contra, está vulnerando el mandato expreso del inciso 3 *in fine* del artículo 154 de la Constitución.

Pese a lo mencionado, corresponde ahora determinar los sub test del examen de proporcionalidad. Así, en primer lugar, se sostiene que la medida sí es idónea para lograr el fin legítimo de lucha contra la corrupción, descrita en los puntos anteriores desde una óptica no solamente constitucional, sino también convencional. En este sentido, el artículo 39-A de la Constitución, incorporado recientemente por la Ley N° 31043, señala que “están impedidas de ejercer la función pública, mediante designación en cargos de confianza, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso” (Ley N° 31043, 14 de septiembre 2020).

De esta manera, se comprende que el constituyente de hoy posee una preocupación particular por el ejercicio de la función pública y por quiénes lo ostentan, situación que no resulta ser sorpresiva después de que, por los llamados *audios de la vergüenza*, en el año 2018

la ciudadanía tuviera conocimiento sobre actos de corrupción que involucraban a las más altas autoridades de los organismos autónomos encargados del ejercicio de la función jurisdiccional al interior del sistema de justicia peruano. Así, la desaparición del Consejo Nacional de la Magistratura y su sustitución por la Junta Nacional de Justicia, solo puede ser comprendida por el grado de corrupción en las más altas esferas del sistema de justicia.

Si bien el artículo 39-A de la Constitución se refiere al impedimento del ejercicio de la función pública por parte de quien tenga una sentencia condenatoria por delito doloso, no dejan de ser importantes, también, las sanciones administrativas, mucho menos si la JNJ considera que los hechos materia de investigación en un procedimiento disciplinario podrían tener contenido penal, y como tal, pueden ser notificadas al Ministerio Público para su investigación correspondiente. Siendo así, las causales de destitución previstas en el artículo 41 de la LOJNJ suponen supuestos específicos sobre qué es lo que se configura como fórmulas no penales de sanción, las cuales deben respetar un criterio razonable para la aplicación de la prescripción.

En segundo lugar, consideramos la medida como necesaria. Para ello, se hará un análisis medio-medio para ver si es que existen medidas menos gravosas que la planteada que puedan satisfacer de la misma manera el derecho consignado sin vulnerarlo o hacerlo en una menor medida.

Una primera medida hipotética sería el establecimiento de que en un procedimiento sancionador haya plazos de prescripción más largos. No obstante, esta medida vulneraría el derecho al plazo razonable y a la seguridad jurídica, además de que, no garantizaría de forma eficiente la finalidad que se busca, esto debido a que el TC ha establecido, en el Exp. N° 04959-2008-PHC/TC, criterios para determinar la razonabilidad del plazo en un proceso.

Estos criterios son tres: En primer lugar, la complejidad del asunto, para cuya evaluación es menester tomar en consideración factores tales como la naturaleza y gravedad del delito, los hechos investigados, los alcances de la actividad probatoria para el esclarecimiento de los eventos, la pluralidad de agraviados o inculpados, o algún otro elemento que permita concluir, con un alto grado de objetividad, que la dilucidación de una determinada causa resulta particularmente complicada y difícil. En segundo lugar, la actividad procesal del interesado, siendo relevante a este respecto distinguir entre el uso regular de los medios procesales que la ley prevé y la llamada defensa obstruccionista caracterizada por todas aquellas conductas intencionalmente dirigidas a obstaculizar la celeridad del proceso, sea la interposición de recursos que, desde su origen y de manera manifiesta, se encontraban condenados a la desestimación, sea las constantes y premeditadas faltas a la verdad que desvíen el adecuado curso de las investigaciones, entre otros. En todo caso, corresponde al juez penal demostrar la conducta obstruccionista del procesado. Por último, en tercer lugar, con relación a la actuación de los órganos judiciales, este Tribunal ha expresado que

[s]erá materia de evaluación el grado de celeridad con el que se ha tramitado el proceso, sin perder de vista en ningún momento el especial celo que es exigible a todo juez encargado de dilucidar una causa en la que se encuentra un individuo privado de su libertad. (Caso Berrocal Prudencio, 2004)

En el presente caso cabe señalar que, en cuanto a la actividad del órgano del análisis de la Resolución N° 100-2009-PCNM, con la cual el ex CNM abrió proceso disciplinario a Godofredo Abel Loli Rodríguez por su actuación como Juez del Segundo Juzgado Mixto de la Corte

Superior de Justicia de Huánuco por los hechos ocurridos entre el 13 de setiembre de 2004 y el 24 de noviembre de 2004, se advierte, en el considerando segundo, que se le imputan las siguientes irregularidades:

- A) Avocarse al conocimiento de los procesos de ejecución de resoluciones judiciales, pese a que estos, conforme al artículo 27 de la Ley N.º 25398, y al artículo 77 de la Ley Procesal del Trabajo, se tramitan ante el mismo órgano que expidió la resolución que se pretende ejecutar, infringiendo lo previsto en el artículo 184 inciso 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- B) Ordenar la ejecución pese a que la ejecutante no aparece en el título de ejecución ni tiene reconocido algún derecho en él y no fue parte del proceso de amparo que dio origen al título, vulnerando los artículos 123 y 690 del Código Procesal Civil, así como el artículo 184 inciso 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- C) Dejar sin efecto una resolución con autoridad de cosa juzgada que ya fue ejecutada ante el Vigésimo Sexto Juzgado Civil de Lima, violando el artículo 139 inciso 2 de la Constitución Política del Perú, y el artículo 4 y 184 inciso 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- D) Modificar los términos de la sentencia, pues habría dispuesto la actualización de la supuesta deuda sin que ello esté ordenado en autos infringiendo o prevista en el artículo 184 inciso 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- E) Declarar improcedentes las excepciones propuestas, la contradicción y observación a la pericia porque no se habría ofrecido tasas judiciales por cada uno de los medios de defensa, vulnerando así la Resolución Administrativa N.º 006-2004-CE-PJ, de fecha 23 de enero de 2004. (Consejo Nacional de la Magistratura, 2009)

Agregado a ello, en la Resolución N.º 289-2011-CNM, el ex CNM resuelve el recurso de reconsideración interpuesto por el juez contra la Resolución N.º 100-2011-PCNM, que abrió el proceso disciplinario en su contra, donde establece que el mismo fue tramitado con todas las garantías del debido proceso. En ese sentido, además, en el considerando décimo se acredita la no ocurrencia de vulneración a los principios de legalidad y tipicidad, siendo que:

Tanto en la imputación de los cargos como en la valoración de los mismos se concluye que ha vulnerado sistemáticamente, entre otros, sus deberes contenidos en el artículo 184, inciso 1, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, además de citarse expresamente el artículo 31, numerales 2 y 4, de la Ley N.º 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, que establece taxativamente que 'Procede aplicar la sanción de destitución (...) por las siguientes causas: (...) 2. La comisión de un hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público. (...) 4. Intervenir en procesos o actuaciones a sabiendas de estar incurso en prohibición o impedimenta legal'. (Consejo Nacional de la Magistratura, 2011)

Así también, en el considerando sexto, se sostiene que:

Sin embargo de autos se aprecia que por Resolución N.º 6, de fecha 27 de marzo de 2006, la Oficina de Control de la Magistratura le abre investigación de oficio, señalando expresamente en su considerando séptimo que '...respecto a la caducidad deducida por el Juez emplazado Loli Rodríguez (...) fundándose en que Telefónica del Perú S.A.A., tenía expedito su derecho a interponer queja desde el momento en que ocurrió el hecho, es decir, desde el segundo semestre del dos mil cuatro, habiendo transcurrido aproximadamente un año; sin embargo, *dada la gravedad de los hechos denunciados, la facultad de acción de esta Oficina de*

Control trasciende a los presupuestos legales [énfasis agregado] del artículo 204 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y tratándose de una investigación de oficio no procede la caducidad, (...); por lo que deviene en improcedente el presente extremo'. (Consejo Nacional de la Magistratura, 2011)

Lo mencionado acredita que el razonamiento lógico-jurídico del ex CNM, acorde con los hechos imputados, concluía en la muy grave responsabilidad incurrida por el magistrado procesado, ya que su comportamiento se encontró alejado de los principios y valores de la ética judicial. Así, con su inconducta, el magistrado perjudicó a la administración de justicia, puesto que proyectó una imagen negativa del Poder Judicial, afectando gravemente a dicha institución, siendo que los cargos por los que se le destituyó afectaron gravemente el correcto funcionamiento de los procesos judiciales, vulnerando el debido proceso.

No obstante, en la sentencia en mayoría del Tribunal Constitucional, en el Exp. N.º 01249-2018-PA/TC, no se analiza ninguno de estas graves infracciones a la ley y a la Constitución planteados en la Resolución N.º 289-2011-CNM, antes de considerar que los plazos ya habían prescrito.

En ese sentido, si bien el TC plantea cómo se tratan estrictamente los plazos para una persona que está privada de su libertad como consecuencia de un proceso penal, y establece que estos se deben interpretar de una manera sustancial, cuánto mayor no tendría que ser el sentido estricto del análisis de plazos para una persona que no está privada de su libertad, y que es objeto de un procedimiento sancionador. Es imperante sostener que, claramente debería poder seguir siendo investigado, por lo cual, esta medida judicial no es satisfactoria a la finalidad constitucional de la lucha contra la corrupción judicial.

Otra medida hipotética podría ser la de que se amplíen los plazos de prescripción para investigar los casos de sospecha de corrupción, como en el caso concreto, para así evitar que se prolongue la impunidad ante el descubrimiento de casos de corrupción. Consideramos que esta medida no llega a satisfacer de la misma manera el derecho interviniente, puesto que los casos de corrupción se dilatan en el tiempo, generando prácticas de impunidad. De modo que, cerrar un plazo para que estas infracciones ya no sean procesadas sería riesgoso ante el fin constitucional de lucha contra la corrupción por el tiempo que ello podría conllevar. En ese sentido, después de comparar estas dos medidas, se concluye que la medida original es necesaria, por lo que se puede pasar al sub test de proporcionalidad en sentido estricto.

En el sub test de proporcionalidad en sentido estricto se evalúan los grados de afectación y satisfacción del derecho intervenido y del derecho interviniente, respectivamente. En primer lugar, el grado de afectación al derecho a la prescripción en los ámbitos administrativos es medio. Si bien es cierto esta es una institución procesal importante para que el investigado tenga una garantía de plazo razonable ante las investigaciones, esta podrá ser limitada ante casos en los que el juez considere que hay un bien jurídico o un derecho fundamental que se debe priorizar, como se explicó antes en este acápite.

Así mismo, por otro lado, el grado de satisfacción a la lucha contra la corrupción es muy alto, no solo debido a la importancia que tiene este presupuesto en instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, sino también por el contexto social actual en el que la corrupción ha ganado un amplio terreno y su erradicación se ha vuelto un tema de amplia importancia dentro de nuestro país. Más aún después del descubrimiento de la red de corrupción de “Los

Cuellos Blancos del Puerto” que justamente corrompió el antiguo Consejo Nacional de la Magistratura.

Al ser esta lucha de gran importancia para el mantenimiento del Estado constitucional, se considera que sí se puede investigar con libertad y sin plazos prescriptorios alegados en un sentido únicamente formal; de lo contrario los casos de corrupción se estarían beneficiando de manera amplia en contra de los mandatos constitucionales de cautelar los principios de corrección funcional, como ha actuado la JNJ en el caso concreto en la lucha contra la corrupción. En ese sentido, consideramos la medida proporcional en sentido estricto. Por ende, la medida ha superado el test de proporcionalidad y puede ser declarada constitucional.

Finalmente, por todo lo expuesto, siendo la medida legítima, y no interviniendo totalmente en el derecho de prescripción del juez en cuestión, debido a la importancia de la proscripción y lucha contra la corrupción, se establece que esta es proporcional. Por tanto, los plazos dentro del procedimiento sancionador no pueden ser interpretados desde un extremo únicamente formal, sin considerar los hechos ocurridos y la razón del inicio de este proceso disciplinario. Siendo así, se concluye señalando que el plazo que, de acuerdo al Tribunal Constitucional, ya ha prescrito, no puede ser validado en el marco de los mandatos constitucionales y convencionales que vinculan a los operadores del derecho, para garantizar la integridad de los funcionarios públicos, y, particularmente, en la lucha contra la corrupción judicial.

REFERENCIAS

- Ley N° 30904. (2019, 9 de enero). *Ley de Reforma Constitucional Sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia*. Diario Oficial El Peruano.
- Acuerdo Nacional. (2017). *Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas*. Lima. Obtenido de <http://www.redsaludchepen.gob.pe/wp-content/uploads/2017/02/POLITICAS-DE-ESTADO.pdf>
- Argadoña, A. (2006). *La convención de naciones unidas contra la corrupción y su impacto sobre las empresas internacionales (Documento de investigación DI 656)*. Navarra: IESE Business School, Universidad de Navarra. Obtenido de <https://media.iese.edu/research/pdfs/DI-0656.pdf>
- Brewer-Carías, A. (2011). *Sobre los principios del procedimiento administrativo*.
- Capdeferro, O. (2017). La obligación jurídica internacional de luchar contra la corrupción y su cumplimiento por el Estado español. *Euonomia*(13). doi:<http://doi.org/10.20318/euonomia.2017.3807>
- Caso Alberto Alarcón del Portal, Exp. N.º 5796-2006-PA/TC. (Tribunal Constitucional del Perú 20 de septiembre de 2006).
- Caso Barrios Altos vs. Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 14 de marzo de 2001).
- Caso Berrocal Prudencio, STC N.º. 2915-2004-HC/TC (Tribunal Constitucional del Perú 2004).
- Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia (Corte Interamericana de Derechos Humanos 1 de septiembre de 2010).
- Caso Ivcher Bronstein vs. Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de febrero de 2001).
- Caso Lima Álvarez, 3361-2004-AA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 12 de agosto de 2005).
- Caso Loayza Tamayo vs. Perú, Caso Loayza Tamayo vs. Perú (supervisión de cumplimiento de sentencia) (Corte Interamericana de Derechos Humanos 17 de septiembre de 1997).
- Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia., Serie C. No. 233. (Corte Interamericana de Derechos Humanos 1 de Septiembre de 2011).
- Caso Marcañupa Osorio, Exp. N.º 03693-2008- PHC/TC (Tribunal Constitucional del Perú 5 de mayo de 2011).
- Caso Ramírez Escobar vs. Guatemala (Corte Interamericana de Derechos Humanos 9 de marzo de 2018).
- Caso Salazar Yarlequé, Exp. N.º 3741-2004-AA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 14 de noviembre de 2005).
- Código Penal. (1991). [CP]. (Perú).
- Código Procesal Constitucional. (17 de mayo de 2004). [Cod. Proc. Constitucional] Ley N.º 28237. Lima: Diario Oficial El Peruano.

- Consejo Nacional de la Magistratura. (2009). *Resolución N° 100-2009-PCNM, 2009*.
- Consejo Nacional de la Magistratura. (2011). *Resolución N° 289-2011-CNM*.
- Constitución Política del Perú. (31 de diciembre de 1993). [*Constitución*]. (Perú).
- Cumbre Judicial Iberoamericana. (2014). *Código Iberoamericano de Ética Judicial*. OAS.
- Decreto Supremo N° 092-2017-PCM. (2017). *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción*. Diario oficial El Peruano.
- Exp. N° 05854-2005-PA/TC, Exp. N° 05854-2005-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 2005).
- Gonzales, M., & Nash, C. (2011). *Transparencia, lucha contra la corrupción y el sistema interamericano de derechos humanos*. Universidad de Chile.
- Häberle, P. (1988). El legislador de los Derechos Fundamentales. En *La Garantía Constitucional de los Derechos Fundamentales*.
- Hakansson, C. (2009). Los principios de interpretación y precedentes vinculantes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. Una aproximación. *Dikaion: revista de fundamentación jurídica*(18). Obtenido de https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/1625/Principios_de_interpretacion_y_precedentes_vinculantes.pdf
- IDEHPUCP. (2018). *Estado democrático, sistema interamericano y lucha contra la corrupción. Reflexiones del segundo conversatorio en jurisprudencia interamericana*. Lima: IDEHPUCP. Obtenido de https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2018/05/29175928/kas-idehpucp_informe-version-final_.pdf
- Ley N° 27444. (10 de abril del 2001). *Ley del Procedimiento Administrativo General*. Diario Oficial El Peruano.
- Ley N° 30916. (2019, 18 de febrero). *Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia*. Diario Oficial El Peruano.
- Ley N° 31043. (14 de septiembre 2020). *Ley de Reforma Constitucional que incorpora el artículo 34-A y el artículo 39-A sobre impedimentos para postular a cargos de elección popular*. Diario oficial El Peruano.
- López, J. (2003). *Normas internacionales contra la corrupción*. OEA.
- Meini, I. (2012). Sobre la prescripción en la acción penal. *Foro Jurídico*, 9. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/viewFile/18517/18757>
- Morón, J. C. (2017). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Naciones Unidas. (2003). *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*. UNODC. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
- Organizacion de Estados Americanos. (1997). *Convención interamericana contra la corrupción. Preámbulo*. OEA.
- Osterling, F., & Castillo, M. (2004). Todo Prescribe o Caduca, a menos que la Ley señale lo contrario. *Revista Derecho & Sociedad*, 23.
- Peters, A. (2018). Corrupción y derechos humanos. En R. Flores, *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro: IECEQ.
- Pleno de la Junta Nacional de Justicia. (2020). *Resolución N° 122-2020-P-JNJ*.

- Pleno de la Junta Nacional de Justicia. (2020, 22 de enero). *Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la JNJ, Resolución N 008-2020-JNJ*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Proceso de Inconstitucionalidad, Exp. N° 0024-2010- PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 21 de marzo de 2011).
- Resolución N° 190-2013-OEFA/DFSAI, N° 190-2013-OEFA/DFSAI (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental 30 de abril de 2013).
- Santamaria, J. (2000). *Principios de Derecho Administrativo*. Lima.
- Sentencia 63/2005, 63/2005 (Tribunal Constitucional Español 14 de marzo de 2005).
- Sentencia Exp. 000016-2019-PI/TC, Exp. 000016-2019-PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 3 de diciembre de 2020).
- Sentencia Exp. 00006-2006-CC/TC, Exp. 00006-2006-CC/TC (Tribunal Constitucional del Perú 12 de febrero de 2007).
- Sentencia Exp. 0019-2005-PI/TC, Exp. N.º 0019-2005-PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 21 de julio de 2005).
- Sentencia Exp. N.º 4053-2007-PHC/TC, Exp. N.º 4053-2007-PHC/TC (Tribunal Constitucional del Perú 18 de diciembre de 2007).
- Sentencia Exp. N.º 010-2002-AI/TC, Exp. N.º 010-2002-AI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 3 de enero de 2003).
- Sentencia Exp. N.º 01249-2018-PA/TC , Exp. N.º 01249-2018-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 2018).
- Sentencia Exp. N.º 04446-2005-AA/TC, Exp. N.º 04446-2005-AA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 8 de marzo de 2005).
- Sentencia Exp. N.º 2409- 2002- AA/TC, Exp. N.º 2409- 2002- AA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 7 de noviembre de 2002).
- Zavalaga, G. (2021). *Prescripciones del procedimiento administrativo sancionador del Tribunal de Contrataciones del Estado*. Obtenido de <https://www.enfoquederecho.com/2021/03/29/prescripcion-del-procedimiento-administrativo-sancionador-del-tribunal-de-contrataciones-del-estado/>