

PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS CONTRA LOS JUECES

Raffo Velásquez*

I. Introducción

¿Quién no ha oído a amigos, familiares o conocidos quejarse de la demora de la justicia en el Perú? Muchas veces se atribuye ese problema a los jueces y, de hecho, algunos merecen esa imputación. Pero la gran mayoría de jueces no es culpable de ese problema. La responsabilidad es del Poder Ejecutivo y del Congreso, que asignan un escaso presupuesto al Poder Judicial. Eso obliga a recurrir a la terrible ecuación en la que solo alcanza para unas pocas oficinas, rudimentaria tecnología, pocos jueces y poco personal para atender una inmensa cantidad de casos nuevos y antiguos. El resultado de esa ecuación es bastante predecible y lo padecemos desde hace años.

A la vista del justiciable solo queda una parte del problema, lo que hace creer que existen “jueces tortugas”, sin caer en cuenta que es humanamente imposible que un Juez, un asistente y un practicante puedan atender los más de cien casos nuevos que reciben mensualmente, más los miles de casos que arrastran de años anteriores.

La escasez de recursos genera un problema endémico que alcanza incluso a los órganos administrativos internos del Poder Judicial. Por eso, uno de los principales procedimientos que garantiza la calidad de la justicia padece los efectos de tales agravios. Nos referimos a los procesos disciplinarios por responsabilidad funcional de los jueces que tramita la Oficina de Control de la Magistratura (“OCMA”) y que, en ciertos casos, actúa con la Junta Nacional de Justicia (“JN”).

* Socio de Baxel Consultores. Magister de la Universidad de Alicante. Magister de la Universidad Castilla La Mancha.

Estos procedimientos suelen superar el lustro. La consecuencia que prevé el ordenamiento constitucional y legal para esa demora excesiva es la caducidad del procedimiento o a la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora. Sin embargo, la OCMA y la JNJ insisten en tramitar procesos sancionadores y, en su caso, imponer sanciones. En un intento por salvar sus roles como entidades fiscalizadoras y sancionadoras, la OCMA y la JNJ vienen cometiendo sucesivos agravios al insistir con la aplicación de plazos de prescripción y caducidad claramente inválidos.

El objetivo de estas líneas es analizar, desde el punto de vista constitucional y administrativo, el sentido de los plazos de prescripción y caducidad en los procedimientos sancionadores, con especial énfasis en los plazos que prevén los Reglamentos del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la OCMA y de la JNJ, respectivamente aprobados por la Resolución No. 243-2015-CE-PJ y la Resolución No. 008-2020-JNJ, a los que en adelante nos referiremos como “Reglamento OCMA” y “Reglamento de la JNJ”.

Adelantamos que el análisis que realizaremos comprobará que la gran mayoría de procesos disciplinarios contra los jueces deben ser declarados inválidos por motivos de prescripción o caducidad. Sin embargo, nuevamente la causa de ese problema no está en la demora de la OCMA o de la JNJ, sino en que los poderes ejecutivo y legislativo diseñan y aprueban un escasísimo presupuesto para atender los miles de casos judiciales y administrativos que deben manejar esas entidades. Lo más curioso es que, después, el presidente, sus ministros o los congresistas cuestionan o critican las demoras del Poder Judicial y olvidan que son los principales causantes del problema.

II. El principio de legalidad y las potestades administrativas

Buena parte de los ideales de la Revolución Francesa, importados luego a los demás países occidentales y traídos luego a nuestras tierras, inspiran hasta ahora nuestro sistema constitucional. Uno de los ejes centrales de esa propuesta se encuentra en el artículo 2, literal a de la Constitución, en donde se dispone que “nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”, es decir que se consagra como principio general la libertad de las personas y, como excepción, las limitaciones que establezca la ley. Como

complemento de lo anterior, el artículo 2, literal a de la Constitución dispone que: “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”.

Como contracara de lo anterior, se encuentra el poder del Estado y, en particular, el de la Administración Pública. Al respecto, el artículo 45 de la Constitución prevé que: “El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen”. Es decir, cuando se trata del Estado, no se puede presumir que existe libertad de actuación, sino que su ámbito de acciones debe ser habilitado y delimitado por el mismo pueblo mediante el dictado de leyes.

Lo anterior permite apreciar que nuestra Constitución, al igual que muchas otras, recogen los principios liberales que Schmitt (2011, p.183) resume de la siguiente manera:

“De la idea fundamental de la libertad burguesa [que inspiró la revolución francesa y los principios constitucionales actuales] se deducen dos consecuencias, que integran los dos principios del elemento típico del Estado de Derecho, presente en toda Constitución moderna. Primero, un principio de distribución: la esfera de la libertad del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo ilimitada en principio, mientras que la facultad del Estado para invadirla es limitada en principio. Segundo, un principio de organización, que sirve para poner en práctica ese principio de distribución: el poder del Estado (limitado en principio) se divide y encierra en un sistema de competencias circunscritas”.

Esta lógica metanormativa de la organización estatal es reconocida también por el Tribunal Constitucional (“TC”)⁹⁴. Y en el derecho público, esa lógica habilita a sostener que los privados tienen una vinculación negativa frente a la ley, pues pueden hacer todo aquello que no está prohibido por esta; mientras que la Administración Pública tiene una vinculación positiva, ya que solo puede hacer

⁹⁴ Cfr. STC 009 y 0010-2007-AI, acumulados, fd. 8 y STC 0090-2004-AA, fd. 17.

aquello que la ley le autoriza⁹⁵. Hay una correspondencia entre esas vinculaciones, pues ante la ausencia de ley limitativa puede operar la libertad y no debe actuar el Estado y ante la presencia de ley autoritativa opera el Estado, y la libertad queda sujeta a sus poderes. Veremos que esa doble visión que subyace en el derecho público genera un doble fundamento en los institutos de la prescripción y caducidad administrativa.

Todo lo anterior descansa en la idea fundante de que solo el pueblo —actuando a través del legislador— es la fuente de poder que puede trasladar cuotas de poder a la Administración⁹⁶. A esas cuotas se las conoce como potestades y otorgan al Estado una posición de supremacía frente a los particulares. Sin embargo, no se trata de poderes en blanco, sino que son poderes acotados, están al servicio de ciertos propósitos, de intereses públicos o de bienes valiosos. En el Estado Constitucional y Democrático de Derecho la determinación es una característica esencial de esas potestades, pues se trata de un poder que opera bajo ciertas condiciones delimitadas en cuanto al sujeto titular, al ámbito material de operaciones, a las condiciones físicas, temporales o de lugar bajo las cuales puede ejercerse. En ese sentido, Villar Palasí y Villar Ezcurra (1987, p.22-23) señalaban lo siguiente:

“... Es preciso tener en cuenta que toda potestad ha de ser necesariamente limitada ya que lo contrario supondría desconocer el fundamento último de la libertad misma (...) La Administración o cualquier otro sujeto no puede pretender la atribución de una esfera ilimitada de poderes ya que esta situación carece de justificación desde la caída de las monarquías absolutas. Las potestades de la Administración han de ser concretas y dirigidas a una finalidad determinada, al objeto de que la libertad de los individuos quede suficientemente garantizada”.

⁹⁵ Cfr. Martínez López-Muñiz (1986: 30), y Villar Palasí y Villar Ezcurra (1987: 10)

⁹⁶ Böckenförde (2000: 48-51) resalta que en la filosofía democrática actual el poder para ejercer el dominio sobre los hombres necesita justificarse (legitimarse) en los mismos hombres y no en entes ajenos a éste (como la divinidad). El orden impuesto para la vida en común de un pueblo debe retrotraerse al pueblo mismo, debe ser una expresión de su libertad y autodeterminación. Ciertamente, el preámbulo, el artículo 3 y el artículo 45 de la Constitución ratifican esta idea de que todo el poder emana del pueblo.

También es pertinente tener en cuenta que otras de las características de las potestades es que son irrenunciables e imprescriptibles pues, al ser atribuidas por ley, no son disponibles por el ente titular al que se le asigna, ni pueden ser eliminadas con el solo paso del tiempo. Las potestades solo pueden perderse a través de otra ley o por imperio de la Constitución.

III. Límites temporales de la potestad sancionadora

Para evitar confusiones al hablar de la prescripción y caducidad reguladas en el TUO de la Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (“LPAG”), creemos que es mejor evitar comparaciones con las categorías del derecho civil que tienen el mismo nombre, aunque todos ellos tengan como nota común su estrecho vínculo con el transcurso del tiempo. Asimismo, para comprender el sentido de la prescripción y la caducidad en materia administrativa sancionadora es necesario hablar antes del fundamento mismo de la potestad punitiva que consiste en el poder de castigar o de imponer males a quien ha cometido un ilícito.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH”) y el TC coinciden en que las sanciones administrativas suelen tener una naturaleza similar a las sanciones penales, ya que ambas son expresiones de la potestad punitiva del Estado de conductas ilícitas⁹⁷.

En ese sentido, la existencia de esa potestad se justifica en la protección de bienes jurídicos valiosos, y el mecanismo que utiliza para esa finalidad consiste en la imposición de castigos de tal magnitud que logren desincentivar esas conductas. Es decir, los castigos cumplen una función de prevención general (de

⁹⁷ Además de la jurisprudencia vinculante de estas entidades, la mayoría de la doctrina comparte el argumento de la unidad del ius puniendi estatal. Sin embargo, conviene precisar que el propósito de ese argumento no se dirige a unificar las reglas del proceso penal y procedimiento administrativo sancionador que, son muy diferentes y no se suplen entre sí. Se proclama la unidad del ius puniendi para trasladar las garantías constitucionales de la sede penal a la administrativa debido al mayor desarrollo que existe en el primero. No se busca unificar procesos sino garantías frente al poder de castigo administrativo o penal del Estado. Desde luego que, esa propuesta de unidad tiene varias críticas y moderaciones de autores como Parejo (2014: 8) y Nieto (2005: 154), pero a fuentes de derecho, existen los mandatos jurisprudenciales que indican que se debe reconocer aquella unidad de la potestad sancionadora.

desmotivar la comisión de ilícitos y generar confianza en la realización del Derecho) y especial (de que el infractor internalice el daño cometido y no reincida en él) que incentivan el respeto de los bienes jurídicos protegidos. Tales castigos consisten en menoscabar derechos del infractor⁹⁸ o privarlo de ellos.

En ese sentido, Rebollo Puig (2001, p.156) resalta que la sanción administrativa se caracteriza por ser un castigo que busca deliberadamente perjudicar, infligir un mal a su destinatario. Y, en cuanto mal, no restablece los hechos alterados o los bienes lesionados, ni compensa el daño o hace al infractor actuar según el Derecho y los intereses generales. De esta suerte, las medidas correctivas e indemnizaciones (art. 151 LPAG) que buscan reponer al estado anterior o reparar la situación alterada por el ilícito no califican como una sanción, pues no castigan, sino que su objetivo es restablecer el derecho o reparar el daño.

Ahora bien, el hecho de que el ejercicio de la potestad punitiva suponga la imposición de un castigo evidencia una intervención intensa sobre los bienes y/o las libertades individuales. Por eso, existen ciertos riesgos que deben ser controlados, por lo que la Constitución levanta una serie de garantías que limitan, encausan y condicionan el ejercicio de dicha potestad⁹⁹. A la vez, el respeto por esas garantías permite legitimar la imposición de males por parte del Estado sin excesos, en un justo equilibrio entre el ilícito y la sanción.

Con esto presente, al diseñar el ejercicio de potestades el legislador enfrenta y resuelve el siguiente dilema: por un lado, evalúa que el principio constitucional de seguridad jurídica lo empuja a limitar el tiempo que otorga a la Administración para ejercer su potestad de castigo, a que el poder de perseguir y sancionar a un ciudadano no sea indefinido. Por otro lado, toma en cuenta el valor que tienen los bienes jurídicos tutelados a través de la potestad punitiva, por lo que no puede preferir a toda la seguridad de los administrados, sino que debe moderar esa protección.

Esa ponderación de principios y valores constitucionales lleva al legislador a instituir la siguiente fórmula general: imponer límites temporales al ejercicio

⁹⁸ CIDH: Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, sentencia del 2 de febrero de 2001, párrafo 106. TC: STC 0019-2005-AI, fd. 37, STC 0012-2010-AI, fds. 17-20 y STC 0019-2005-AI, fd. 40.

⁹⁹ "... los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador..." (STC 2050-2002-AA, fd. 8).

de la potestad sancionadora, límites que solo se activarán si se detecta inactividad en la Administración durante cierto tiempo (prescripción), o actividad, pero con una demora excesiva en el ejercicio de sus poderes (caducidad).

Queda claro que solo el legislador tiene la posición requerida por nuestro sistema constitucional para atribuir potestades punitivas a la Administración que puedan incidir sobre las libertades y bienes de los ciudadanos. Sin embargo, el orden constitucional también reconoce el trabajo complementario que puede prestar la potestad reglamentaria del presidente de la República para desarrollar la ley sin trasgredir o desnaturalizar sus alcances (art. 118.8 de la Constitución¹⁰⁰).

En otras palabras, si prescripción y caducidad limitan el tiempo que tiene el Estado para ejercer potestades punitivas sobre los derechos y libertades de los administrados, entonces esos institutos solo pueden ser establecidos por ley y no por vía reglamentaria. Sin perjuicio de estas razones, Aguado i Cudolà (1999, p.20) encuentra motivos de imparcialidad en la necesidad de que solo el legislador regule la prescripción y caducidad. Citamos:

“... puede discutirse en qué medida es factible que el establecimiento y el régimen de la prescripción y caducidad puedan ser regulados por reglamentos o, por el contrario, ello deba hacerse necesariamente a través de normas con rango de ley. En la medida que se sustraigan estos aspectos del ámbito reglamentario se asegura que el poder ejecutivo no pueda disponer libremente de los mismos. En cambio, la posibilidad de que el reglamento pudiera regular con amplitud estos aspectos, podría implicar que en cierto modo quedaría en manos del mismo sujeto que ha de aplicar [la prescripción o caducidad] el dominio del tiempo en el ejercicio de las potestades que le confiere el ordenamiento, situación que además podría entenderse contraria a las propias exigencias de la seguridad jurídica y de la igualdad de trato de los ciudadanos”¹⁰¹.

¹⁰⁰ Cuando se trata del Poder Ejecutivo, su Ley Orgánica (Ley 29158) atribuye al poder reglamentario a los decretos supremos suscritos por el presidente y el ministro del sector vinculado con la materia a regular (art. 11.3 de la Ley).

¹⁰¹ Alarcón Sotomayor (2012: 284) también cree lesivo del proceso cuestionar cierta regulación y jurisprudencia española que dejaría en manos de una de las partes del proceso, la Administración, definir los plazos de prescripción en que puede sancionar, haciendo

Rebollo Puig (1989, p.788) reconoce que la prescripción es una materia reservada a la ley, “pues ésta no sólo incluye la determinación de las sanciones sino su régimen en el que como aspecto relevante destaca la misma extinción de la responsabilidad”, sin embargo, admite que los reglamentos estatuyan ese asunto si así lo habilita la ley. En nuestro sistema constitucional esa última opción de delegar al reglamento la determinación de la prescripción y, en su caso, la caducidad no sería viable en tanto el constituyente ha reservado al legislador la intervención sobre las libertades y, por ende, también reserva a la ley el plazo en el que se puede intervenir sobre las libertades. En esa misma lógica, los arts. 252.1 y 259.1 LPAG solo hacen referencia a la regulación por ley de esas materias.

IV. Fundamento y consecuencias de la prescripción administrativa

La prescripción prevé el plazo con el que cuenta la Administración para ejercer su potestad sancionadora (art. 252.1 LPAG). Pero no se trata del simple transcurso del tiempo, pues, como prevé el art. 252.3 LPAG, para operar, la prescripción requiere la suma de dos elementos: (i) el paso del tiempo previsto; (ii) que en ese periodo la Administración incurra en inactividad. Ahora bien, las razones para que se limite así el ejercicio de la potestad sancionadora pueden ser variadas.

Ya vimos que en el derecho público a veces se pone énfasis en la relación positiva que tiene la Administración frente a la ley y, otras veces, se resalta la vinculación negativa de los administrados frente a la ley. En realidad, son visiones complementarias sobre la organización del Estado y las libertades. Por eso, cuando se evalúa el fundamento de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador, algunas posiciones consideran que la protección de los derechos del administrado constituye el fundamento de aquel instituto; otras posturas ponen énfasis en la necesidad de una rápida acción del Estado frente a la lesión de bienes jurídicos protegidos. Pero la gran mayoría de autores combina una dosis de una y otra postura¹⁰².

las veces de juez y parte. Eso haría que la prescripción pierda su razón de ser, devenga en ineficaz.

¹⁰² Cfr. De Diego, 2009: 36; Aguado i Cudolà, 1999: 21-24; Caballero Sánchez, 1999: 412-413 y Cano Campos, 2011: 542-543. En nuestro país, Baca (2011: 265), Danós (2013:

Quienes ponen énfasis en la posición del administrado sostienen que el fundamento de la prescripción es evitar que los particulares estén en una situación de incertidumbre perpetua sobre la posible imposición de un castigo. Para el adecuado goce de sus libertades, el principio de seguridad jurídica exigiría limitar el tiempo durante el cual la Administración puede ejercer su potestad punitiva sobre aquel sujeto (Zegarra, 2010, p.207-208). Pero la mayoría de los autores prefiere poner mayor atención al interés público que inspira la potestad punitiva como fundamento de la prescripción. Sin desconocer los beneficios que esta genera en el administrado, se sostiene que la adecuada tutela del bien jurídico protegido por la norma infringida debe realizarse de inmediato, pues la demora excesiva mermaría la finalidad de prevención general y especial que deben tener las sanciones. Por esa razón, la prescripción limitaría el tiempo en el cual puede ejercerse la potestad sancionadora del Estado. En ese sentido, Cano Campos (2011, p.542) señala lo siguiente:

“En la prescripción de la infracción su fundamento está vinculado, sobre todo, a la falta o ausencia de necesidad de sanción tras el transcurso de cierto tiempo. Ello es debido a que los efectos que se persiguen con la declaración de responsabilidad... desaparecen o se atenúan con el paso del tiempo, pues para que tengan lugar los efectos retributivos y preventivos que se asocian a la imposición de un castigo es preciso que se mantenga en la memoria de los destinatarios de las normas sancionadoras una ‘asociación cognitiva’ entre la realización del comportamiento contrario a tales normas y la posterior declaración de responsabilidad e imposición de la sanción. Dicha asociación resulta más difícil a medida que el comportamiento infractor se aleja en el recuerdo...”

Al respecto, el TC recoge la confluencia de ambas visiones como fundamento de la prescripción del poder punitivo y con cierto desorden resume sus criterios en el siguiente fallo:

“... desde la óptica penal, [la prescripción] es una causa de extinción de la responsabilidad criminal fundada en... la renuncia del

694-696) y Alejos (2020: 414-415).

Estado al ius puniendi, en razón que el tiempo transcurrido borra los efectos de la infracción, existiendo apenas memoria social de la misma. Es decir, mediante la prescripción se limita la potestad punitiva del Estado, dado que se extingue la posibilidad de investigar un hecho criminal y, con ella, la responsabilidad penal del supuesto autor o autores del mismo (Sentencia 01805-2005-PHC/TC). Dicho de otro modo, la ley penal material otorga a la acción penal una función preventiva y resocializadora, a la vez que el Estado autolimita su potestad punitiva y contempla la necesidad de que, pasado cierto tiempo, se elimine toda incertidumbre jurídica y la dificultad de sancionar a un procesado, consagrando de esta manera el principio de seguridad jurídica (Sentencias 07451-2005-PHC/TC y 05922-2009-PHC/TC)” STC 3451-2019-HC, fds. 4-5.

Coincidimos con gran parte de lo sostenido por el TC, pero es importante precisar aquel extremo en donde señala que la prescripción se generaría —en parte— por una hipotética renuncia de las entidades competentes a ejercer el ius puniendi estatal.

Debe tenerse en cuenta que no es posible que las entidades renuncien a una potestad atribuida por la ley pues, precisamente, estas están vinculadas siempre por los poderes que le otorga el legislador. De hecho, ni siquiera es posible que prescriban las potestades otorgadas por la ley, pues lo que prescribe es el ejercicio de la potestad sancionadora en un caso concreto¹⁰³. Finalmente, sostener que el fundamento de la prescripción se debe a que el paso del tiempo reduce la necesidad de sanción (porque es más difícil vincular el ilícito con el castigo) es muy distinto a decir que el paso del tiempo genera una renuncia tácita a la potestad de sanción.

En cuanto a su aplicación, De Diego (2009, p.34-35) resalta que la prescripción administrativa no recurre a elementos subjetivos, su uso no exige hurgar en la inactividad de la Administración para deducir una supuesta voluntad de renunciar al poder de sancionar. La prescripción solo tiene como presupuestos objetivos el paso del tiempo y la inactividad del ente estatal. Eso permite determinar si venció o no el límite temporal en el cual la Administración podía ejercer la potestad de sancionar.

¹⁰³ Al parecer el legislador sigue las propuestas de Aguado I Cudolà (1999: 25) quien señala que todo derecho o potestad contiene una suma de situaciones o facultades jurídicas, de modo que sólo una ellas (las que permiten determinar la existencia de la infracción en un caso concreto) son las que prescriben, y no toda la potestad (art. 252.1 LPAG).

Bajo esos parámetros, es más sencillo advertir que la prescripción consiste en el objetivo vencimiento del plazo para ejercer la potestad de sancionar. Significa que, en el momento de su ocurrencia, la entidad estatal ha perdido la competencia para enjuiciar y sancionar un caso específico, lo que genera las siguientes consecuencias en las relaciones jurídico-materiales:

- La falta de respaldo jurídico al ejercicio de la potestad punitiva es un asunto de derecho público, por lo que debe ser declarado de oficio, sin necesidad de que el administrado advierta que ha vencido el plazo para perseguir el ilícito (art. 252.3 LPAG).
- Los actos y actuaciones administrativas posteriores al plazo de prescripción adolecen de vicios de nulidad insubsanable, ya que provendrían de una entidad estatal que ha perdido competencias para determinar responsabilidades y sancionar (arts. 3.1 y 248.1 LPAG).
- La prescripción no extingue el ilícito, pero imposibilita procesarlo y sancionarlo. Por ende, el principio de presunción de inocencia exige considerar que el administrado está eximido de responsabilidad administrativa (art. 248.9 LPAG y art. 2.24, e, de Constitución)¹⁰⁴.
- La prescripción se suspende con el inicio del procedimiento sancionador, pero si durante veinticinco días seguidos existe inactividad por causa no imputable al administrado, continúa corriendo el plazo de prescripción (art. 252.2 LPAG).
- El plazo de prescripción ya ganado se pierde, se interrumpe si el procedimiento sancionador concluye en primera instancia dentro del plazo de caducidad de un año (art. 259.4 LPAG).

¹⁰⁴ Conviene recordar que el principio de presunción de inocencia opera al interior y fuera del proceso del proceso sancionador. Alarcón Sotomayor (2007: 452) resalta que esa presunción de inocencia entraña que la Administración tampoco puede perjudicar al imputado en ámbitos fuera del proceso, por ser sospechoso de haber cometido una infracción o un delito sin que eso haya sido declarado efectivamente por un ente competente. En ese sentido, el TC español señala que el derecho a la presunción de inocencia "... opera en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina por ende el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo..." STC 109/1986, fd. 1. En el Perú, Castillo Alva (2018: 130) enumera algunos supuestos extra-proceso lesivos de la presunción de inocencia como las declaraciones de un funcionario a la prensa, la presentación de los inculpados con ropa de prisión, la entrega de información sobre el proceso a la prensa para su difusión puede revisarse la STC 0156-2012-HC, fds. 42-47.

No obstante, existe debate sobre la continuidad o no del plazo de prescripción durante la etapa recursiva del procedimiento. Sin embargo, el art. 199.6 LPAG dispone expresamente que en los procesos sancionadores la etapa de impugnación se sujeta a silencio negativo, de modo que los derechos del administrado ante la demora de la Administración en resolver podrían ser atendidos por el Poder Judicial mediante la técnica del silencio negativo.

Si bien existen algunos autores que apelan a la finalidad del instituto de la prescripción para exigir que se contabilice el plazo en fase de recurso, la atención de ese asunto supera al objeto de estas líneas, por lo que nos excusamos de mayor desarrollo. Por tanto, sin desconocer la necesidad de que podría existir un posible escenario de inconstitucionalidad que amerita un mayor análisis, en estas líneas nos limitaremos a aplicar lo previsto en el art. 199.6 LPAG.

V. Fundamento y consecuencias de la caducidad administrativa

La caducidad prevé el plazo máximo que puede durar el proceso sancionador en primera instancia administrativa (art. 259 LPAG). Una vez acaecido el plazo sin decisión sobre el fondo, tal proceso concluye en el estado en que se encuentre. Opera ante la verificación de un solo hecho: el paso del tiempo. No se requiere ningún elemento adicional. Si bien la inactividad de la Administración puede generar la caducidad del proceso, también puede ocurrir que exista efectiva actividad administrativa, pero que demore tanto que supera el plazo de caducidad. Por tanto, no se requiere verificar inactividad para su aplicación.

Antes de los cambios a la LPAG del año 2016, no existía la caducidad del proceso sancionador. La Administración solo estaba sujeta al plazo de prescripción que se interrumpía con el inicio del proceso sancionador. Solo le bastaba mantener activo el proceso para poder prolongarlo indefinidamente. La caducidad del proceso sancionador evita esa posibilidad, pues otorga a la Administración el plazo máximo de un año para tramitar y concluir dicho proceso en primera instancia, si no quiere que concluya el caso sin declaración sobre el fondo. Caballero Sánchez (1999, p.148) señala que esto constituye "... un remedio lógico y práctico [frente] a la eternización o prolongación excesiva de los procesos por culpa de las partes litigantes".

Aquí nuevamente estamos ante un instituto que tiene un doble fundamento, pues resulta trascendente la posición del administrado y los intereses de la Administración. Pero debe tener cuidado con este enfoque dual de la caducidad, pues podría habilitar posiciones que pretendan justificar la limitación, moderación o tergiversación del uso y los plazos de caducidad.

La caducidad tiene una inevitable correlación con el derecho del administrado al plazo razonable, pero solo en el sentido de que impone que todo proceso sancionador deberá contar con un fallo de fondo en primera instancia en cierto periodo. De lo contrario, se libera al administrado del proceso. En ese sentido, Santamaría Pastor (2005, p.17) señala que: "... la Administración está en su derecho, por motivos de observancia de la legalidad, de perturbar la vida de un ciudadano teniendo pendiente respecto de él un procedimiento potencialmente desfavorable, pero sólo durante un tiempo fijo, predeterminado e improrrogable, transcurrido el cual el procedimiento debe extinguirse. En términos coloquiales, la caducidad se funda en el sagrado derecho a no ser molestado más que durante un tiempo concreto, predeterminado e improrrogable. No otra es la razón de ser de esta técnica, a la luz de la cual debe interpretarse y aplicarse".

Ahora bien, el vínculo de la caducidad con el derecho al plazo fundamental razonable no habilita a la Administración a moldear o alterar sus plazos según la complejidad del asunto, según la conducta de las partes al interior del procedimiento, o según las consecuencias que genera el procedimiento, tal como lo hace el TC en su reiterada jurisprudencia sobre aquel derecho fundamental. La caducidad opera ante un simple hecho objetivo (el paso del tiempo) y no admite ponderaciones administrativas para su ampliación o reducción (salvo los tres meses adicionales que prevé el art. 259.1 LPAG). Precisamente, para evitar que la posición del demandado sea fuente de tergiversaciones interpretativas, López Ramón (2014, p.27) resalta que el fundamento de la caducidad se relaciona con los derechos del administrado, pero en el sentido de seguridad jurídica que "exige certeza de que el poder público no modificará la situación de las personas más que por procedimientos regulares previamente establecidos con arreglo a la ley. Por tanto, el principio impone que la Administración emplee sus potestades interventoras y limitadoras de los derechos con estricta sujeción a los requisitos establecidos, uno de los cuales es el temporal".

Ahora bien, la caducidad tiene también una innegable relación con el interés público, pues como señala Santamaría Pastor "... es también un acicate a la ac-

tuación rápida de los servicios administrativos, a su «productividad» en términos de despacho de expedientes y, por lo mismo, a la inmediatez y actualidad de tal actuación, que no es lícito aplazar tramitando procedimientos inacabables». Aunque el autor citado resalta que ese acicate es un efecto indirecto y no el fundamento mismo de caducidad.

De cualquier modo, el papel del interés público frente a la caducidad debe mantenerse dentro de los cauces anteriores, pues la caducidad (al igual que la prescripción) tiene otras consecuencias frente al interés público, como el impedimento de la persecución de los ilícitos. Sin embargo, esa incidencia negativa sobre el interés público no significa que la Administración deba tomar cartas en el asunto, ya que tales riesgos ya fueron ponderados y previstos por el legislador, quien con todo insiste por limitar el poder de persecución del Estado en favor de otros intereses más valiosos: los derechos del administrado.

En resumen, la caducidad tiene como fundamento primordial la protección de los derechos del administrado, evitando que quede “amarrado” indefinidamente a un proceso sancionador. A su vez, puede encontrarse un fundamento práctico en esas razones y que tiene que ver con el interés público, pues incentiva a la Administración a definir la existencia de ilícitos en un plazo oportuno.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que, diferencia de la prescripción, que opera a los cuatro años de inactividad de la Administración, el plazo de caducidad acaece, como máximo, luego de un año. Por tanto, es posible que en un caso caduque el proceso sancionador, pero que la Administración aún cuente con la potestad para perseguir el ilícito. Eso puede dar lugar a los siguientes escenarios posibles:

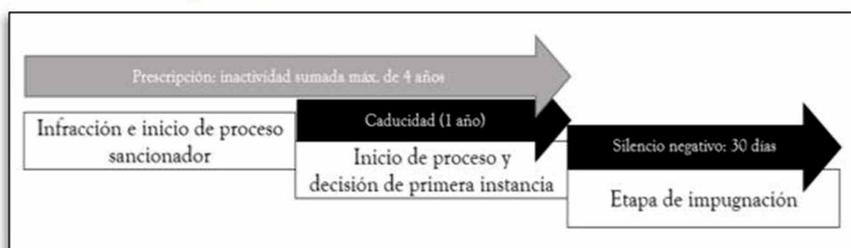
- La caducidad del proceso sancionador no afectará las pruebas y medidas correctivas o cautelares de ese proceso (por tres meses), obtenidas o dictadas en aquel proceso, ni impedirá iniciar otro por el mismo asunto si aún no prescribe el ejercicio de la potestad punitiva (arts. 259.4 y 259.5 LPAG).
- A diferencia de la prescripción, la caducidad no tiene efectos sustantivos, no extingue el ejercicio de la potestad de la Administración, ni exime al administrado. Sus efectos solo son procedimentales: (i) extingue el proceso; (ii) no interrumpe la prescripción (art. 259.4 LPAG).
- La prescripción se suspende con el inicio del proceso sancionador, pero el cómputo de la prescripción continúa si el proceso se paraliza por más de veinticinco días (art. 252.2 LPAG). Por eso, Lozano Cutanda (1990, p.223)

advierte que la caducidad impide el inicio de sancionadores innecesarios que solo buscan interrumpir la prescripción.

- La caducidad se vincula al paso del tiempo más que a la inactividad de la Administración, por eso la LPAG no prevé supuestos de suspensión o interrupción de la caducidad, sino que su plazo es perentorio e inevitable, lo que diferencia a este instituto de la prescripción cuyo plazo puede ser suspendido e interrumpido.

En resumen, el actual régimen legal de la prescripción y caducidad podría ser graficado de la siguiente manera:

Gráfico 1: Prescripción y caducidad en la LPAG



VI. Prescripciones y caducidades en los procesos disciplinarios contra jueces

La Ley de Carrera Judicial, Ley 29277 (“Ley de Carrera”) y el TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial (“LOPJ”) no regulan ninguna de las hipótesis antes mencionadas sobre prescripción del ius puniendi y/o de caducidad del proceso sancionador. Eso implicaría que los procesos disciplinarios contra los jueces deberían estar regidos por las reglas generales que prevé la LPAG sobre esas materias. Sin embargo, el Reglamento Disciplinario de la OCMA sí instituye reglas y plazos de prescripción y caducidad aplicables a los procesos sancionadores contra los jueces.

Como ya sostuvimos, toda norma reglamentaria relacionada con la prescripción y caducidad podrá ser legítima solo si complementan, no tergiversan, ni contradicen la ley (en este caso, la LPAG). En caso contrario, esas normas reglamentarias serían ilegales porque no respetan las reglas de los arts. 252 y 259

LPAG e inconstitucionales, porque regulan los límites temporales potestad de la Administración (e inciden sobre las libertades de las personas) sin respetar el principio de legalidad previsto por el art. 2.24, a y d, y el art. 45 de la Constitución; y también por contravenir los límites de la potestad reglamentaria establecidos en el art. 118.8 de la Constitución.

Veremos que la Ley de Carrera solo regula un supuesto: la caducidad de la queja de hecho, lo que, por cierto, es un supuesto distinto a la caducidad del proceso sancionador que hemos tratado aquí. Esto indica que, en cuanto a prescripción y caducidad, los procesos disciplinarios deben sujetarse a las reglas de la LPAG. Y las normas del Reglamento Disciplinario que tratan de esos asuntos serán legítimas, si y solo si, complementen o sean acordes a la LPAG.

En ese orden, se debe resaltar que la modificación de la LPAG realizada a través del Decreto Legislativo 1272 de diciembre de 2016 instauró por primera vez el régimen de caducidad de los procedimientos administrativos. Por eso, la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de aquel dispositivo previó que los procesos sancionadores que en ese momento estaban en trámite se sujetarán a un plazo de caducidad de un año, contado desde la vigencia del Decreto Legislativo 1272. Es decir, esos procedimientos solo podían durar —en primera instancia—, como máximo, hasta el 22 de diciembre de 2017.

A pesar de eso, existen procesos disciplinarios contra jueces iniciados antes de la vigencia del Decreto Legislativo 1272 cuyo trámite en primera instancia o en instancia única fue incluso posterior al 22 de diciembre de 2017. Ya veremos las arbitrarias razones que han llevado a este y otros vicios en tales procedimientos.

VI. i. La caducidad de la queja de hecho

Como se sabe, a nivel del Poder Judicial las quejas de hecho son las denuncias administrativas que se formulan contra jueces por supuestas inconductas funcionales (art. 19 LOPJ y art. 116 LPAG). Gosálbez Pequeño (2019, p.27 y 112) señala que la denuncia administrativa se caracteriza porque da noticia a la Administración de un hecho de relevancia, a fin de que esta evalúe el inicio de un procedimiento de oficio. Cuando lo informado es una posible infracción y, sobre todo, cuando el denunciante es el afectado, la Administración tiene el deber de realizar investigaciones para decidir si inicia o no un procedimiento sanciona-

dor. Es decir, el denunciante solo tiene derecho a que la Administración investigue y dé respuesta motivada a su denuncia, no a que efectivamente se inicie un proceso sancionador, pues la decisión de procesar o no al denunciado es un atributo exclusivo de la Administración (art. 116 LPAG).

Ahora bien, el ejercicio de aquel “derecho de denuncia” o “derecho a queja” del administrado también está sujeto a un plazo, a una caducidad, pero en su versión de carga de un derecho. Como advierte Caballero Sánchez (1999, p.99-101), mientras la caducidad del procedimiento sancionador opera por el solo vencimiento del plazo (con o sin actividad de la Administración), la caducidad del derecho a quejarse opera como una carga, es evitable si el titular ejerce el derecho dentro de cierto plazo; en caso contrario, perderá tal derecho (Caballero Sánchez, 1999, p.99-101¹⁰⁵). Para explicar mejor esa modalidad de caducidad, es pertinente el siguiente concepto de la situación jurídica de carga que brinda Zatti (2005, p.364):

“No siempre las normas jurídicas imponen un comportamiento (lo califican como debido o prohibido). En algunos casos, la regla se limita a establecer que cierto resultado puede ser obtenido solo por quien realice (sin estar obligado) un determinado comportamiento: la situación del sujeto se llama, entonces, no deber jurídico, sino carga. Consideramos como ejemplo (...) la carga de la prueba (...) en el proceso civil no es el juez quien debe buscar las pruebas, sino son las partes interesadas quienes deben proveerlas. Entonces, por ejemplo, si yo quiero hacer prevalecer en un juicio mi derecho a la restitución de una suma de dinero que he prestado, debo (tengo la carga) de probar que el préstamo ha ocurrido”.

¹⁰⁵ En sede nacional, Morón (2017: 527), Sánchez y Valverde (2019: 81) y Alejos (2020: 54), también distinguen e identifican a esta categoría de caducidad-carga. Si bien Danós (2013: 699-670) identifica este supuesto, le otorga otra denominación. Citamos: “... a la caducidad de derechos de contenido reaccional, que afectan la facultad jurídica para ejercer un derecho o potestad sino se actúa dentro de un determinado periodo de tiempo, es denominado ‘preclusión’ por Gómez Puente, la que en materia sancionadora se presenta en los casos en que las normas legales someten a un plazo extintivo la acción para incoar oportunamente el procedimiento sancionador una vez conocidos los hechos eventualmente constitutivos de la infracción, supuesto no contemplado en la LPAG pero sí en algunas (pocas) normas sectoriales”.

En este caso, el derecho de queja está sujeto a la carga de hacerlo dentro de determinado plazo: solo así se podría obtener el resultado querido, esto es, solo así se garantiza que la OCMA realce una investigación y dé una respuesta motivada sobre el hecho denunciado. Dejar pasar el plazo genera el efecto de perder esa opción, esto es, genera el rechazo de plano de la queja.

Es en ese sentido que debe interpretarse el plazo de “caducidad” de seis meses que se prevé para la interposición de la queja de hecho contra los jueces (art. 61 de la Ley de Carrera y arts. 37 y 40.1 del Reglamento Disciplinario de OCMA). No se trata de la caducidad del proceso sancionador (o perención) a la que hemos referencia en los apartados anteriores, sino de la carga de perder el derecho a formular una queja.

Si bien puede ocurrir que el interesado plantee una queja de hecho fuera del plazo de seis meses, eso no será impedimento para que la OCMA, si lo estima pertinente, inicie de oficio un proceso sancionador contra el juez quejado, siempre que no hayan prescrito sus facultades de perseguir el ilícito en el caso concreto.

VI. ii. Los supuestos de prescripción

a) Los tipos de procesos disciplinarios

Para evaluar adecuadamente este punto es conveniente tener en cuenta la estructura de los procesos disciplinarios contra los jueces.

En primer lugar, salvo en el caso de los jueces supremos que se someten directamente a la competencia de la JNJ (art. 154.3 de la Constitución), los demás procesos disciplinarios contra los jueces son iniciados por la OCMA que podría imponer las medidas de apercibimiento, multa o suspensión o, en su caso, absolver al denunciado (art. 206 LOPJ y art. 24.4.a del Reglamento Disciplinario).

En segundo lugar, cuando la OCMA concluya que la conducta investigada amerita imponer una medida de suspensión, dicho ente emitirá un “informe” y lo elevará a la jefatura de la OCMA, quien podrá hacer suyo el informe o preparar uno independiente y, en su caso, imponer efectivamente la suspensión. La apelación de esa sanción es resuelta por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (arts. 82.11 y 105.13 LOPJ y art. 24.4.b del Reglamento Disciplinario).

En tercer lugar, si el ente instructor de la OCMA estima que corresponde la medida de destitución, emitirá un “informe” que también elevará a la Jefatura de la OCMA quien podrá hacerlo suyo o preparar otro informe. Este último elevará su Informe al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial que, finalmente, lo enviará a la JNJ para que decida, en instancia única, la sanción o absolución (arts. 76.8 y 102-A.h LOPJ y art. 24.4.c del Reglamento Disciplinario).

Es importante tener en cuenta estas distintas modalidades de procesos disciplinarios pues, en los dos primeros casos, tenemos un proceso sancionador que conoce y resuelve en primera instancia la OCMA. En el tercer caso descrito, el proceso disciplinario inicia con la OCMA, que actúa solo como órgano instructor del proceso, mientras que la JNJ actúa como órgano sancionador. Es decir, se trata de un proceso de instancia única que resuelve la JNJ con colaboración o dictamen previo de la OCMA.

b) La prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora

De manera similar a lo que hemos desarrollado antes (supra IV), el art. 39 del Reglamento Disciplinario dispone que la prescripción consiste en la extinción de la facultad punitiva de la OCMA para “investigar” y “sancionar” conductas irregulares de los jueces. Sin embargo, el art. 40.2 del Reglamento dispone que el plazo para “disponer el inicio” del proceso disciplinario es de dos años, contados desde que ocurrió el hecho denunciado (en infracciones instantáneas) o desde que cesó la conducta imputada (en infracciones continuadas).

Al respecto podría pensarse que, a diferencia del art. 252.1 LPAG que prevé un plazo de cuatro años para ejercer la potestad punitiva, el art. 40.2 del Reglamento es más bondadoso con el administrado, ya que dispone un plazo menor para esa tarea, pues prevé que operará a los dos años de ocurrido el hecho denunciado (en infracciones instantáneas) o desde que cesó la conducta imputada (en infracciones continuadas). Esto no tendría nada de inválido o inconstitucional.

Allí podría interpretarse que el menor plazo que prevé la norma reglamentaria en comparación con el plazo de la ley no invalida la primera. Eso porque el Reglamento de la OCMA establece un régimen más favorable al administrado y porque lo que prohíbe la LPAG es que en otros procedimientos se impongan

a los administrados unas reglas menos favorables a las que ella prevé. En contrapartida, sería válido interpretar que la LPAG sí admite que la normativa de los demás procedimientos establezca condiciones más favorables a las que ella prevé, tal como pasaría en este caso (arts. II, 247.2 y 248.5 LPAG).

No obstante, en atención al tenor literal de las normas citadas, estimamos que lo correcto sería interpretar que el ejercicio de la potestad para “investigar” y “sancionar” sigue siendo de cuatro años, tal como prevé el art. 252.1 LPAG; mientras que el plazo para “iniciar” el proceso disciplinario es solo de dos años, tal como prevé el art. 40.2 del Reglamento. En otras palabras, la OCMA sigue teniendo cuatro años para ejercer su potestad punitiva, con la condición de que dentro de los dos años iniciales cumpla con disponer el inicio del proceso sancionador.

Este régimen de doble plazo de prescripción (uno para iniciar el proceso y otro para ejercer las potestades) podría ser graficado de la siguiente manera:

Gráfico 2: Los plazos de prescripción en la OCMA



Con respecto a lo anterior debe recordarse que, si bien el inicio del proceso disciplinario suspende el plazo de prescripción, el cómputo del plazo se reactiva si ese proceso sancionador se mantiene paralizado por más de veinticinco días hábiles por causa no imputable al administrado (art. 252.2 LPAG).

Por tanto, es muy posible que la OCMA haya iniciado procesos disciplinarios dentro de los dos años que prevé el Reglamento (art. 40.2) y que, debido a su prolongada paralización, haya seguido corriendo el plazo de prescripción que tiene esa entidad para ejercer sus potestades sancionadoras.

Desde esta perspectiva podría concluirse que son legítimos los regímenes de prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora que prevé el Reglamento de la OCMA, en tanto no contraviene la ley ni la Constitución. Sin em-

bargo, encontramos tales vicios en la realidad en la manera en que se aplican aquellas normas reglamentarias.

Por ejemplo, la OCMA no aplica la suspensión del plazo de prescripción mientras tramita el proceso sancionador a pesar de estar inactivos por más de veinticinco días (art. 252.2 LPAG). Eso viene generando sucesivos procesos disciplinarios contra jueces que superan los plazos de prescripción, algunos de los cuales han sido detectados por la JNJ, que ha declarado la prescripción del caso y la consecuente absolución de los jueces imputados. Así parece ocurrir, por ejemplo, en los casos de los jueces Malzón Urbina La Torre y José Chávez Hernández (Resolución No. 051-2021-PLENO-JNJ), y Luis Osorio Espinoza y Pedro Barandiarán Siancas (Resolución No. 05-2021-PLENO-JNJ).

Estos errores se deben, en gran medida, a que la OCMA suele aplicar el supuesto de “interrupción” del plazo de prescripción que prevé el art. 41 de su Reglamento Disciplinario que, además de ilegal, solo ha sido establecido para el supuesto de caducidad del procedimiento (art. 40.3) y no de prescripción en el ejercicio de la potestad sancionadora (art. 40.2). Tal error es inducido, en gran medida, porque el citado Reglamento de OCMA denomina como “prescripción” a los casos de caducidad de los procedimientos.

c) La prescripción/caducidad del proceso sancionador

El Reglamento Disciplinario de la OCMA fue publicado el 1ro. de agosto de 2015. Sin embargo, recién en diciembre de 2016 se introdujeron los cambios a la LPAG que trajeron consigo la figura de la caducidad del procedimiento. Por esa razón es comprensible que el art. 40.3 del Reglamento confunda los términos y haga referencia a la “prescripción del procedimiento” allí donde busca regular la “caducidad del procedimiento”. De cualquier modo, es claro que el siguiente apartado del Reglamento regula esta última figura. Citamos:

“Artículo 40. Plazos de caducidad y de prescripción

Los plazos para que operen la caducidad y la prescripción son los siguientes:

(...)

40.3. Prescripción del Procedimiento.

El plazo de prescripción del procedimiento administrativo disciplinario es de cuatro (4) años, contados desde la notificación de la resolución que apertura el procedimiento administrativo disciplinario”.

Aunque es claro que estamos ante un supuesto de caducidad del procedimiento y no de prescripción, preferimos evitar confusiones en el lector por lo que, en lo sucesivo, la referencia a este supuesto de caducidad será denominada como “prescripción/caducidad”.

En cuanto a su contenido, es manifiesta la ilegalidad de esta norma reglamentaria, pues impone un plazo de prescripción/caducidad del procedimiento de cuatro años, claramente superior al plazo máximo de un año que prevé el art. 259.1 LPAG. Como esta última norma es posterior y jerárquicamente superior al Reglamento de OCMA, debería entenderse que su art. 40.3 ha sido derogado. Incluso si se insiste en la vigencia de esta última, debería concluirse que tal norma es ilegal porque contraviene la ley (impone un plazo distinto al de la LPAG). Además, el art. 40.3 del Reglamento OCMA es inconstitucional en tanto extiende el plazo durante el cual pueden ejercerse las potestades punitivas de la OCMA, asunto que solo compete a la ley en la medida que se trata de una intervención sobre las libertades.

Ahora bien, el mismo Reglamento dispone que aquel régimen de prescripción/caducidad del procedimiento se sujete a las siguientes reglas de interrupción:

“Artículo 41.- Interrupción de la Prescripción

El cómputo del plazo de prescripción, previsto en el numeral 40.3 del artículo precedente, se interrumpe con la resolución final de primera instancia o con la opinión contenida en el informe, si se trata de una propuesta de suspensión o destitución.

Los plazos de prescripción solo operan en primera instancia. En la etapa de impugnación no rige ningún plazo de prescripción”.

Solo una parte del texto citado es acorde con el art. 259.1 LPAG, donde dispone que el plazo de prescripción/caducidad no operará durante la etapa recursiva. Sin embargo, todo el resto del texto es ilegal e inconstitucional.

El art. 259.1 LPAG prevé que solo si se dicta la resolución de sanción y esta es impugnada (apelación, reconsideración), se interrumpe el plazo de caducidad. A pesar de eso, el art. 41 del Reglamento de OCMA dispone que se interrumpe el plazo de prescripción/caducidad con el informe de la OCMA. Esto no solo significa actuar al margen de la ley, sino que también desnaturaliza el propósito de la LPAG, que consiste en asegurar que el proceso sancionador de primera instancia concluya en tiempo oportuno. Y es que el informe de OCMA no da por concluido el proceso sancionador, sino que solo recomienda sancionar con suspensión o destitución. Además, al igual que el art. 40.3 del Reglamento, debe entenderse que la disposición en comentario quedó derogada por la LPAG, es ilegal o inconstitucional.

Además de lo anterior, aquel dispositivo es fuente de muchos vicios y errores en los procesos sancionadores contra los jueces. Esto porque la JNJ considera que la labor previa de la OCMA constituye un proceso independiente al suyo y no que forma parte de un único proceso sancionador que inicia en OCMA (en fase de instrucción) y concluye en la JNJ (como autoridad sancionadora).

En otras palabras, se viene interpretando que el procedimiento en OCMA es distinto al proceso en la JNJ. De tal suerte que, a criterio de esas Administraciones, el proceso ante la OCMA estaría sujeto a un plazo de prescripción/caducidad de cuatro años, según prevé el Reglamento Disciplinario de la OCMA; mientras que el proceso en la JNJ se sujetaría a una prescripción/caducidad de un año, tal como prevé la LPAG y el Reglamento de la JNJ.

No obstante, esa división entre procedimientos en OCMA y en JNJ es ficticia porque no existe ninguna norma que indique que se trata de vías distintas. Al contrario, la ley indica que el trabajo de la OCMA y de la JNJ se debe integrar bajo un único procedimiento sancionador. Allí el primero tendría la calidad de órgano de instrucción encargado de recabar pruebas de cargo y descargo, verificar posibles infracciones y preparar un proyecto o recomendación de sanción; mientras que la JNJ es la autoridad con poder para sancionar o absolver (arts. 170, 191, 252.3 y 252.5 LPAG).

A pesar de esos mandatos legales, la JNJ comete diariamente la arbitrariedad de duplicar los plazos de prescripción/caducidad en los procesos sancionadores contra los jueces. Bajos sus criterios la OCMA tendría cuatro años para tramitar un procedimiento que concluya con la recomendación de destitución a un juez y la JNJ tendría igual plazo, lo que es claramente ilegal e inconstitucional.

Por ejemplo, el procedimiento disciplinario contra el recordado juez superior del Callao, Walter Ríos, y el juez constitucional de Lima Ricardo Chang, inició su etapa de instrucción en la OCMA en el año 2018. Sin embargo, recién concluyó tres años después, con el fallo de destitución contenido en la Resolución No. 54-2021-PLENO-JNJ. Incluso en la hipótesis negada de que el proceso disciplinario fuera independiente al trámite en OCMA, la JNJ habría superado el plazo de caducidad de un año que tenía para iniciar y concluir tal proceso. Esto indica que en un caso tan grave, la JNJ actuó cuando ya había perdido las competencias para sancionar.

El mismo incumplimiento del plazo de caducidad del procedimiento se aprecia en todos los casos de destitución contra jueces resueltos por la JNJ, pues no contabiliza el plazo de instrucción en la OCMA, con lo cual duplicaría o triplicaría el plazo legal establecido. Además, la JNJ solo evalúa los pedidos de prescripción que han sido deducidos por el administrado, no los analiza de oficio. De hecho, tampoco evalúa de oficio el plazo de caducidad.

Incluso si se insiste en la infundada teoría de que el plazo de caducidad de la JNJ es independiente al de la OCMA, pareciera que la JNJ incumple sus propios plazos de caducidad en las destituciones de los siguientes jueces: (i) Liliana Janet Garrido López, Resolución No. 004-2021-PLENO-JNJ; (ii) Carlos Montenegro León, Resolución No. 014-2021-PLENO-JNJ; (iii) María Zavala Valladares, Resolución No. 040-2021-PLENO-JNJ; (iv) Sergio Freitas Cárdenas, Resolución No. 029-2020-PLENO-JNJ. Lo llamativo de estos casos es que todos los jueces dedujeron la excepción de prescripción que fue desestimada por la JNJ, pero esta olvidó contar el plazo de caducidad que habría vencido en todos los casos.

Finalmente, frente a la posición de la JNJ que divide entre procesos en esta sede y procesos en OCMA, cabría preguntarse lo siguiente: ¿A qué plazo de caducidad se someten los procesos en OCMA? ¿Serán los cuatro años que prevé el Reglamento de OCMA? ¿Será un año que prevé la LPAG? Incluso desde la perspectiva errada de la JNJ todos los procesos en OCMA se sujetarían al plazo de caducidad de un año que prevé la LPAG, lo que implicaría que la JNJ debería declarar “de oficio” la caducidad de todos los procedimientos de OCMA que llegaran ante la JNJ cuyo trámite superó el año. Curiosamente, la JNJ no hace esto, no es consecuente con su misma posición.

d) *Gráficos sobre la estructura de los procesos disciplinarios contra los jueces*

El actual diseño reglamentario de los procesos disciplinarios reseñados aquí, así como sus plazos de prescripción y caducidad, podrían ser graficados de la siguiente manera:

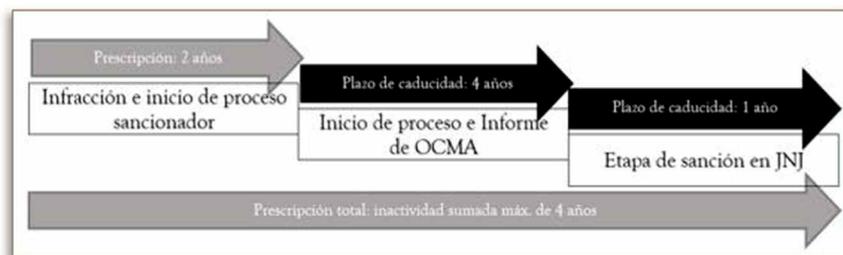
Gráfico 3: Procesos en donde OCMA sanciona



Como hemos mencionado, según la LPAG el plazo de caducidad del procedimiento en primera instancia es de solo un año; y el plazo de prescripción para ejercer la potestad sancionadora (desde que se cometió la infracción hasta el final del procedimiento, incluyendo su etapa recursiva) no debe superar los cuatro años de inactividad.

Ahora bien, los procesos en donde la OCMA impone directamente las sanciones de amonestación, multa y suspensión son legítimos en cuanto a sus plazos de prescripción del ejercicio de la potestad punitiva, esto es, no contradicen la LPAG, sino que complementan sus alcances. Pero esos procesos son inválidos en cuanto al plazo de prescripción/caducidad del procedimiento, pues el Reglamento de OCMA eleva ese plazo a cuatro años.

Veamos ahora el caso de los procesos en donde la OCMA no impone la sanción, sino que actúa solo como el órgano instructor del proceso disciplinario que solo emite un informe o recomendación de sanción, mientras que la JNJ es el órgano que impone la sanción de destitución o, en su caso, absuelve.

Gráfico 4: Procesos en donde la JNJ sanciona

En estos casos, el Reglamento de OCMA eleva a cuatro años el plazo de prescripción/caducidad de su procedimiento. Además de ese extenso e ilegal plazo otorgado para esta parte del procedimiento que tramita la OCMA, la JNJ considera que necesita de su propio plazo de prescripción/caducidad, por lo que añade un año más al plazo anterior, invocando la aplicación de la LPAG y de su propio Reglamento Disciplinario. Es decir, el trámite del proceso sancionador puede durar un total de cinco años, lo que resiste todo análisis de legalidad.

Ya vimos que se trata de un único proceso sancionador y, por tanto, la instrucción en la OCMA y el trámite en la JNJ no pueden superar en conjunto el plazo de caducidad de un año que prevé la LPAG. En efecto, la OCMA ni siquiera impone una sanción, sino que solo emite un “informe” en donde recomienda la destitución, asunto que se eleva a la JNJ, la que recién podrá imponer sanción en instancia única.

Esto significa que recién desde ese momento —con la sanción impuesta y su eventual impugnación— podría hablarse de la interrupción del plazo de caducidad del procedimiento (art. 259.1 LPAG). En contra de la ley (que solo habilita a interrumpir el plazo de caducidad mientras se impugna la sanción), el Reglamento Disciplinario insiste en interrumpir el plazo antes de la existencia misma de la sanción, cuando la OCMA emite un Informe en donde solo recomienda una posible sanción (art. 41 del Reglamento Disciplinario). La ilegalidad anterior no requiere de mayor evidencia.

VII. Conclusión

Hemos visto que casi todos (sino todos) los procesos disciplinarios que se tramitan contra los jueces están plagados de decisiones dictadas por entidades administrativas que han perdido la potestad temporal que tenían para sancionar, lo que resulta un escándalo para nuestro sistema de justicia y una intervención ilegítima contra las libertades fundamentales de los jueces.

La incompreensión del sentido o fundamentos de la prescripción de las potestades administrativas y de la caducidad del procedimiento puede generar cierta indulgencia. Pero el manifiesto desconocimiento del texto expreso de la ley y la insistencia en aplicar normas reglamentarias que abiertamente lo desconocen no tienen excusa alguna. Desde hace seis años se aplica un Reglamento Disciplinario de OCMA infectado con varios vicios estructurales sin moderaciones de la Administración y sin mayores reclamos ni exaltaciones de los jueces.

Lamentablemente ya pasó el plazo para interponer una demanda de acción popular contra dicha regulación, pero ello no es obstáculo para que los jueces planteen demandas en defensa de sus derechos y contra la aplicación de sanciones proveniente de entidades que carecían de la competencia temporal sancionadora que les fue otorgada. A la par, los jueces que conozcan de esos eventuales reclamos judiciales no tendrían impedimentos para inaplicar las normas reglamentarias en cuestión por los vicios de ilegalidad e inconstitucionalidad antes advertidos.

En ese sentido, genera cierta esperanza que recientemente el TC haya declarado fundada una demanda de amparo por lesión al debido proceso, dado que la Administración superó el plazo de prescripción/caducidad del procedimiento (que, en la terminología del Reglamento Disciplinario, se denomina “prescripción” del procedimiento) para sancionar a un juez (STC 1249-2018-AA).

La otra manera de corregir las arbitrariedades denunciadas es que la JNJ o la OCMA adviertan que han pasado los plazos de prescripción y caducidad que tenían para procesar y sancionar a los jueces, y en cumplimiento de la Constitución y de la ley, procedan a declarar de oficio que superaron los plazos con los que contaban. Sin embargo, ha pasado más de un lustro sin que lo hagan, por lo que es probable que eso tampoco ocurra y que sigamos con jueces que, paradójicamente, no tienen justicia para sus causas.

Bibliografía

- Aguado I Cudolà, V. (1999). Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas. Generalità de Catalunya.
- Alejos Guzmán, Ó. (2020). La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú. *Derecho & Sociedad*, (54).
- Alarcón Sotomayor, L. (2007). El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales. *Civitas*.
- Alarcón Sotomayor, L. (2014). La prescripción de las infracciones y sanciones en la vía de recurso administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (154).
- Baca Oneto, V. (2011). La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuas). *Derecho & Sociedad*, (37).
- Böckenförde, E. (2000). Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia. (Trad. R. de Agapito Serrano). Trotta.
- Caballero Sánchez, R. (1999). Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo. McGrawHill.
- Caballero Sánchez, R. (1999a). Nacimiento y evolución de la caducidad en el derecho administrativo. *Revista Vasca de Administración Pública*, (55). Oñati.
- Caballero Sánchez, R. (2001). Las formas de extinción de la responsabilidad Administrativa. *Justicia Administrativa*, (1).
- Castillo Alva, J. (2018). La presunción de inocencia como regla de tratamiento. *Ideas*.
- Cano Campos, T. (2011). Las sanciones de tráfico. Aranzadi.
- Cano Campos, T. (2012). La imprescriptibilidad de las sanciones recurridas o la amenaza permanente del «ius puniendi» de la administración. *Revista General de Derecho Administrativo*, (31).
- Danós Ordoñez, J. (2013). La prescripción de las infracciones, de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador. AAVV. *Derecho Administrativo en el siglo XXI*, I. Adrus editores.

- De Diego Diez, A. (2009). Prescripción y caducidad en el derecho administrativo sancionador. (2da. Edición). Bosch.
- González Navarro, F. (1964). “La llamada caducidad del procedimiento administrativo”, en Revista de Administración Pública, (45).
- Gosálbez Pequeño, H. (2019). La denuncia administrativa. Aranzadi.
- López Ramon, F. (2014). La caducidad del procedimiento de oficio. Revista de Administración Pública, (194).
- Lozano Cutanda, B. (1990). La extinción de las sanciones administrativas. Marcial Pons.
- Nieto, A. (2005). Derecho administrativo sancionador. (4ta. edición). Tecnos.
- Parejo Alfonso, L. (2014). Algunas reflexiones sobre la necesidad de la depuración del status de la sanción administrativa. Revista General de Derecho Administrativo, (36).
- Rebollo Puig, M. (2001). El contenido de las sanciones. Justicia Administrativa, número extraordinario.
- Rebollo Puig, M. (2001). Potestad sancionadora, alimentación y salud pública. INAP.
- Santamaría Pastor, J. (2005). Caducidad del procedimiento (art. 44.2 LRJAP. Revista de Administración Pública, (168).
- Schmitt, C. (2018). Teoría de la Constitución. (Trad. F. Ayala). Ariel.
- Morón Urbina, J. (2017). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, T. II, (12ma edición). Gaceta Jurídica.
- Martínez Lopez-Muñoz, J. (1986). Introducción al Derecho Administrativo. Tecnos.
- Sanchez Pavis, L., & Valverde Encarnacion, G. (2017). La caducidad del procedimiento administrativo sancionador en el TUO LPAG. Estudio introductorio para su caracterización en el ordenamiento peruano. Revista de Derecho Administrativo, (17).
- Villar Palasí, J., & Villar Ezcurra, J. (1987). Principios de derecho administrativo, T. II. (2da. edición). Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.
- Zatti, P. (2005). Las situaciones jurídicas. (Trad. V. Contreras Granda y G. Mendoza Del Maestro) Revista Jurídica del Perú, (64). Trujillo.

- Zegarra Valdivia, D. (2010). La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley No. 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. *Revista de Derecho Administrativo*, (9).