

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho
Administrativo

¿En qué medida el Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia, aprobada con la Resolución N.º 008-2020-JNJ, transgrede lo dispuesto por el numeral 2 del artículo II del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley Nº 27444, aprobado por el Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS?

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Administrativo

Autora:

Lusmery Candida Huiza Manuelo

Asesor:

Vicente Alberto Cairampoma Arroyo

Lima, 2024

Informe de Similitud

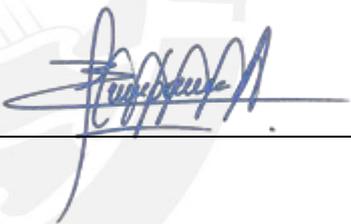
Yo, VICENTE ALBERTO CAIRAMPOMA ARROYO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “¿En qué medida el Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia, aprobada con la Resolución N.º 008-2020-JNJ, transgrede lo dispuesto por el numeral 2 del artículo II del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS?”, del autor(a) LUSMERY CANDIDA HUIZA MANUELO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 29%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 05/07/2024.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 14 de agosto del 2024

CAIRAMPOMA ARROYO, VICENTE ALBERTO	
DNI: 40139896	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9706-4910	

RESUMEN

En el presente trabajo se analizará el procedimiento administrativo disciplinario denominado “inmediato” y que se encuentra regulado en el Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia, aprobado mediante Resolución N° 008-2020-JNJ, que establece que de manera excepcional puede obviarse de realizar una investigación preliminar y dar inicio a un procedimiento disciplinario con la emisión de una resolución suscrita por los miembros del Pleno de la Junta en dos supuestos consistentes; el primero de ellos, cuando se haya detectado una conducta a la que dicho órgano llama “notoriamente irregular con prueba evidente”; y, en el segundo caso, se hace mención a una “flagrante falta disciplinaria muy grave”. Como puede apreciarse, en el primer caso se estaría ante la presencia de una prueba irrefutable, mientras que en el segundo, se hace mención a que se habría descubierto a una persona realizando un acto ilícito; en otras palabras, existiría una evidencia bastante cercana la plena, que avalaría obviar la realización de una investigación preliminar que culminaría en un plazo de seis meses de iniciado el mismo.

En esta primera parte se desarrollará la teoría de un procedimiento sancionador común y estándar, regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el mismo que dispone de garantías mínimas que deben ser respetadas en todo procedimiento sancionador. Asimismo, se realizará un análisis y comparación del denominado “*procedimiento inmediato*”, con otro de los dos tipos de procedimientos existentes en la Junta Nacional de Justicia y que resulta ser aplicable para el caso de los jueces y fiscales supremos, como lo es el procedimiento disciplinario ordinario. Con dicho análisis se pretende demostrar que existe un procedimiento transgresor de toda garantía por cuanto el procedimiento inmediato vulneraría el derecho de todo administrado de gozar de un debido proceso, derecho constitucionalmente reconocido en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

Posteriormente, luego de analizar la parte teórica general regulada en la ley y la parte específica contenida en el reglamento, es que se pasará a analizar el caso de la señora fiscal suprema titular Liz Patricia Benavides Vargas, quien habría sido víctima de un procedimiento poco o nada garantista y transgresor de diversos principios protegidos por la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, e incluso algunos constitucionales.

En ese contexto, luego de efectuarse este análisis, se podrá concluir que existen motivos debidamente sustentados que podrían conllevar a la presentación de una acción popular en contra de los artículos 72 y 73 del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia al haberse detectado la infracción de una norma de mayor jerarquía y la transgresión de la Constitución.

Por último, se expondrá que tanto en la República de Chile como en el Reino de España no se instaura procedimientos administrativos disciplinarios en contra de quien ostente el máximo cargo del Ministerio Público, procediendo a exponer una alternativa para el caso peruano.

Palabras clave

Procedimiento disciplinario inmediato, administración pública, entidad, principios del derecho administrativo, evidencias.

ABSTRACT

The present paper aims to analyze the disciplinary administrative procedure called “immediate” regulated in the Regulation of Disciplinary Procedures of the Junta Nacional de Justicia, approved by Resolution No. 008-2020-JNJ, which establishes that in an exceptional manner it may be omitted to carry out a preliminary investigation and begin a disciplinary procedure with the issuance of a resolution signed by the members of the Plenary of the Junta in two cases consisting of, the first one when conduct has been detected as “notoriously irregular with evident evidence ”; and, in the second case, when is made in

“flagrant, very serious disciplinary offense.” As it can be seen, in the first case there would be irrefutable evidence, while in the second, there is evidence that shows that a person has committed an illegal act.

In this first part, the theory of a common and standard disciplinary procedure will be developed, regulated by the Law N° 27444, Law of General Administrative Procedure, approved by Supreme Decree N° 004-2019-JUS, the same as it must be contained in all sanctioning procedures. Likewise, an analysis and comparison of the so-called “immediate procedure” will be carried out with another of the two types of procedures existing in the Junta Nacional de Justicia and that turn out to be applicable in the case of supreme judges or persecutors, such as the procedure ordinary disciplinary. This in order to demonstrate the concealment of a procedure that transgresses all guarantees since the immediate procedure would violate the right of every administrator to enjoy a due process, a right constitutionally recognized in article 139 of the Political Constitution of Peru.

Subsequently, after analyzing the general theoretical part regulated in the law and the specific part contained in the regulations, the case of the titular supreme persecutor Liz Patricia Benavides Vargas will be analyzed, who has been the victim of a procedure with no guarantees. and offender of various principles of Law N° 27444.

In that context, after carrying out this analysis, it can be concluded that there are supported reasons that could lead to the presentation of a Popular Action against articles 72 and 73 of the Regulation of Disciplinary Procedures of the Junta Nacional de Justicia after having been detected. the violation of a higher norm and the transgression of the Constitution.

Finally, it will be stated that in two countries, Republic of Chile and the Kingdom of Spain, administrative disciplinary procedures are not established against the person holding the highest position in the Ministerio Público.

Keywords

Immediate disciplinary procedure, public administration, entity, principles of administrative law, evidences.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1.- Desarrollo y ámbito de ampliación del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS	7
1. Las funciones del Estado	7
2. La potestad sancionadora del Estado	10
2.1 El procedimiento administrativo	12
2.2 Los principios establecidos por ley	14
2.3 Las fases del procedimiento administrativo sancionador	16
CAPÍTULO 2.- Desarrollo y análisis del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia, aprobada con la Resolución N° 008-2020-JNJ	18
1. Antecedentes históricos de la Junta Nacional de Justicia	18
2. Ejercicio de la potestad disciplinaria de la Junta	20
3. Tipos de procedimientos disciplinarios en la Junta Nacional de Justicia	21
3.1 Ordinario	21
3.2 Inmediato	22
3.2.1 La prueba	22
3.2.2 La flagrancia	24
3.3 Abreviado	25
4. ¿Cómo calzan las fases y los principios del procedimiento administrativo general en aquellos procedimientos del Reglamento aplicables a los fiscales supremos?	25
4.1 Procedimiento disciplinario ordinario	26
4.2 Procedimiento disciplinario inmediato	28
4.3 En cuanto a las fases que están contempladas en el PAD del Reglamento, respecto a lo regulado en la Ley	29
4.4 Órganos competentes: instructor y sancionador	31
4.5 Los principios del PAS regulados por la Ley, subsumidos en el Reglamento	32
5. Caso práctico y análisis de los principios transgredidos: Proceso inmediato instaurado contra la señora Fiscal Suprema Titular Patricia Benavides Vargas	33
CAPÍTULO 3.- Procedimiento sancionador en contra de fiscales en el dercho comparado	36
a. Caso de la República de Chile	37
b. Caso de Reino de España	39

CONCLUSIONES	45
RECOMENDACIONES	46
BIBLIOGRAFÍA	47

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene origen luego de realizar un análisis de un caso mediático que dio lugar a cuestionarse si el procedimiento administrativo disciplinario instaurado en contra de un administrado, y que está a cargo de un determinado ente público, contaba o no con las garantías necesarias que deben estar presentes en todo proceso.

Ante ello, es que se pasará a analizar los artículos y teorías que determinarán si el denominado “proceso inmediato”, a cargo de la Junta Nacional de Justicia, se ajusta a lo establecido por la Ley General del Procedimiento Administrativo.

Posteriormente, se expondrá el caso práctico materia de análisis, esto es, el procedimiento de apertura de inicio del proceso inmediato instaurado a la señora fiscal suprema titular Liz Patricia Benavides Vargas y será subsumido en la norma general y en la norma especial para determinar si es que el proceso vulnera o no el derecho fundamental que ostenta todo administrado de contar con un debido proceso.

Por último, se expondrán dos realidades que ocurren tanto en la República de Chile como en el Reino de España, lugares en donde se brinda mayor protección al cargo del representante del Ministerio Público ratificándose de esa manera nuestra teoría consistente en que no debe existir un procedimiento inmediato, incluso mientras se ostente el cargo de Fiscal de la Nación, ello sustentado en una base constitucional actual, así como en la defensa de la investidura que ostenta el máximo representante del Ministerio Público.

CAPÍTULO 1.- Desarrollo y ámbito de ampliación del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

1. Las funciones del Estado

El Estado tiene como prioridad el lograr alcanzar el bienestar de la población y para ello, debe cautelar y proteger el interés general, es decir, *“aquellos que favorece a todas las personas que componen la sociedad en su conjunto a través de las diversas herramientas con las que cuenta”* (Guzmán, pág. 229), que en el caso concreto se da través del uso de sus funciones.

Entre las funciones del estado se encuentran tres, consistentes en la función legislativa, judicial y administrativa. A manera de antecedente, se trae a colación la teoría de Montesquieu quien expuso la hipótesis de la división de poderes del estado. Así, se tiene:

“Esta doctrina propone que el poder contenga al poder, lo que se lograría dividiendo el poder estatal y oponiendo las partes respectivas para que se refrenen recíprocamente (...); ello a su vez se consigue distribuyendo las funciones estatales entre diferentes órganos, constituidos por personas físicas distintas”. (Gordillo, pág. 85).

Esta teoría tenía como objetivo que, a través de la distribución de funciones en diversos órganos que no guarden relación entre sí, puedan contener al otro que posee otra función. A manera de ejemplo, se cita a un órgano jurisdiccional que no goza de la facultad de legislar; a un poder legislativo que no cuenta con competencia para resolver conflictos. Asimismo, se puede

observar la existencia de un poder ejecutivo que no cuenta con facultades jurisdiccionales y si bien puede expedir normas, ello resulta ser excepcional conforme lo señalado el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú y que va de la mano con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que dispone que el Poder Ejecutivo cuenta con la función de reglamentar normas, así como evaluar su aplicación y supervisar su debida observancia (artículo 6).

Entonces, en la República del Perú se ha adoptado la mencionada teoría francesa, lo que se acredita al evidenciarse que cuenta con:

1. La **función legislativa**, la misma que recae en el Congreso de la República del Perú conforme lo establecido en el artículo 103 de nuestra Carta Magna. Así, este órgano es el que puede expedir leyes, y si bien - como se ha mencionado líneas más arriba- el Poder Ejecutivo ostenta esta función para expedir decretos legislativos, es excepcional y sólo previa delegación del Congreso, precisamente porque es este quien, al poseer dicha facultad, puede delegarla.
2. La **función judicial**. Este poder que proviene del pueblo, fue otorgado por este al estado, concentrándose en los órganos jurisdiccionales. Al respecto, según lo dispuesto por el artículo 139 de nuestra Constitución, es una labor exclusiva, dejando de lado cualquier jurisdicción independiente, con excepción de aquella militar y arbitral. Esta labor es sumamente importante porque busca el respeto de las normas jurídicas a través de una adecuada impartición de justicia.
3. Por último, está la **función gubernativa**, recae en el Gobierno en sí, y para explicarlo acudimos al concepto expuesto por el profesor García de Enterría quien refiere que esta función consiste en *“la actividad de los órganos superiores del estado en las relaciones que hacen a la subsistencia de las instituciones que organiza la Constitución, y a la actuación de dichos órganos como representantes de la Nación en el ámbito internacional”* (pp. 30-31).

Luego de haber expuesto esta distinción entre las funciones del estado, podemos centrarnos en la función administrativa que realiza el estado y que se sitúa dentro de esta última categoría.

La función administrativa

Como se ha descrito en el apartado anterior, el poder ejecutivo tiene como finalidad proteger el bien común, y para ello se ha expedido la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, la misma que establece que *“el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general”*. (artículo III del Texto Único Ordenado del Título Preliminar, en adelante la “Ley”). Y dicha seguridad radica en lograr obtener del estado una predictibilidad en la expedición de resoluciones administrativas por parte de la autoridad, consiguiendo así una protección a favor del administrado quien se asegura la obtención de una decisión razonada y debidamente motivada.

Ahora bien, esta función de administración que posee el poder ejecutivo tiene como objeto:

“(…) proveer de bienes y servicios a la colectividad o de crear las condiciones para que la población logre la satisfacción de sus necesidades de carácter general, así como que se desenvuelva en un medio social seguro y ordenado, rodeado de las garantías indispensables para la realización personal y social”. (Isasi, pág. 61)

Esta satisfacción de necesidades está a cargo del conjunto de órganos estatales que realizan la labor administrativa, quienes poseen dos potestades, la cuasijurisdiccional y la sancionadora. En lo que respecta a la primera de ellas, consistente en aquel procedimiento trilateral en el que es

parte dos o más administrados y es la administración pública quien decide sobre un determinado conflicto (Bobadilla, pág. 5); por su parte, la potestad sancionadora –con cargo a ser desarrollarlo de forma más amplia en las siguientes líneas-, es aquella facultad que ostenta el estado para sancionar a los administrados luego de haberse detectado la comisión de una infracción regulada previamente por una norma específica.

2. La potestad sancionadora del Estado

Entonces, como ya hemos expuesto, la potestad sancionadora consiste en una competencia que únicamente le corresponde al Estado y puede ser ejercida por los órganos y organismos que la componen. Cabe precisar que la Ley establece de manera taxativa los entes a quienes le es aplicable la norma.

Ahora bien, esta potestad sancionadora que mencionamos se ve reflejada tanto a nivel penal, a través de la imposición de penas – como la privativa de la libertad; como a nivel administrativo, rubro en el que se pueden aplicar sanciones consistentes en el pago de multa.

A manera de antecedente histórico, traemos a colación la teoría de John Locke, consistente en que la sociedad en una primera instancia vivía en un estado de naturaleza en el que lo que primaba era la razón de cada una de las personas, sin la presencia de una autoridad civil (Marín, página 3). En ese momento las personas gozaban de libertad plena, al no regirse bajo una tercera persona que decida sobre sus decisiones; asimismo, existía igualdad entre todos por cuanto no había persona que gozara de mejores derechos que otra. Entonces, reflexiona e identifica dos estadíos, uno consistente en un estado de paz y otro de guerra, siendo que en el primer caso existía una armonía entre todos y en el segundo, se está ante un conflicto en el que cualquier persona podría terminar asesinada por otro ante la amenaza “*por el proceso de acumulación desigual de la riqueza, por el aumento de la*

población y la escasez de tierras” (Marín, pág. 18). Así es que, posteriormente se dio cuenta que el hombre necesitaba de alguien que pudiera cuidar de él y de aquello que poseía. De allí que la propiedad, producto del trabajo y esfuerzo de cada ser humano, así como su integridad, debían ser protegidos, apareciendo de esa forma la figura del Estado como un protector, al que se sometían luego de la suscripción de un pacto.

Ahora bien, ya sabemos que el Estado es el único que puede aplicar sanciones a las personas naturales justamente porque goza de la facultad punitiva, por lo que se pasará a analizar el siguiente punto. Así, se acude a lo dispuesto por el artículo I del Título Preliminar de la Ley, que expone en un listado las entidades de la administración pública que deben regirse por la norma sancionadora.

Para el caso concreto, determinaremos en primer lugar si resulta aplicable o no la Ley a la Junta Nacional de Justicia (en adelante, la “Junta”). Al respecto, se observa, entre otros, que la Ley rige a los organismos que cuenten con autonomía; y, si acudimos lo dispuesto por la Ley N° 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia (en adelante, la “Ley de la Junta”), podemos observar que se establece de manera literal que dicho ente es un “*organismo constitucionalmente autónomo e independiente*” (artículo 1). Por tanto, haciendo uso del método de interpretación literal de la norma, consistente en “*el procedimiento de interpretación consistente en averiguar lo que la norma denota mediante el uso de las reglas lingüísticas propias del entendimiento común del lenguaje escrito (...)*” (Rubio, pág. 246), a la Junta le resulta aplicable lo señalado en la Ley.

2.1 Procedimiento administrativo

Conforme se ha señalado, el estado es quien goza de la facultad para poder dar inicio a un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, "PAS"), potestad que puede ser activada en mérito a distintos medios como puede ser la interposición de una denuncia, o ante el conocimiento de un hecho en los medios de comunicación. En esa línea, el PAS puede ser considerado como aquel "*conjunto de actuaciones administrativas tramitadas en las entidades, que tienen por finalidad la emisión de un acto administrativo*" (Guzmán, pág. 5). Asimismo, dicho procedimiento tiene como objeto proteger el interés general, el mantenimiento del orden público y el resguardo y protección de los derechos del administrado.

Ahora bien, existe una distinción entre el PAS y el procedimiento administrativo disciplinario (en adelante, "PAD"), siendo que el primero se produce cuando el estado actúa en su calidad de representante de todos los peruanos con el objeto de velar por un interés general; mientras que el segundo caso nos encontramos ante la existencia previa de una relación laboral entre la entidad -el estado- y un servidor; en otras palabras, se observa el rol de empleador que ostenta el estado quien, a través de la imposición de una medida disciplinaria a sus subordinados, busca la corrección de sus actos. Para ver mejor las diferencias entre uno y otro concepto, presentamos el siguiente cuadro:

N°	Procedimiento sancionador	Procedimiento disciplinario
1	Busca proteger el interés público.	Busca velar por el debido ejercicio de las funciones administrativas.

2	Se inicia ante conductas infractoras realizadas por los administrados.	Se inicia en mérito a conductas infractoras realizadas por los empleados públicos.
3	Las sanciones a imponerse consisten en multas o cualquier otro tipo previsto en la norma especial (ejemplo: suspensión del brevete de conducir)	Las sanciones a imponerse consisten en amonestaciones, suspensiones y destituciones.

La razón de esta breve exposición de diferencias entre uno y otro tipo de procedimiento, se debe al contenido del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta, aprobado con la Resolución N° 008-2020-JNJ (en adelante, el “Reglamento”), el mismo que contempla a lo largo de todo su texto, que cuenta con una facultad disciplinaria respecto de los jueces y fiscales, cuando de lo que realmente se trata es una facultad sancionadora que ostenta la Junta de velar por el interés público consistente en el resguardo de una proba función jurisdiccional, potestad del estado que se brinda a favor del ciudadano.

Se hace esta precisión en mérito a que el Reglamento desarrolla el procedimiento disciplinario a pesar que la Junta no sanciona a un funcionario que dependa orgánicamente de una institución, sino a uno que labora en el Poder Judicial o en el Ministerio Público. Ahora bien, consideramos que si el Reglamento conceptualizó su función como una actuación disciplinaria, fue porque las sanciones a imponerse son aquellas aplicables en un procedimiento disciplinario. De allí que en el presente artículo se hará mención de manera textual a lo indicado y regulado en el Reglamento, teniendo siempre en cuenta que estamos abocados al análisis de un procedimiento sancionador, el mismo que será abordado de manera práctica cuando se analice el PAS

instaurado en contra de una fiscal suprema titular, en el que se apreciará la potestad sancionadora del estado de la mano con los principios establecidos en la Ley, y se determinará si se está cumpliendo con el respecto al “*conjunto de garantías aplicables a los procedimientos administrativos de oficio, (...)*” (Guzmán, pág. 8).

2.2 Los principios establecidos por ley

La Ley contiene diversos principios que se encuentran enumerados para que todo administrado pueda conocer las garantías básicas a las que se somete cuando se encuentra inmerso en un procedimiento como tal y así exigir el respeto de las mismas. Asimismo, es de considerarse que los principios coadyuvan a la correcta interpretación de las normas reglamentarias ante la existencia de dudas; y coincidimos con la opinión del profesor Guzmán quien refiere que es un listado abierto (pág. 32), una pauta a ser utilizada como mínimos referentes que deben estar presentes en todo procedimiento administrativo tanto sancionador como disciplinario, no pudiendo alejarse de lo contemplado de forma expresa por la norma. Como ya hemos mencionado, a la Junta le resulta aplicable lo establecido por la Ley al ser un ente autónomo y, por tanto, debe someterse al cumplimiento de cada uno de los principios allí señalados.

A continuación, se hace mención a los principios vigentes a la fecha en la Ley, contenidos en el artículo 248 de la Ley:

- a. Legalidad**, que dispone que sólo por norma con rango de ley se pueden regular las faltas administrativas. Es menester resaltar que la facultad sancionadora sólo la posee el estado, y por tanto, los únicos competentes de su aplicación son aquellos que se encuentren premunidos con dicha competencia (Morón, pág. 229).

- b. Debido procedimiento**, consistente en que todo administrado goza de las garantías mínimas para poder defenderse, a contar con una decisión debidamente motivada, a producir y ofrecer pruebas, entre otros. Es interesante indicar, y se desarrollará más adelante, que ya el Tribunal Constitucional ha argumentado que el debido procedimiento no sólo debe primar en un proceso judicial, sino también en uno administrativo. Por último, existe doctrina que confirma que el debido proceso es uno general de derecho de carácter universal en los países que tienen Estado de Derecho (Gordillo, IX-11).
- c. Razonabilidad**, en mérito a ella toda decisión de la administración que disponga la aplicación de una sanción debe guardar una debida proporcionalidad.
- d. Tipicidad**, este principio establece que una persona sólo puede ser sancionada en tanto que exista una subsunción de los hechos en la tipificación establecida de manera previa; no pudiendo aceptarse así una interpretación analógica.
- e. Irretroactividad**, este implica que son de uso aquellas normas que se encontraron vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos, no permitiéndose así la irretroactividad benigna.
- f. Concurso de infracciones**, este supuesto se produce cuando existe una conducta que genera diversos hechos sancionables, debiendo sancionarse como la infracción de mayor gravedad.
- g. Continuación de infracciones**, este principio impide la apertura de otro procedimiento disciplinario ante un acto que es parte de un hecho primigenio y por el cual se instauró un PAD.
- h. Causalidad**, este refiere que la responsabilidad recae sobre aquel que comete el acto infractor.
- i. Presunción de licitud**, esta garantía dispone que debe presumirse que el administrado actuó de manera correcta salvo se cuente con una prueba que demuestre lo contrario.

- j. **Culpabilidad**, este dispone que la responsabilidad administrativa es subjetiva, de allí que resulta ser culpable de un hecho aquel que actúa con dolo o culpa (Morón, pág. 453).
- k. **Non bis in idem**, este principio establece que no puede imponerse una sanción a nivel administrativo y a la vez a nivel penal por la ocurrencia de un mismo hecho cometido por la misma persona y que tenga como sustento que en ambas vías se esté resguardado el mismo bien jurídico.

2.3 Las fases del procedimiento administrativo sancionador

Ya hemos señalado que la administración pública es la única que puede activar el ejercicio de la potestad sancionadora de oficio a través de diversas fuentes; ya sea porque hubo razones para dar inicio a una investigación – como lo es el conocimiento de un hecho posiblemente transgresor de las normas dado a conocer a través de los medios de comunicación- o como consecuencia de una orden de su superior o la interposición de una denuncia por parte de un tercero.

Para dar inicio de un PAS, como ya se ha señalado anteriormente, resulta necesario contar con algún soporte documental que contenga información idónea y que dé mérito a la realización de una investigación. Sin desmedro de las pruebas y hechos a los que el órgano instructor pueda haber conocido, resulta importante recordar que no puede instaurarse un PAD por el conocimiento de una simple noticia sin que exista información sustentatoria correcta y debida.

Ahora bien, la Ley contempla un capítulo en el que regula el procedimiento sancionador que comienza en el artículo 247, debiéndose resaltar lo dispuesto por el segundo párrafo del numeral 247.2 de la Ley que establece de manera expresa que “*Los procedimientos especiales **no pueden imponer condiciones menos***

favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo” (art. 247). Es interesante resaltar este aspecto por cuanto antes de la modificatoria de la Ley, con el Decreto Legislativo N° 1029, la mencionada precisión no se encontraba expresamente establecida, pudiendo permitirse la existencia de normativa que regulara sus propios procedimientos con menos garantías que aquellas establecidas en la Ley, ello por cuanto no existía una obligación a ser cumplida.

Ahora bien, el Reglamento fue publicado el día 24 de enero de 2020; mientras que la precisión efectuada por el decreto legislativo mencionado en el párrafo anterior data del día 24 de junio de 2008, es decir, la Junta al momento de expedir su Reglamento debió hacerlo respetando y resguardando las garantías establecidas en la ley que se encontraban vigentes, y que como he señalado anteriormente, le eran aplicables. En el caso práctico que se expondrá en el segundo capítulo, se analizará también si se contaba con una prueba idónea para dar inicio a un “proceso inmediato”.

Retornando a las fases del procedimiento, pasamos a una segunda etapa consistente en la **recolección de información** para determinar -de manera **preliminar**- si existe o no la concurrencia de hechos que justifiquen llegar a una tercera etapa, esto es, la instauración de un PAD. Al respecto, la Ley establece de manera expresa que “*se podrán realizar actuaciones previas de investigación*” (Ley, artículo 255), debiéndose entender que resultaría ser una decisión facultativa del órgano disciplinario el proceder de esa manera previa. En lo particular, y coincidimos plenamente con lo referido por el profesor Guzmán, esta etapa “*debería considerarse como obligatoria, con el fin de asegurar una protección adecuada al interés y los derechos de los administrados*” (pág. 84). Dicha etapa preliminar en la que se hace la recolección de pruebas, “*no forma parte del procedimiento*

administrativo sancionador, poseyendo la calidad de antecedente que no interrumpe el plazo prescriptivo” (Morón, pág. 504)

Posteriormente, llegamos a una siguiente etapa, consistente en notificar el inicio del PAD al administrado otorgándole un plazo mínimo de cinco días hábiles para que pueda presentar sus descargos; luego de vencido el plazo, la administración dispone recabar información para poder sustentar la imputación formulada en contra del administrado y determinar la imposición o no de una sanción. Una vez que se ha concluido la recolección de los elementos probatorios, el órgano instructor debe concluir el PAD con la emisión de un informe final que contenga, ya sea una propuesta de sanción o una de absolución. Ahora bien, el órgano competente luego de recibir el informe final, puede realizar actuaciones complementarias de considerarlo. Sin desmedro de ello se notifica el informe final al administrado para que formule sus descargos. Por último, se expide la resolución que contiene la sanción o la absolución.

CAPÍTULO 2.- Desarrollo y análisis del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia aprobada con la Resolución N° 008-2020-JNJ

1. Antecedentes históricos de la Junta Nacional de Justicia

Conforme lo señalado por Delgado Barreto (1981) en la Carga Magna de 1933, no existía la presencia de un ente autónomo que se encargara del nombramiento de los jueces (pág. 53). Con el transcurso de los años, se publicó el Decreto Ley N° 18060, norma que reorganizó el Poder Judicial y cesó a los Vocales y Fiscales de la Corte Suprema, y que creó el primer antecedente de lo que hoy se conoce como “Junta Nacional de Justicia”, esto es, el “Consejo Nacional de Justicia”, un organismo que estuvo integrado por diversos miembros tales como del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, del

Poder Judicial, de la Federación Nacional de Colegios de Abogados, del Colegio de Abogados de Lima y de cada Programa Académico de Derecho de las dos universidades nacionales más antiguas. A este ente se le encargó elegir a los magistrados de todo el Poder Judicial a excepción de los de jueces de paz. Posteriormente, con la publicación del Decreto Ley N° 18831, norma que aprobó la ley orgánica del Consejo Nacional de Justicia, se ampliaron las competencias de dicho ente por cuanto ya no sólo nombraba a jueces, sino que además se encargaba de instaurar procesos disciplinarios en contra de ciertos magistrados tal como quedó redactado en el artículo 14 de dicha norma.

Sin embargo, no fue hasta el año 1979, con la expedición de la Constitución Política del Perú de 1979 (Carta de 1979), que por primera vez aparece la denominación de “*Consejo Nacional de la Magistratura*” (en adelante, “Consejo”), un ente que se diferenciaría de los tres poderes del estado y ostentaría la tan ansiosa independencia de los otros poderes del estado.

Así, en el artículo 246 se estableció que dicho ente estaba compuesto por siete miembros y su cargo tenía un plazo de duración de tres años. Al igual que la actual Junta, se encargaba de realizar las propuestas de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y de las Superiores. Asimismo, conforme se desprende del artículo 248 de la Carta de 1979, recaía en la Corte Suprema de la República el deber de investigar la conducta funcional de los jueces, y no en el Consejo Nacional de la Magistratura. Asimismo, se precisaba que cabía la figura de la destitución, sanción que sólo podía ser impuesta por los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Por otro lado, según lo señalado en el artículo 249 de la Carta de 1979, el ente en cuestión podía recibir denuncias respecto a la actuación de los magistrados de la Corte Suprema, debiendo derivar los actuados, a los pares de los investigados, para la aplicación de medidas de carácter disciplinario. De una interpretación literal del citado artículo, se extrae que el Consejo sólo tenía competencia para conocer casos de magistrados

supremos en los que se abordara un tema de conducta funcional, dejando así de lado a los jueces de los demás niveles, cuyos casos eran conocidos por el Organismo de Control.

Transcurrido el tiempo, en el año 1993 la denominación se mantuvo y sus funciones consistieron en encargarse de la selección y nombramiento de los jueces y fiscales, así como de aplicar la sanción de destitución de los jueces de la Corte Suprema, fiscales supremos y magistrados de todas las instancias. Es recién con la expedición de la Constitución Política del Perú de 1993, que este ente autónomo ostentó la facultad de sancionador.

Y este breve relato histórico culmina con la emisión de la Ley N° 30904, Ley de reforma Constitucional sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia, norma que modificó diversos artículos de la Constitución, cambiando la denominación de “Consejo Nacional de la Magistratura” por el de “Junta Nacional de Justicia”, señalándose entre sus competencias el de aplicar la sanción de destitución de jueces y fiscales de todos los niveles, así como sancionar con amonestaciones y suspensiones a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos. Es menester señalar, para un mejor entendimiento del tipo de procedimiento sancionador, que existe un órgano denominado Autoridad Nacional de Control que ejerce control funcional de los magistrados de todos los niveles, salvo en el caso de los supremos. En ese sentido, siendo que el presente artículo sólo abarca el procedimiento sancionador aplicable a los fiscales supremos, es que no se ahondará en este extremo.

A manera de corolario, el único ente que puede sancionar a un fiscal supremo a través de la imposición de una amonestación, suspensión o destitución, es la Junta.

2. Ejercicio de la potestad disciplinaria de la Junta

Conforme se extrae del artículo 249 de la Carta de 1979, y se ha expresado en el acápite anterior, el entonces llamado Consejo era el ente encargado de recibir las denuncias sobre actuaciones de los magistrados de la Corte Suprema transgresoras de la licitud, siendo estas calificadas y cursadas por el Fiscal de la Nación en caso se haya detectado la comisión de algún delito y a la Corte Suprema para la imposición de las medidas de carácter disciplinario.

Ahora bien, conforme se desprende de manera textual de las disposiciones generales del Reglamento, se aprecia que la “finalidad” que posee la Junta consiste en investigar las faltas disciplinarias, establecer las responsabilidades y aplicar las sanciones a los jueces y fiscales, a los jefes de la Autoridad Nacional de Control, al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

En esa línea, antes del título I del Reglamento, se observa que la Junta cumple una función sancionadora y actúa como instancia única, respetando los derechos fundamentales y las garantías del debido procedimiento. Asimismo, sólo procede el recurso de revisión ante la imposición de una sanción.

3. Tipos de procedimientos disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia

Ya se ha expuesto que la Junta posee la facultad sancionadora para poder instaurar un procedimiento sancionador en contra de jueces, fiscales, entre otros. En el presente artículo sólo se hará mención a aquellos procesos que pueden ser iniciados en contra de fiscales supremos. Dicho esto, pasaremos a exponer los tres tipos de procedimientos existentes en la Junta.

3.1 Procedimiento disciplinario Ordinario

Según lo establecido en el Reglamento, consiste en la instauración de un PAS en contra de un fiscal de cualquier rango, incluido el de supremo, luego de haber tomado conocimiento de un hecho que amerite una investigación.

3.2 Procedimiento disciplinario Inmediato

Este tipo de procedimiento se instaura contra los fiscales de todos los niveles; y, a diferencia del caso anterior, es un PAS que se instaura cuando existe evidencia suficiente de una conducta notoriamente irregular o se haya cometido una falta disciplinaria con carácter flagrante, supuestos que pasaremos a tener en cuenta:

3.2.1 La prueba

Existe un principio en la Ley que establece, y consiste en que se presume que el administrado actuó conforme a las disposiciones legales respectivas, salvo se demuestre lo contrario. Este principio va de la mano con lo establecido en el literal e) del numeral 24 del artículo 2 de nuestra Carta Magna que dispone de manera expresa que *“toda persona es considerado inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad”*.

Ahora bien, es interesante señalar que la carga de la prueba recae en el caso particular que nos convoca, en la administración, quien se encuentra en mejor posición para demostrar los presuntos hechos transgresores. Al respecto, ya existe jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional que ha señalado que ha señalado lo siguiente:

“no puede trasladarse toda la carga de la prueba a quien precisamente soporta la imputación, pues eso significaría

que lo que se sanciona no es lo que está probado en el procedimiento, sino lo que el imputado, en este caso, no ha podido probar como descargo en defensa de su inocencia”. (Exp. N° 2192-2004-AA/TC, segundo párrafo del fundamento 13)

Quedando claro de esta manera que luego de aperturado un PAD, es en la administración en quien recae el deber de demostrar que el administrado ha transgredido alguna norma administrativa; y no por el contrario, que sea el administrado el que demuestre su inocencia. En este punto particular citamos a Magide:

“(…) la regulación del principio (derecho) del debido procedimiento en materia sancionadora denota la imposibilidad de sancionar a los administrados si previamente no se ha seguido el respectivo cauce formal previsto en la Ley, cuya tramitación haya observado las garantías propias del debido proceso”. (pág. 326)

En otras palabras, el derecho a la prueba se subsume en el principio del debido proceso, derecho constitucionalmente reconocido. Y es importante resaltar que, si bien se admite la prueba indiciaria, en todos los casos se exige *la constatación de la veracidad de los hechos* (Magide, pág 330), debiendo tener en cuenta que *“Su valor probatorio, (...), dependerá del cumplimiento en cada caso de sus requisitos materiales legitimadores y el grado de certeza obtenido de los hechos indiciadores, así como de la validez del razonamiento lógico seguido por la autoridad. (...).* (Magide, pág 335).

A manera de conclusión, queda claro que la prueba indiciaria puede ser utilizada a nivel administrativo siempre y cuando se tenga en cuenta el cumplimiento a un debido procedimiento y que se identifique la existencia de un razonamiento lógico previo que sustente la imposición de una sanción.

3.2.2 La flagrancia

Respecto a este concepto, sólo se definirá su concepto pasar luego pasar a analizar momento si los hechos del caso práctico que se expondrá en el presente artículo, se subsumen en el supuesto de flagrancia.

Para ello, vamos a acudir a lo regulado por el artículo 259 del Nuevo Código Procesal Penal que dispone que resulta ser flagrancia en cuatro supuestos. En el primer caso cuando el agente es descubierto en el momento que está cometiendo la falta; un segundo supuesto consiste en que el agente hubiera acabado de realizar el hecho infractor y fue descubierto en ese brevísimo lapso de tiempo. La flagrancia se produce cuando existe la realización de un hecho punible actual y en esa circunstancia el autor es descubierto o cuando es perseguido y capturado inmediatamente después de haber realizado el hecho punible; o cuando es sorprendido con objetos o huellas que revelan que acaban de ejecutarlo. El tercer caso se produce cuando el presunto transgresor huyó de la escena pero que, en un plazo no mayor a 24 horas, encuentran a un testigo que de manera inmediata lo identifica. Por último, el cuarto caso consiste en que el presunto infractor es encontrado dentro de las 24 horas contadas de realizado el acto transgresor.

Por último, en este tipo de PAS no existe una etapa denominada “investigación preliminar” y es procedente contra los fiscales de los cuatro rangos.

3.3 Procedimiento disciplinario Abreviado

A diferencia de los dos casos anteriores, este PAS es instaurado en contra de los fiscales de todos los niveles uno, dos y tres, salvo el del nivel 4 que consiste en los fiscales supremo-, y en el que se analizan si los hechos materia de investigación ameritan la interposición de una sanción de destitución.

Como este tipo de procedimiento no le resulta aplicable a los fiscales supremos, no será desarrollado en el presente texto.

Ahora bien, según el Reglamento, las fases del procedimiento disciplinario ordinario e inmediato son dos: la fase instructora y la decisoria. La primera de ellas consiste en el recaudo de pruebas necesarias para la evaluación de una falta disciplinaria; y la segunda es la fase decisoria, consiste en que el Pleno emite una decisión respecto a la atribución de la falta. Es en esta fase que la Junta puede imponer una sanción de amonestación o suspensión de hasta ciento veinte días a un fiscal supremo.

4. ¿Cómo calzan las fases y los principios del procedimiento administrativo general en aquellos procedimientos del Reglamento aplicables a los fiscales supremos?

En lo que respecta a las fases del PAS en la Junta, para el caso de la apertura de investigación a los fiscales supremos, la Junta cuenta con dos procedimientos, el ordinario y el inmediato. A continuación, analizaremos las fases de cada procedimiento.

4.1 Procedimiento disciplinario ordinario

La **fase instructora** consiste en efectuar una investigación ante la presunta comisión de una transgresión normativa. Así, el miembro de la Junta a cargo de la instrucción se encarga de realizar la obtención de pruebas. Esta fase termina cuando se emite el informe que recomienda la apertura de una investigación o la absolución del magistrado investigado. El mencionado documento resulta ser inimpugnable.

En esta fase es menester indicar que existe un miembro instructor a cargo, el mismo que es designado de manera aleatoria y está a cargo de gestionar los actos de investigación; de allí que, en mérito a lo recabado, es que emite su informe final. También es necesario acotar que no cuenta con capacidad de voto en la etapa decisoria; sólo se encuentra facultado para sustentar su ponencia (Reglamento, artículo 16).

El miembro instructor es quien califica la denuncia y determinar su procedencia o no. En caso considere que es manifiestamente improcedente, él mismo puede declarar de manera liminar la improcedencia y disponer el archivo definitivo del PAD sólo en cuatro supuestos. El primero, cuando la denuncia hubiese caducado en el tiempo, esto es, cuando hayan transcurrido más de nueve meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos (art. 259 de la Ley). El segundo supuesto consiste en que, la Junta haya determinado su incompetencia, debiendo proceder al encauzamiento de la denuncia al ente competente. El tercer caso ocurre cuando se imputa directamente la comisión de un delito o infracción constitucional; si bien no lo menciona como en el caso anterior, se sobrentiende que la Junta encauzará el pedido. Por último, el cuarto supuesto consiste en que el hecho que se conoce en

dicho procedimiento, ya ha sido materia de pronunciamiento previo respecto del fondo.

Es menester precisar que el plazo de la investigación preliminar es de **treinta días** computados desde la notificación de inicio de la investigación preliminar, el cual puede ser prorrogado por un periodo similar en tanto existan motivos, los cuales deberán ser justificados (Reglamento, art. 50).

Luego de culminada la etapa de la investigación preliminar, el miembro instructor ya cuenta con la información suficiente para determinar si apertura o no un PAS. Entonces, en el caso que considere el inicio del mismo, el pleno expide la resolución respectiva (Reglamento, art. 52), y se otorgan diez días al fiscal supremo para que pueda informar por escrito sus descargos (Reglamento, art. 51).

La segunda fase, **la decisoria**, es aquella que se inicia luego que el miembro instructor hizo entrega de su informe al Pleno de la Junta. Es éste quien decide la imposición de la sanción de destitución o absolución. Según el Reglamento, también podría imponer la sanción de amonestación o suspensión de labores.

Cuando se está en la segunda fase, es el Pleno quien se encarga de poner en conocimiento de la persona investigada de los hechos para que pueda hacer sus descargos en el plazo de cinco (05) días (Reglamento, artículo 62). En esta fase también se consigna lugar, fecha y hora para la vista de la causa en la Junta.

Luego de transcurridos diez días desde la fecha de la vista de la causa (Reglamento, artículo 63), el Pleno se encuentra en la obligación de expedir la decisión final. Es menester precisar que, si el magistrado no concurre a la audiencia oral, a pesar de estar debidamente notificado, el procedimiento sigue su trámite regular. En la norma

procedimental se señala como excepción que exista un supuesto fortuito o de fuerza mayor que impida la presencia del magistrado; sólo en dicho caso se podrá reprogramar la vista la causa y por única vez.

En esta etapa, se procede a la emisión de la resolución final, con la misma que procede el recurso de reconsideración que debe ser interpuesto en el plazo máximo de cinco (05) días.

4.2 Procedimiento disciplinario inmediato

Según lo señalado en el reglamento, se dispone que puede prescindirse de manera “excepcional” la investigación preliminar con el objeto de disponer la apertura de un PAS en tanto exista uno de los siguientes supuestos: (i) conducta notoriamente irregular con prueba evidente; o, (ii) flagrante falta disciplinaria muy grave. Es decir, sólo en caso acontezcan estos dos hechos es que se podría prescindir de una investigación preliminar, y lo antes expuesto resulta ser de mucha importancia para demostrar que en la realidad no sólo se viene incumpliendo este supuesto, sino que además se transgrede el principio de licitud, regulado en el numeral 9 del artículo 248 de la Ley y que establece que existe una presunción a favor del administrado – en el caso concreto, en el fiscal supremo- de que actuó apegado a sus deberes funcionales, en tanto no exista evidencia que demuestre lo contrario. Aunado a ello, y en mérito a los argumentos que se esgrimirán más adelante, se podrá apreciar que este tipo de procedimiento, regulado en una norma de rango inferior al de la Ley, vulnera el debido procedimiento con el que cuenta toda persona y que no amerita un motivo que sostenga su necesidad por cuanto existe un procedimiento ordinario.

4.3 En cuanto a las fases que están contempladas en el PAD del Reglamento, respecto a lo regulado en la Ley

Como hemos mencionado en el acápite anterior, se aprecia que la distinción entre un tipo de procedimiento y otro, específicamente entre el procedimiento ordinario y el inmediato -que son los únicos que pueden ser aplicados a fiscales supremos-, es que en el inmediato se puede prescindir de realizar una investigación preliminar en tanto se presente uno de los dos supuestos excepcionales ya señalados consistentes en (i) que el magistrado supremo haya realizado una conducta notoriamente irregular con prueba evidente; o, (ii) exista un acto flagrante.

Ahora bien, si acudimos a lo dispuesto por el artículo 255 de la Ley, se desprende de manera expresa que la potestad sancionadora permite “se [pueden] *realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación*”. (la Ley).

Para la comprensión de este artículo, debemos acudir a los métodos de interpretación existentes a la fecha con el objeto de determinar qué es lo que quiere decirnos este artículo.

Entonces, primero acudamos a la interpretación literal de la norma que -como hemos señalado líneas anteriores- radica en “*el procedimiento de interpretación consistente en averiguar lo que la norma denota mediante el uso de las reglas lingüísticas propias del entendimiento común del lenguaje escrito (...)*” (Rubio, pág. 246). Bajo este escenario el artículo en comento regulado por la Ley dispone que de manera facultativa se podrían realizar actuaciones previas de investigación, no siendo ello la regla. Sin embargo, vayamos más allá y para ello haremos uso de otro método de

interpretación, el método sistemático por ubicación de la norma, consiste en su interpretación debe realizarse *teniendo en cuenta el conjunto, subconjunto, grupo normativo, etcétera, en el cual se halla incorporada, a fin de que su “qué quiere decir” sea esclarecido por los elementos conceptuales propios de tal estructura normativa*” (Rubio, pág. 253). Así, el artículo acotado de la Ley se encuentra en el capítulo III denominado “*procedimiento sancionador*” y se señala de forma expresa en el numeral 247.2 de la Ley, que deben observarse los principios de la potestad sancionadora administrativa contenidos en el artículo 248, encontrando en dicho listado el debido procedimiento, el de causalidad y el de licitud, principios que analizaremos en el siguiente apartado.

En mérito a lo expuesto, consideramos que el objeto de esta norma es que, si bien no resulta ser obligatorio realizar una investigación preliminar, tampoco lo es que lo esté prohibido; por tanto, somos de la idea que la norma pretende que existan supuestos excepcionalísimos contemplados en los reglamentos de los entes que cuenten con capacidad sancionadora. En el caso concreto, la Junta en su norma reglamentaria ha establecido que se dispense de una investigación preliminar en caso exista una prueba evidente que demuestre una conducta notoriamente irregular o haya cometido una flagrante disciplinaria muy grave.

En principio, coincidimos con la postura del profesor Guzmán quien refirió que la etapa de investigación preliminar debe ser obligatoria (página 84) y no puede ser subsumida en supuestos excepcionales en una norma reglamentaria por las consideraciones que pasaremos a exponer en breve. Aunado a esta teoría doctrinaria, acudo a aquella expuesta por el profesor Morón, quien refiere “*las autoridades con competencia para investigar los presuntos actos indebidos, están facultadas para la apertura de una actuación previa a la incoación*”

formal del procedimiento. (...) El instructor (...) debe practicar de oficio toda la evidencia que sea necesaria para llegar a la verdad material del caso” (página 504).

Ahora bien, regresando al análisis normativo expuesto en el Reglamento, es menester indicar que estos supuestos, tanto la conducta notoriamente irregular como la flagrancia, han venido siendo mal utilizados por la Junta. A modo de ejemplo, sin dejar de lado la existencia de otros casos, tenemos el caso de la señora Fiscal Suprema Titular Patricia Benavides Vargas, a quien se le atribuyó la comisión de una falta administrativo muy grave, desde un inicio, sin siquiera contar con los elementos necesarios para demostrar que ella misma ha realizado una conducta notoriamente irregular o flagrante. En ese caso también es menester indicar que, a nivel penal, ni siquiera se ha podido determinar un nexo de causalidad que demuestre que las conductas atribuidas a nivel administrativo hayan sido realizadas por la fiscal suprema mencionada. Por tanto, si no se logra atribuir a una persona determinada un hecho, menos podría afirmarse el cumplimiento de estas excepcionalidades. Este hecho demuestra que existe un nivel de error por parte de los órganos que administran justicia sancionadora. De allí que no deberían existir supuestos excepcionales que exceptúen la realización de la etapa de una investigación preliminar.

Además de ello, somos de la opinión que se estarían transgrediendo derechos constitucionalmente reconocidos, los mismos que serán expuestos continuación para demostrar la importancia de la obligación de llevar a cabo una investigación preliminar.

4.4 Órganos competentes: instructor y sancionador

En mérito a lo ya indicado, deseamos dejar en claro la diferencia entre el órgano instructor y el sancionador en un PAS iniciado en contra de un fiscal supremo, ello por cuanto en diversos procedimientos disciplinarios como tal – ya hemos dejado en claro que en el presente caso nos encontramos ante un sancionador propiamente dicho-, contemplan que aquel que impone la sanción de amonestación resulta ser el jefe inmediato. Sin embargo, en el procedimiento regulado por el Reglamento, los tres tipos de sanciones contemplados, amonestación, suspensión y destitución, siempre son conocidos por un órgano instructor para posteriormente ser conocidos por los miembros del Pleno de la Junta.

Entonces, queda claro que el órgano a cargo de la fase instructora es un miembro de la Junta, a quien se le encarga realizar el análisis de los hechos y de expedir el informe respectivo; siendo que el órgano sancionador está conformado por los miembros del Pleno de la Junta y son los únicos que cuentan con la facultad de emitir su voto y disponer la sanción o absolverlo.

4.5 Los principios del PAS regulado por la Ley, subsumidos en el Reglamento

Como se ha señalado, el Reglamento de la Junta debe respetar los principios contemplados en la Ley, ello en mérito a que le resultan aplicables, no pudiendo por tanto imponer condiciones menos favorables a quienes se someten a un PAS, incluso en el propio texto normativo mencionado se reconoce en el primer artículos que los principios del derecho administrativo disciplinario allí establecidos no son los únicos y no excluye la aplicación de otros que resulten compatibles en el ejercicio de la potestad disciplinaria.

En lo que respecta al Reglamento, se observa que no se ha señalado el principio de continuación de infracciones; por su parte, el principio de *non bis in ídem*, si bien no se encuentra en el primer artículo, lo encontramos en el tercero de la misma norma.

Dicho esto, vamos a proceder a analizar el caso para poder determinar si existe o no una transgresión a lo señalado en la Ley en el PAS denominado “inmediato” y regulado por el Reglamento.

5. Caso práctico y análisis de los principios transgredidos: Proceso inmediato instaurado contra la señora Fiscal Suprema Titular Patricia Benavides Vargas

Según los medios de comunicación, el día 28 de noviembre de 2023, la Junta Nacional de Justicia dio inicio a un procedimiento administrativo inmediato instaurado en contra de la señora Liz Patricia Benavides Vargas, quien en ese momento ostentaba el cargo de Fiscal de la Nación (en adelante, señora Benavides).

Para hacerlo, la Junta debió tener en cuenta la existencia de una conducta notoriamente irregular con prueba evidente o ante una flagrante falta disciplinaria muy grave. Respecto al primer supuesto, la conducta notoriamente irregular con prueba evidente, se encuentra regulada en el literal a) del artículo 72 del Reglamento, y establece que el investigado debe realizar un acto que produzca una infracción disciplinaria muy grave que sea susceptible de destitución. Asimismo, resulta necesaria la existencia de hechos conocidos públicamente.

Si bien a la fecha el expediente del Procedimiento Disciplinario N° 109-2023-JNJ no es de conocimiento público por cuanto aún mantiene su reserva, según información obrante en la página web de Legis Pasión por el Derecho que publicó una información obtenida por Radio Programas del Perú, en la

que se observa la existencia del Informe N° 110-2023-ITP-JNJ, se podría presumir que el motivo que generó el inicio del PAS Inmediato, fue el allanamiento realizado el día 27 de noviembre de 2023, mediante el cual se ingresó a diversos ambientes de la sede de la Fiscalía de la Nación, así como inmuebles y vehículos de diversos funcionarios que dependían de la Fiscalía de la Nación, medida de coerción dirigida en contra de una persona distinta a la señora Benavides.

En ese contexto, se observa que no obró prueba evidente en contra de la investigada por cuanto el allanamiento estuvo dirigido a una tercera persona. Aunado a ello, hasta la fecha no se ha expuesto prueba alguna que demuestre la existencia de alguna infracción muy grave, que acarree la destitución sobre la señora Benavides, supuesto contemplado en la norma para dar inicio a un procedimiento inmediato. Para afirmar ello, se exponen a continuación los supuestos de faltas muy graves regulados en la Ley de la Carrera Fiscal, Ley N° 30483, y que serán señalados de manera enunciativa: (i) ante la emisión de resoluciones, y otros sin motivación; (ii) desempeñar empleos o cargos públicos remunerados; (iii) ausentarse sin una debida justificación a su centro de labores; (iv) ejercer la defensa legal; (v) actuar en un proceso cuando se está impedido; (vi) interferir en las funciones de otros órganos; (vii) ocultar alguna prohibición para ejercer como fiscal; (viii) Influenciar a otros fiscales; (ix) no justificar signos de riqueza; (x) llevar a cabo acoso sexual o coacción laboral; (xi) establecer relaciones con las partes; (xii) cometer una tercera falta grave durante los dos años siguientes a la comisión de la primera; (xiii) incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, comprometa gravemente los deberes del cargo; (xiv) la afiliación a partidos; y, (xv) los demás casos previstos en otras normas.

En el caso concreto no se ha demostrado que se hayan suscitado alguno de los hechos descritos, ni tampoco que haya incurrido en actos de criminalidad organizada, tesis fiscal sostenida por la magistrada Marita Barreto, para llevar a cabo el allanamiento en contra de una tercera persona,

responsabilizando a la ex Fiscal de la Nación de ser cabecilla de una organización criminal. Por tanto, los hechos descritos por la Junta no se subsumieron el primer supuesto contemplado en el Reglamento.

En lo que respecta al segundo caso para instaurar un procedimiento inmediato, consistente en que la investigada realice alguno de los supuestos, que acabamos de enunciar, de forma “flagrante”, tampoco se ha demostrado la existencia de alguna prueba que así lo acredite. Y sin desmedro de ello, se logró la imposición de una medida cautelar en contra de la investigada, a pesar de no contar con evidencia alguna y en base a dichos de una tercera persona que hasta la fecha no han sido corroborados a nivel administrativo.

De los hechos expuestos, observamos que el Reglamento transgrede lo dispuesto por el artículo 247 de la Ley por cuanto la Junta ha creado un procedimiento especial que cuenta con condiciones menos favorables a los investigados, específicamente por haberse instaurado un procedimiento inmediato sin que se tome en cuenta la etapa de investigación preliminar, periodo que hubiera permitido que, a lo largo de los meses transcurridos desde noviembre de 2023 a la fecha, se pudiera conseguir alguna prueba o comprobar dichos de un presunto colaborador eficaz.

Para sustentar lo antes afirmado, acudimos al debido proceso. En el caso concreto ha ocurrido una transgresión al debido procedimiento, principio que ya el Tribunal Constitucional ha reconocido debe ser garantizado en el ámbito administrativo, y ello por cuanto este principio incluye a gozar de una adecuada defensa, a ser oído, a tener un proceso justo, entre otros. En el ejemplo citado, se ha procedido a abrir un procedimiento inmediato sin siquiera lograr demostrar los hechos relatados por terceras personas o teorías fiscales.

Otro principio que fue vulnerado, es el de causalidad que busca identificar al sujeto que va a ser sancionado, resguardando así a terceras personas

ajenas al hecho punible. Regresando al caso concreto, ha quedado evidenciado que en mérito a un allanamiento que iba dirigido a funcionarios cercanos a la ex Fiscal de la Nación, se le instauró a esta última un procedimiento inmediato a pesar de no contar con medio probatorio alguno que demuestre ser actora de una falta muy grave regulada en la ley de su carrera.

De otro lado, un tercer principio que hemos visto ha sido vulnerado con este tipo de procedimiento es el de la licitud, que como ya se indicó establece la existencia de una presunción consistente en que el administrado actúa conforme a sus deberes. En el caso concreto, con el inicio del procedimiento inmediato, tomó lugar en base a hechos contenidos en diversos medios de comunicación y no en medios probatorios que sustenten la culpabilidad del investigado.

En mérito a lo expuesto, se evidencia que resulta necesario contar con una investigación preliminar en todo procedimiento administrativo sancionador que coadyuve a determinar que los hechos a ser imputados fueron cometidos por el investigado y no por terceras personas, más aún si es que existe un procedimiento en el que no se cumplen con los requisitos para instaurar un PAS – conducta notoriamente irregular con prueba evidente o la flagrancia-, como ha ocurrido en el caso expuesto.

Siendo que se ha demostrado una transgresión normativa, corresponde la interposición de una acción popular ante la Sala Constitucional de la Corte Superior de la Corte Superior de Justicia de Lima, al existir evidencia que existe una norma reglamentaria que vulnere el principio constitucional del debido proceso, así como algunos artículos de la Ley.

CAPÍTULO 3.- Procedimiento sancionador en contra de fiscales en el derecho comparado

A continuación, se expondrán dos casos en los cuales, el par del Fiscal de la Nación de nuestro país en otros dos, se les brinda un mejor cuidado al contar con más prerrogativas y respaldo normativo. De esta forma se logrará contar con mayores alcances y sacar nuevas conclusiones de aquellas ya expuestas hasta el momento.

3.1 Caso de la República de Chile

El Ministerio Público, según el artículo 1 de la Constitución Política de la República de Chile, es un organismo autónomo, jerarquizado, encargado de dirigir las investigaciones penales.

Asimismo, se dispone en dicho instrumento normativo que el Fiscal Nacional es designado por el Presidente de la República a propuesta de la Corte Suprema y con acuerdo del Senado (artículo 85). Para ocupar esa labor, se exige que el profesional cuente con por lo menos diez años de título de abogado, cuarenta años de edad y gozar del derecho al sufragio. Ocupa el cargo por ocho años.

Resulta interesante la fórmula de elección del Fiscal Nacional, al señalarse que es la Corte Suprema quien interviene dando una propuesta primigenia al Poder Ejecutivo quien tendrá la facultad para seleccionar a quien ocupará el cargo; finalmente es el Senado quien aprueba el nombramiento con una mayoría de dos tercios de sus miembros en ejercicio. En otras palabras, son los tres poderes del estado quienes eligen a la máxima autoridad del Ministerio Público, hecho que genera una mayor protección al cargo de Fiscal Nacional.

En lo que respecta a su remoción, según el artículo 89 del documento citado en los párrafos que nos anteceden, el Fiscal Nacional sólo puede ser removido en tanto exista una requerimiento efectuado por el Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de diez de sus miembros siempre

y cuando se haya determinado una *“incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones”*.

Y en lo que corresponde al procedimiento administrativo disciplinario al Fiscal General, queda claro que no está tipificado el mismo por cuanto las causales para su remoción están contempladas en la Constitución. Al respecto, traemos a colación lo afirmado por Cristian Crisosto quien refiere que *“se constata la ausencia de un régimen legal de sanciones disciplinarias respecto del fiscal nacional. En efecto, no existen establecidas en la ley orgánica ni menos aún en el Reglamento, sanciones administrativas susceptibles de aplicar a la máxima autoridad de la institución, no advirtiendo tampoco la consagración de algún órgano que ostente potestades disciplinarias a su respecto”* (apartado 4; sin número página). En esa línea, el citado autor refiere que la razón de dicho motivo encontraría sustento en que *“no tiene superior jerárquico, y la institución que dirige es constitucionalmente autónoma”*.

Entonces, queda claro que el procedimiento de remoción del Fiscal Nacional chileno, brinda un mecanismo que contempla estándares más elevados y brinda mayor seguridad a la autonomía y representatividad del Ministerio Público. Quizás podría contemplarse un tipo de mecanismo que proteja mejor el cargo del Fiscal de la Nación en la República del Perú, como el que acabamos de ver, para que su remoción sólo sea permitida en casos excepcionales; ello en aras de proteger la autonomía e institucionalidad del Ministerio Público.

Por último, somos de la opinión que si en la República de Chile no hay un el procedimiento administrativo disciplinario que pueda instaurarse al Fiscal Nacional, en base a los argumentos expuestos, entonces encuentra sustento nuestra hipótesis consistente en que no debería existir un “procedimiento inmediato”.

3.2 Caso de Reino de España

El Ministerio Fiscal es un órgano reconocido constitucionalmente, es autónomo funcionalmente integrado en el Poder Judicial, encargado de defender la legalidad y el interés público. La Fiscalía General del Estado está conformada por la Inspección Fiscal, la Secretaría Técnica, la Unidad de Apoyo y Unidades Especiales.

Según lo regulado en la Constitución Española, el Fiscal General del Estado, que equivaldría al Fiscal de la Nación en nuestro país, es nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno. Es interesante mencionar que en la elección se propone a *“abogados y juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio de profesión”* (artículo 122, Constitución Española). En la doctrina se observa que *“el nombramiento del Fiscal General los tres poderes del Estado, si bien no con la misma intensidad. El candidato es propuesto por el Poder Ejecutivo, aunque debe de ser oído el Consejo General del Poder Judicial y además debe de comparecer ante el Poder Legislativo”* (Fundación Hay Derecho, pag. 122).

De otro lado, según la Ley N° 50/1981, que regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, entre las causales para la pérdida de esta condición se encuentran las siguientes: a petición propia; por incurrir en incompatibilidades o prohibiciones legales; en caso de incapacidad o enfermedad que imposibilite la función en el cargo; por incumplimiento grave o en caso sea reiterativo dicha inobservancia de sus funciones; cuando culmina el periodo del Gobierno que lo propuso (artículo treinta y uno).

Ahora bien, se conoce también que el mandato de un Fiscal General tiene una duración de cuatro años, que va de la mano con el mismo periodo que dura el Gobierno. En esa línea, se resalta que en dicho país se ha dispuesto que el Fiscal General sea nombrado por el mismo rey (artículo 124 de la

Constitución de España), previa valoración de su idoneidad por la Comisión correspondiente del Congreso de Diputados.

En mérito a lo expuesto, se pueden obtener las siguientes conclusiones:

- a. El Fiscal General es nombrado por el Rey, por lo que resulta ser un cargo político. En el caso peruano, el Fiscal de la Nación es elegido por los miembros de la Junta de Fiscales Supremos por un periodo de tres años, y el que ocupa el cargo en todo momento es fiscal de carrera, lo que no necesariamente ocurre en el Reino de España que puede ser un tercero.
- b. El Fiscal General ocupa el cargo por cuatro años, es decir, su periodo de labores va de la mano con el periodo presidencial. Consideramos que este hecho podría atentar contra la autonomía de la Fiscalía General al poder perder la imparcialidad ante la presencia de casos en los que participen miembros del gobierno de turno.
- c. El Fiscal General puede ser cesado en el cargo por el propio Rey, en tanto se produzcan alguno de los supuestos establecidos en la norma ya citada, lo que otorga mayor estabilidad al cargo. Mientras, y a manera de símil, en el caso peruano el Fiscal de la Nación, al ser un Fiscal Supremo titular, se encuentra sometido a la Junta quien se encarga de dar inicio a los procedimientos administrativos sancionadores en contra de los fiscales supremos. Y en este último extremo, haremos un paréntesis para demostrar no sólo que el cargo de Fiscal de la Nación, como el del Presidente de la Corte Suprema en nuestro país, no cuentan con la protección necesaria, sino que además se ha permitido la transgresión al principio de legalidad.

Luego de expuestos estos dos modelos existentes en otros países y que reflejan la existencia de un debido proceso, procedemos a analizar el que actualmente tenemos; así, según lo dispuesto en el Reglamento, específicamente en el apartado denominado “competencia”, se dispone que:

“Compete a la Junta Nacional de Justicia aplicar la sanción de destitución a los/las jueces/juezas y fiscales de todos los niveles, especialidades y condición, así como remover del cargo a los/las jefes de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, en los supuestos previstos en la Ley de la Carrera Judicial, Ley de la Carrera Fiscal, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia y las leyes de la materia”.

Teniendo en cuenta el contenido del principio de legalidad, el Reglamento no resulta ser aplicable al Fiscal de la Nación ni al Presidente de la Corte Suprema, ello por cuanto al ejercer dicho cargo realizan -en su mayoría de oportunidades- labores administrativas propias de la entidad. Ahora bien, distinto es aquel caso en el que el Fiscal de la Nación, luego de realizar labores como Fiscal Supremo, transgreda sus deberes y obligaciones; en dicho supuesto sí consideramos puede ser sometido a lo dispuesto por el Reglamento en tanto que los actos materia de evaluación, hayan sido cometidos en el ejercicio de sus funciones como fiscal.

A manera de ejemplo, citamos el caso de la presentación de la denuncia constitucional en contra de Pedro Castillo Terrones por la ex Fiscal de la Nación Patricia Benavides ante el Congreso de la República. En dicho acto, la denuncia fue formulada por la Fiscal de la Nación y, en su calidad de Fiscal Suprema Titular; por ello, pudo haber sido sometida a un procedimiento disciplinario de determinarse que, en su calidad de Fiscal Suprema y en tanto realizaba funciones propias de un magistrado, transgredió alguno de los deberes de la Ley de la Carrera Fiscal. Ahora bien, por el otro lado tenemos que a la fecha la señora Benavides Vargas ha sido destituida por la Junta, por haber removido del cargo a una Fiscal Superior Titular que ocupaba de manera provisoria el cargo de Fiscal Suprema, es decir, por haber realizado una labor administrativa propia de las funciones que ostenta cualquier funcionario público y en su calidad de empleador y en mérito a sus facultades

directrices. Es en dicho caso particular habría existido una transgresión al principio de legalidad.

Abundando, según el artículo 158 de nuestra Carta Magna, el Ministerio Público es un organismo autónomo tal como también lo es el Tribunal Constitucional (en adelante, el "TC"), la Defensoría del Pueblo y la Junta. En los dos primeros ejemplos, sus miembros son elegidos por el Congreso. En el caso de la Junta, sus miembros provienen de diversas elecciones. En lo que respecta a la remoción, es el parlamento quien cuenta con la competencia para retirar del cargo al Defensor del Pueblo y a los miembros de la Junta; mientras que para los miembros del TC. no se ha establecido el proceso de remoción; sin embargo, resaltamos que por votación secreta se elige entre sus miembros al Presidente de dicho ente, al igual como ocurre en el Ministerio Público, lugar en el que, para ejercer el cargo de Fiscal de la Nación, se debe ser elegido por sus pares.

De lo hasta aquí expuesto, se puede concluir que a nivel nacional existen otros miembros de organismos autónomos, tan importantes como el Ministerio Público, como lo son aquellos del TC y de la Defensoría que gozan de mayores prerrogativas que el Fiscal de la Nación, en tanto que este último puede ser removido por los miembros de la Junta en un procedimiento administrativo "inmediato", potestad que también recaía en el acaecido Consejo Nacional de la Magistratura.

Una primera reflexión que hacemos hasta este punto, es que sí existen a nivel nacional otros casos de organismos autónomos en los que se protege a sus máximos representantes.

Una segunda reflexión consiste en que, y de allí la necesidad de acudir a otras experiencias a nivel comparado, debe replantearse un procedimiento administrativo sancionador para aquel que ejerza el cargo de Fiscal de la Nación, no pudiendo recaer la referida potestad sancionadora en la Junta, que si bien ostenta la facultad para elegir a los nuevos fiscales supremos a

través de concursos públicos, también es cierto que al máximo representante del Ministerio Público lo eligen sus pares en la Junta de Fiscales Supremos, tal como está estipulado en su ley orgánica, y las funciones que realiza son -en su mayoría- de administración interna y no jurisdiccionales por lo que la Junta no tendría competencia para aperturar un PAS en su contra como ya se ha expuesto.

Ahora bien, y como tercera reflexión, cabe preguntarnos qué órgano o institución pública sería aquella que ostente la facultad de instaurar un procedimiento disciplinario en contra de aquel que ostente el cargo de Fiscal de la Nación. A continuación, expondremos algunas ideas para culminar con una propuesta.

Primero, podría recaer en el Jefe de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, por cuanto entre sus funciones está la de investigar en un PAD las acciones que puedan constituir infracciones disciplinarias e imponer las sanciones respectivas según sea el caso. Sin embargo, este cargo no cuenta con la facultad de sancionador a fiscales supremos, tal como lo establece la ley de creación de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, por lo que tampoco podría investigar administrativa al Fiscal de la Nación.

Como segunda opción, se podría plantear que quien ostente la facultad mencionada recaiga en la Junta de Fiscales Supremos; sin embargo, no cuentan con dicha facultad normada, y si bien podría proponerse la modificación de la ley, también es verdad que los miembros de la Junta de Fiscales Supremos son pocos, incluso en algunos casos han llegado a ser sólo dos miembros en los últimos siete años. Aunado a este hecho, el voto dirimente siempre ha recaído en aquel quien ostente el cargo de Fiscal de la Nación. Por tanto, podría en algún momento generarse un conflicto de intereses. Por último, a nivel práctico el citado cónclave realiza funciones

administrativas y no una labor analítica sobre temas administrativos sancionadores. Por tanto, también habría que dejar de lado esta iniciativa.

Como tercera opción, y teniendo en cuenta la separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos, podríamos postular que sean los miembros del Congreso los que ostenten la potestad sancionadora. Al respecto, es menester indicar que según el artículo 99 de nuestra Constitución, los fiscales supremos son aforados, esto significa que son los congresistas quienes determinan si existen los indicios necesarios para levantar su fuero y dar inicio a un proceso penal en su contra. Cabe resaltar entonces lo siguiente, si los fiscales supremos gozan de garantías constitucionales, como lo es el ser aforados para los procesos penales, resulta lógico también que ostenten ciertas prerrogativas en los procedimientos administrativos. Por tanto, una opción podría ser que los parlamentarios ostenten esta facultad disciplinaria sobre el Fiscal de la Nación. Sin desmedro de lo expuesto, proponemos una opción diferente.

Si bien el Congreso ostenta la facultad de retirar la inmunidad a los fiscales supremos cuando existe la comisión de delitos penales, consideramos que mientras el Fiscal de la Nación ocupe el cargo de máximo representante del Ministerio Público, no sea pasible de sanción administrativa por cuanto sus labores son en su mayoría de administración interna. De esa manera se podría mantener indemne al máximo representante del Ministerio Público y así cumplir con sus funciones a cabalidad.

Por tanto, reafirmamos nuestra postura consistente en que no debe estar regulado en el Reglamento el “procedimiento inmediato”, mucho menos en contra de quien ocupe el cargo de Fiscal de la Nación; y peor aún si hemos identificado que el propio Reglamento está siendo mal interpretado y están instaurando procesos disciplinarios en contra de un cargo que no está expresamente establecido en la norma disciplinaria de la Junta, hecho que vulnera flagrantemente el derecho constitucional del debido proceso.

CONCLUSIONES

1. El estado posee tres funciones, la legislativa, la judicial y la gubernativa, siendo que en esta última se subsume la función administrativa.
2. El estado es el único que cuenta con la potestad sancionadora, tanto a nivel penal como administrativo.
3. Entre las diversas potestades que cuenta el estado, se encuentra la sancionadora.
4. A la Junta le resulta aplicable la Ley conforme lo establecido en el artículo I del Título Preliminar de ella que establece de forma expresa que los organismos a los que la Constitución les confiere autonomía, por lo que debe aplicar los principios allí establecidos.
5. La interpretación del artículo 255 de la Ley consiste en que, si bien no resulta ser obligatorio realizar una investigación preliminar, tampoco lo es que lo esté prohibiendo; por tanto, el objetivo de dicho articulado es que existan supuestos excepcionalísimos contemplados en la norma reglamentaria de los entes que cuenten con capacidad sancionadora.
6. Existe un nivel de error por parte de los órganos sancionadores, lo que debería obligarlos a realizar una investigación preliminar den todos los supuestos, no pudiendo existir excepción alguna, para así demostrar de manera fehacientemente que se existe una relación de causalidad entre la acción cometida por el magistrado y el daño producido.
7. Fue con la Carta de 1979 que apareció la denominación de “Consejo Nacional de la Magistratura”, con el objeto de crear a un ente autónomo encargado de la elección de magistrados; no ostentado la facultad sancionadora, la misma que recaía en el Órgano de Control Interno, cuando se trataban de actuaciones funcionales cometidas por magistrados que no eran supremos, por cuanto estos se sometían sólo a sus pares.
8. El procedimiento ordinario es un PAS que cuenta con una fase instructora y otra decisoria; de allí que para decidir aperturar una investigación

preliminar, siempre deberá emitirse una resolución, la misma que se correrá traslado al investigado y en cuya etapa de investigación preliminar se actuarán los medios probatorios suficientes antes de la emisión del informe que recomienda la apertura de un PAS o su archivo.

9. El procedimiento inmediato es un PAS que se instaura cuando existe evidencia suficiente de una conducta notoriamente irregular o se haya cometido una falta disciplinaria con carácter flagrante.
10. El procedimiento “Inmediato” tiene como única diferencia de aquel denominado “ordinario”, en que prescinde de llevar a cabo una investigación preliminar, hecho que conlleva a la posibilidad de instaurar medidas cautelares de forma inmediata sin que obren medios probatorios suficientes para tomar dichas medidas.
11. En el PAS regulado en el Reglamento, el órgano instructor siempre se diferencia del sancionador.
12. El Fiscal Nacional de la República de Chile, es elegido en mérito a una elección en la que participan los tres poderes del estado.
13. En la República de Chile no hay un procedimiento administrativo disciplinario que pueda ser instaurado en contra del Fiscal Nacional con el objeto de brindar una mejor protección a quien ostente el cargo, así como la institucionalidad del Ministerio Público.
14. El Fiscal General del Estado del Reino de España es elegido por un periodo de cuatro años, esto es, mientras dure el mandato presidencial de turno.
15. El Fiscal General del Estado del Reino de España es elegido y removido del cargo por el Rey en los supuestos regulados por la norma especial.
16. A nivel nacional se han identificado otros casos de organismos autónomos en los que se protege a sus máximos representantes.
17. Debe replantearse un procedimiento administrativo sancionador para aquel que ejerza el cargo de Fiscal de la Nación, no pudiendo recaer la referida potestad sancionadora en la Junta.

RECOMENDACIONES

1. La Junta debe revisar su reglamento y hacer la precisión de que la acción que realiza es una sancionadora y no disciplinaria, ello desde el punto de vista de la doctrina.
2. La Junta contempla un procedimiento disciplinario denominado “Inmediato” que resulta ser inconstitucional por cuanto ha venido transgrediendo los principios regulados en la Ley.
3. El procedimiento “Inmediato” tiene como única diferencia que prescinde de llevar a cabo una investigación preliminar, hecho que conlleva a la posibilidad de instaurar medidas cautelares de forma inmediata sin que obren medios probatorios suficientes para tomar dichas medidas.
4. Ante la vulneración de la Ley, es que procede la presentación de una acción popular al contar con un plazo de cinco años contados desde el día siguiente de la publicación del Reglamento que tomó lugar el 24 de enero de 2020; llegando el plazo a su término el 24 de enero de 2025.
5. El Reglamento debería ser modificado y especificarse que ni el Fiscal de la Nación ni el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República pueden ser sometidos a un procedimiento administrativo disciplinario si es que realizan labores administrativas propias del cargo.

BIBLIOGRAFÍA

- a) BOBADILLA CARRERA, Juana (2015). *Apuntes sobre la naturaleza jurídica del procedimiento trilateral*. En: Derecho y Cambio Social. Lima, Peru. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=5456413>
- b) CRISOSTO RIFO, Cristian (2022). El régimen de la responsabilidad administrativa de los fiscales del Ministerio Público Chileno. Recuperado de: <https://revista.ceacgr.cl/index.php/revista/article/view/142/453>
- c) DELGADO BARRETO, César (1981). Consejo Nacional de la Magistratura en *Derecho*. Número 35. Lima, Peru: Pontificia Universidad Católica del

Perú. Recuperado de:
https://revistas.pucp.edu.pe/imagenes/derechopucp/derechopucp_035.pdf

- d) FUNDACIÓN HAY DERECHO (2018) *La Fiscalía: propuestas de mejora desde una perspectiva europea comparada*. Madrid, España: Alliance of liberals and democrats for Europe.
- e) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y otro (1983) *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Lima, Perú: Civitas.
- f) GORDILLO, Agustín. *La defensa del usuario y del administrado*. Recuperado de: https://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo9.pdf
- g) GORDILLO, Agustín A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Tomo 8. Primera Edición. Teoría General del Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina: Fundación del Derecho Administrativo.
- h) GUZMÁN NAPURI, Cristian (2009). Los principios generales del derecho administrativo. *Ius et veritas*. N° 38. Lima, Perú: Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/download/12203/12768/0>
- i) GUZMÁN NAPURI, Cristian (2019). *Procedimiento Administrativo Sancionador*. Lima, Perú: Instituto Pacífico S.A.C.
- j) ISASI CAYO, Juan Felipe (2014). *Tratados de derecho administrativo*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A.
- k) MAGIDE HERRERO, Mariano & PRADA ARRIARÁN Carlos González. (2020) La prueba en el Derecho Administrativo sancionador en Perú y en España. *Derecho & Sociedad*, 1 (54). Lima, Perú: Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22423>
- l) MARÍN OSPINA, Carlos Hernán (2008) *Jhon Locke, estado de naturaleza*. Revista Logos. Bogotá, Colombia: En: <https://www.redalyc.org/pdf/954/95401302.pdf>
- m) MINISTERIO DE JUSTICIA. (2017) Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Guía para

asesores jurídicos del Estado. Segunda Edición. Lima, Perú. Recuperado de: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf>

- n) MORÓN URBINA, Juan Carlos (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Tomo II, 14ª Edición. Lima, Perú: Gaceta Jurídica.
- o) MORÓN URBINA, Juan Carlos (2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana. *Advocatus*, (013). Lima, Perú: Recuperado de: <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/view/2795/2689>
- p) RUBIO CORREA, Marcial Antonio (2020). *El sistema jurídico. Introducción al Derecho*. Duodécima edición. Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP.

Legislación:

- q) Constitución Política del Perú de 1979
- r) Constitución Política del Perú de 1993
- s) Constitución Española. Recuperado de: https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf
- t) Constitución Política de la República de Chile. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf
- u) Decreto Legislativo que modifica la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444 y la Ley del Silencio Administrativo – Ley N° 29060, aprobado por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 24 de junio de 2008.
- v) Decreto Ley N° 18060, norma que reorganizó el Poder Judicial y cesó a los Vocales y Fiscales de la Corte Suprema, de fecha 23 de diciembre de 1969,
- w) Decreto Ley N° 18831, norma que aprueba la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Justicia, 13 de abril de 1971.
- x) Decreto Ley N° 14605, Ley Orgánica del Poder Judicial, expedido el 25 de julio de 1963.

- y) La Ley N° 30904, Ley de reforma Constitucional sobre la Conformación y Funciones de la Junta Nacional de Justicia, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 10 de enero de 2019.
- z) Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/l/1981/12/30/50/con>
- aa) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, publicada en el Diario Oficial El Peruano el día 20 de diciembre de 2007.
- bb) Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS
- cc) Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia, aprobada con la Resolución N° 008-2020-JNJ

Otros:

- dd) Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-837>
- ee) Publicación de fecha 30 de noviembre de 2023, en la página web de Legis Pasión por el Derecho. Recuperado de: <https://lpderecho.pe/jnj-procedimiento-disciplinario-inmediato-fiscal-nacion/>
- ff) Sentencia recaída en el expediente N° 2192-2004-AA/TC, recuperada de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02192-2004-AA.html>