



Tribunal Disciplinario Procuraduría General del Estado

Expediente N° : 004-2023-Q-1STD-PGE
Quejoso : Javier Alonso Pacheco Palacios
Quejados : Jorge Pasco Loayza
Roxana Yanett Paz Cárdenas

Resolución N°03

Lima, 25 de octubre de 2023

VISTO:

El escrito de queja por defectos de tramitación signado con el Expediente N°2023-0021148, presentado el 6 de octubre de 2023¹, por el abogado Javier Alonso Pacheco Palacios, ex procurador público especializado en delitos de corrupción (e); y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito del visto, el abogado Javier Alonso Pacheco Palacios, ex procurador público especializado en delitos de corrupción (e) (en adelante, el quejoso), formula queja por defectos de tramitación contra el señor Jorge Pasco Loayza, director de la Oficina de Control Funcional; y, la señora Roxana Yanett Paz Cárdenas, jefa de la Unidad de Evaluación, Supervisión, Control y Fiscalización (en adelante, los quejados), solicitando que se constate la paralización y demora injustificada de la investigación disciplinaria signada con el Expediente de Evaluación Preliminar N° 262-2022-OCF/UDESCF-FP, que se sigue en su contra ante la Oficina de Control Funcional (en adelante, OCF) y, en consecuencia, se dicte como medida correctiva, que se expida resolución definitiva en el más breve plazo. Asimismo, señala que se habría superado injustificadamente el plazo de treinta (30) días hábiles previsto en el 34.4 del artículo 34 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326, que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado, aprobado por Decreto Supremo N°018-2019-JUS, y en el apartado 9.2.2.3 de la Directiva N° 1-2021-PGE/CD *“Directiva que regula el Régimen Disciplinario de los/as procuradores/as públicos/as, procuradores/as públicos/as adjuntos/as y abogados/as vinculados/as al sistema administrativo de Defensa Jurídica del Estado que ejercen la Defensa Jurídica del Estado”*.
2. Con Resolución N°01 del 12 de octubre de 2023², la Primera Sala del Tribunal Disciplinario resuelve avocarse al conocimiento de la queja por defectos de

¹ Obrante a folios 1 a 3.

² Obrante a folio 6.



Tribunal Disciplinario Procuraduría General del Estado

tramitación formulada por el quejoso y correr traslado a los quejados, a fin de que emitan un informe respecto a los hechos que se les atribuyen.

3. A través del escrito de fecha 20 de octubre de 2023³, la señora Roxana Yanett Paz Cárdenas solicita que el plazo para presentar el informe respecto a los hechos materia de queja, sea ampliado en cinco (5) días hábiles.
4. Mediante Resolución N°02 del 23 de octubre de 2023⁴, la Primera Sala del Tribunal Disciplinario resuelve solicitar a la Unidad de Evaluación, Supervisión, Control y Fiscalización, copia de los actuados en el Expediente de Evaluación Preliminar N° 262-2022-OCF/UDESCF-FP.
5. Con Informe N°D000205-2023-JUS/PGE-UDESCF del 23 de octubre de 2023⁵, la señora Roxana Yanett Paz Cárdenas, jefa de la Unidad de Evaluación, Supervisión, Control y Fiscalización, señala en síntesis, lo siguiente:
 - 5.1. El Tribunal Disciplinario no es competente para tramitar y resolver las quejas por defecto de tramitación, dirigidas contra la unidad a su cargo, debido a que es dependiente jerárquicamente de la OCF.
 - 5.2. La actividad de fiscalización no es un procedimiento administrativo.
 - 5.3. Si bien se ha incumplido el plazo para desarrollar acciones de fiscalización, se debe considerar que en el presente caso, ha existido justificación respecto a dicho incumplimiento.
 - 5.4. El Expediente N° 262-2022 se encuentra concluido mediante Resolución de Archivo N° 209-2023-PGE/OCF.
6. Asimismo, a través del Informe N°D000133-2023-JUS/PGE-OCF recibido el 24 de octubre de 2023⁶, el señor Jorge Pasco Loayza, director de la Oficina de Control Funcional, refiere lo siguiente:
 - 6.1. La OCF no se encarga de efectuar las acciones de supervisión, fiscalización o control de las procuradurías del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado (en adelante, SADJE), ni de realizar funcionalmente actuaciones que impliquen la conducción de las mismas; y por tanto generar algún tipo de actuación defectuosa que amerite la citada queja, por lo que debe ser declarada improcedente.

³ Obrante a folios 9 al 10.

⁴ Obrante a folios 12.

⁵ Obrante a folios 20 al 29.

⁶ Obrante a folios 31 al 37 (reverso).



Tribunal Disciplinario Procuraduría General del Estado

- 6.2. El Tribunal Disciplinario no es competente para tramitar y resolver quejas por defecto de tramitación contra la OCF y sus unidades orgánicas, debido que no es su superior jerárquico.
- 6.3. La queja por defecto de tramitación no es un mecanismo que pueda ser invocado en el marco de las actividades de supervisión e investigación que desarrolla la UDESCF, porque no constituyen procedimientos administrativos.
7. Mediante Memorando N°D000126-2023-JUS/PGE-UDESCF del 24 de octubre de 2023⁷, la Unidad de Evaluación, Supervisión, Control y Fiscalización (en adelante, UDESCF), atiende el pedido formulado por el Tribunal Disciplinario, remitiendo copia de la totalidad de los actuados del Expediente N°262-2022.

II. MARCO NORMATIVO APLICABLE

Competencia del Tribunal Disciplinario

8. La competencia y la función del Tribunal Disciplinario para conocer y resolver quejas por defectos de tramitación, se encuentran establecidas en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2019-JUS, donde se señala lo siguiente:

“Artículo 27.- Funciones del Tribunal Disciplinario de la Procuraduría General del Estado

El Tribunal Disciplinario tiene las siguientes funciones:

(...)

4. Conocer y resolver las quejas por defectos de tramitación.”

9. En el mismo sentido, el artículo 19 literal c) del Texto Integrado del ROF de la PGE, prescribe lo siguiente:

“Artículo 19.- Funciones del Tribunal Disciplinario

Son funciones del Tribunal Disciplinario las siguientes:

c) Conocer y resolver las quejas por defectos de tramitación.

10. Por su parte, el numeral 35.1 del artículo 35 del Reglamento Interno del Tribunal Disciplinario establece que *“[l]as quejas por defectos de tramitación se interponen contra las actuaciones de primera instancia, tramitándose según lo establecido en el artículo 169 del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.”*

⁷ Obrante a folios 38.



Tribunal Disciplinario Procuraduría General del Estado

11. En ese sentido, por disposición expresa del Reglamento del Decreto Legislativo 1326 y las normas internas que regulan las funciones y competencias de los órganos de la PGE, el Tribunal Disciplinario cuenta con la competencia para tramitar y resolver las quejas por defectos de tramitación que se interpongan respecto a las actuaciones u omisiones efectuadas en la primera instancia del régimen disciplinario de la PGE, regulado en el Decreto Legislativo N° 1326 y normas reglamentarias y complementarias; toda vez que, las entidades públicas atribuyen a sus órganos internos un conjunto de funciones para resolver o gestionar determinados procedimientos o procesos, teniendo en cuenta el tipo de función que realiza dentro de la organización.

Autoridades del Régimen Disciplinario de la Procuraduría General del Estado

12. El Decreto Legislativo N° 1326, en su Título V, Capítulo I, establece quienes son las autoridades del régimen disciplinario de la PGE en primera instancia, disponiendo lo siguiente:

“Artículo 40.- Órgano de Instrucción

40.1 La Oficina de Control Funcional de las procuradurías públicas es la encargada de supervisar, investigar y sancionar a los/as procuradores/as públicos o abogados/as vinculados al Sistema que ejerzan la defensa jurídica del Estado, por faltas a su idoneidad, su desempeño y/o por responsabilidad funcional, conforme a los dispositivos vigentes.

40.2 Actúa como órgano instructor y resuelve los procedimientos que se inicien a pedido de parte o de oficio, por actos de inconducta funcional, emitiendo pronunciamiento sobre las quejas que sean de su conocimiento en primera instancia.” (subrayado agregado)

13. Del mismo modo, el numeral 41.2 del artículo 41 de la citada norma, determina quien es la autoridad del Régimen Disciplinario de la PGE, en segunda instancia, señalando lo siguiente:

“Artículo 41.- Tribunal Disciplinario de la Procuraduría General del Estado

(...)

41.2 El Tribunal Disciplinario de la Procuraduría General del Estado resuelve en última instancia y con la debida motivación las impugnaciones recaídas en contra de las resoluciones emitidas por la Oficina de Control Funcional de las procuradurías públicas, dándose por agotada la vía administrativa con lo que se dispone la inscripción en el Registro de Sanciones de la Procuraduría General del Estado.” (subrayado agregado)



Tribunal Disciplinario Procuraduría General del Estado

14. Asimismo, respecto a las autoridades del régimen disciplinario en primera instancia, además de lo señalado en el Decreto Legislativo N° 1326, debemos tener presente que el numeral 22.1 de su artículo 22 de su Reglamento y el artículo 39 de la Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la PGE, concurren en señalar que **la OCF se encarga de evaluar, supervisar, controlar, fiscalizar, instruir y sancionar en primera instancia a los/las procuradores/as públicos/as o abogados/as vinculados/as al Sistema que ejerzan la defensa jurídica del Estado, por actos de inconducta funcional.**
15. Del mismo modo, el numeral 34.4 del artículo 34 y los numerales 1 y 3 del 35 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326; los artículos 41, 42, 44 y 46 del Texto Integrado del ROF de la PGE, así como el numeral 8.10 de la Directiva N° 1-2021-PGE/CD, establecen de manera uniforme que los órganos del régimen disciplinario a cargo de la OCF, en primera instancia, son las siguientes unidades orgánicas:
- Unidad Evaluación, Supervisión, Control y Fiscalización (UDESCF).
 - Unidad de Instrucción (UI).
 - Unidad de Sanción (US).
16. Teniendo en cuenta lo expuesto, las quejas por defecto de tramitación que conozca y resuelva este Tribunal, únicamente pueden ser dirigidas contra los titulares de la OCF y sus unidades orgánicas; toda vez que, dichas autoridades tienen la función de tramitar, procesar y resolver los hechos relacionados a la conducta funcional de los procuradores públicos y/o abogados que ejerzan la defensa jurídica del Estado dentro del régimen disciplinario de la PGE.

Fases del Régimen Disciplinario de la PGE

17. Se debe considerar que, acuerdo a lo establecido en los artículos 34 y 35 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326, el Régimen Disciplinario de la PGE, tiene tres (3) fases: i) Fase de evaluación, supervisión, control y fiscalización; ii) Fase instructiva; y, iii) Fase sancionadora.
18. En términos similares a los señalados en el considerando precedente, el numeral 8.2 de la Directiva N° 1-2021-PGE/CD establece que el régimen disciplinario de la PGE, tiene tres (3) fases: i) Fase Previa; ii) Fase Instructiva; y, iii) Fase Sancionadora.
19. Las citadas normas, establecen que la primera fase se encuentra a cargo de la UDESCF, la segunda fase a cargo de la UI y la tercera a cargo de la US.
20. En ese orden de ideas, podemos señalar que, las quejas por defectos de tramitación que conozca este Tribunal, deben estar dirigidas a cuestionar actos u omisiones que generen la paralización, infracción de los plazos establecidos



Tribunal Disciplinario Procuraduría General del Estado

legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites, que se produzcan estrictamente dentro de las diferentes fases del procedimiento correspondiente al régimen disciplinario de la PGE; las que se encuentran señaladas en los considerandos precedentes.

Normatividad aplicable a la Fase de Evaluación Previa del régimen disciplinario

21. Respecto al plazo de la Fase de evaluación, supervisión, control y fiscalización, el numeral 34.4 del artículo 34 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2019-JUS, establece lo siguiente:

“Artículo 34.- Fase de evaluación, supervisión, control y fiscalización (...)

34.4. La queja o denuncia a la que se refiere el párrafo anterior, es conocida por la unidad orgánica encargada de la evaluación, supervisión, control y fiscalización a efectos de determinar la concurrencia de los requisitos exigidos y la procedencia de acciones de evaluación, supervisión, control o fiscalización, así como la realización de otras diligencias necesarias en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles. La fase previa culmina con la emisión de un informe que determina con carácter preliminar las circunstancias que justifiquen el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, el mismo que es derivado al órgano de instrucción. Ante la ausencia de tales circunstancias se procede a emitir el correspondiente informe de archivo, el cual es notificado al/a la denunciante y al/a la procurador/a público/a y/o abogado/a quejado/a.” (subrayado agregado)

22. En el apartado 9.2.2.3 de la Directiva N° 1-2021-PGE/CD, se regula el plazo máximo de la fase de evaluación previa, señalando lo siguiente:

“9.2.2.3 Para la evaluación previa, se cuenta con un plazo máximo de treinta (30) días, contados desde la recepción del escrito de queja o denuncia por la UDESCF.” (subrayado agregado)

23. En ese sentido, podemos afirmar que, en la “Fase de Evaluación Previa”, la UDESCF cuenta con treinta (30) días hábiles para recabar información para determinar si concurren las circunstancias que justifiquen el inicio del procedimiento administrativo disciplinario por responsabilidad funcional contra los Procuradores/as Públicas/as Adjuntos/as y Abogados/as vinculados/as al Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado que ejercen la Defensa Jurídica del Estado.

⁸ El plazo se computa en días hábiles, de acuerdo con lo establecido en el numeral 8.9 de la Directiva N°1-2021-PGE/CD.



Tribunal Disciplinario Procuraduría General del Estado

Norma aplicable para calificar y resolver las quejas por defecto de tramitación

24. En relación con las quejas por defectos de tramitación, el artículo 169 del TUO de la LPAG establece lo siguiente:

“Artículo 169.- Queja por defectos de tramitación

169.1 En cualquier momento, los administrados pueden formular queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos establecidos legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva. [...]”. (Énfasis agregado)

25. Respecto a la finalidad de la queja, Christian Guzmán Napurí⁹ señala lo siguiente: *“La queja es una garantía a favor del administrado que tiene por finalidad obtener la corrección de los defectos que pueda tener la tramitación de los procedimientos, defectos que pueden tener variada naturaleza y que pueden deberse a diversas causas. La citada institución no implica, sin embargo que la autoridad pueda eximirse de la responsabilidad administrativa que pudiera corresponderle por las deficiencias en el manejo del expediente (...)”.*

III. ANÁLISIS DE LA QUEJA POR DEFECTOS DE TRAMITACIÓN

26. A efectos de verificar la veracidad de lo señalado por el quejoso, debemos tener en cuenta los informes emitidos por los quejados, así como los actuados correspondientes al Expediente de Evaluación Preliminar N° 262-2022-OCF/UDESCF-FP.
27. Del análisis de la documentación e información señalados en el considerando precedente, respecto a la cronología de las actuaciones realizadas en la “Fase de Evaluación Previa” en el Expediente de Evaluación Preliminar N° 262-2022-OCF/UDESCF-FP, podemos señalar lo siguiente:
- a) La denuncia presentada contra el quejoso, fue recibida por la OCF el **23 de setiembre de 2022**¹⁰.
 - b) El **26 de setiembre de 2022**, la OCF deriva la denuncia a la UDESCF¹¹.
28. Teniendo en cuenta lo expuesto, podemos establecer que, la OCF remite la denuncia a la UDESCF, **al día hábil siguiente de recibida**; por lo que, la intervención del titular de la OCF, dentro de la “Fase Previa” del Régimen

⁹ “Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo”. Ediciones Caballero Bustamante. Lima 2011. Pag. 617

¹⁰ Conforme se desprende del Memorando N° D000033-2022-JUS/PGE-DTN a folios 3 del Expediente N° 262-2022.

¹¹ Conforme se observa en el Proveído N° D000078-2022-JUS/PGE-OCF a folios 2 del Expediente N° 262-2022.



Tribunal Disciplinario Procuraduría General del Estado

Disciplinario de la PGE, se restringe únicamente a la derivación oportuna de la denuncia a la unidad competente para su evaluación; asimismo, tenemos que la queja por defecto de tramitación fue presentada el **6 de octubre de 2023**, es decir, en fecha posterior a la derivación de la denuncia a la UDESCF; en ese sentido, podemos señalar que, al momento de presentación de la queja, no existía la anomalía alegada por el quejoso contra el señor **Jorge Pasco Loayza**, en su condición de director de la Oficina de Control Funcional, más aún, si al momento en el que se produjo la derivación no ostentaba el cargo de titular del citado órgano de la PGE; en tal sentido, en aplicación del numeral 169.1 del artículo 169 del TUO de la LPAG, corresponde declarar infundada en este extremo la queja por defecto de tramitación.

29. En lo que respecta a las actuaciones a cargo de la UDESCF, podemos establecer de los actuados que, entre la fecha en que dicha unidad orgánica recibe la denuncia (23 de setiembre de 2022) y la fecha de emisión de Resolución de Archivo N° 209-2023-PGE/OCF (20 de octubre de 2023), ha transcurrido **más de un año**, superando el plazo de treinta (30) días hábiles señalado en el numeral 34.4 del artículo 34 del Reglamento del Decreto Legislativo N°1326 y en el numeral 9.2.2.3 de la Directiva N°1-2021-PGE/CD. Asimismo, dicho pronunciamiento final se emite el mismo día de notificada la queja por defectos de tramitación; esto es, al momento de emitir la presente resolución, el Expediente de Evaluación Preliminar N° 262-2022-OCF/UDESCF-FP, se encuentra resuelto con la resolución de archivo de la investigación. Por lo expuesto, carece de objeto que este Tribunal se pronuncie en ese extremo, debido a que no es posible dictar los correctivos pertinentes.
30. Ahora bien, en lo concerniente al argumento desarrollado por la quejada **Roxana Yanett Paz Cárdenas**, y el quejado **Jorge Pasco Loayza**, respecto a la competencia del Tribunal Disciplinario para tramitar y resolver quejas por defecto de tramitación contra la OCF y sus unidades orgánicas, con los argumentos que expone, se debe tener en cuenta lo señalado en los considerandos 8 al 16 de la presente resolución.
31. Asimismo, respecto al argumento desarrollado por el quejado **Jorge Pasco Loayza**, en el que señala a que la OCF no se encarga de efectuar las acciones de supervisión, fiscalización o control de las procuradurías del SADJE, ni de realizar funcionalmente actuaciones que impliquen la conducción de las mismas, se debe tener en cuenta lo señalado en los considerandos 12 al 16 de la presente resolución.
32. Con relación a los argumentos desarrollados por el quejado **Jorge Pasco Loayza**; y, la quejada **Roxana Yanett Paz Cárdenas**, concernientes a que la actividad de fiscalización realizada dentro de la “Fase Previa”, no constituye un procedimiento administrativo, se deberá tener en cuenta lo señalado en los considerandos 17 al 20.



Tribunal Disciplinario Procuraduría General del Estado

33. Adicionalmente, se debe tener presente que, los efectos de la inacción en las actuaciones dentro de las diferentes fases del régimen disciplinario, podrían generar riesgos que ocasionen demoras afectando el oportuno ejercicio de la potestad sancionadora de la entidad, produciendo perjuicios en la tramitación y decisión de las causas, o en el peor de los casos su prescripción, lo cual podría traer como consecuencia la impunidad por el paso del tiempo en el procesamiento de los actos de inconducta funcional que cometan los procuradores públicos y abogados que ejercen la defensa jurídica del Estado; así como, una posible omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de los servidores y/o funcionarios competentes para la realización de dichas actuaciones.
34. Teniendo en cuenta lo señalado en considerando precedente, en los informes de los quejados y en el considerando 29 de la presente resolución, se advierte un presunto retardo en la tramitación y resolución de la denuncia seguida contra el quejoso, en el Expediente de Evaluación Preliminar N° 262-2022-OCF/UDESCF-FP; por lo que, a fin de que en el marco de sus competencias, pueda establecer o deslindar la comisión de infracciones y responsabilidad administrativa, debe remitirse copias del presente expediente a la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la Procuraduría General del Estado, en el marco de lo establecido por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, el cual corresponde a un procedimiento distinto al regulado contra los procuradores públicos o abogados vinculados al Sistema que ejerzan la defensa jurídica del Estado, para que califique estos hechos y proceda conforme a sus atribuciones.

Por las consideraciones antes expuestas y con el voto unánime de los vocales de la Primera Sala del Tribunal Disciplinario de la Procuraduría General del Estado.

SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar **INFUNDADA**, la queja por defecto de tramitación presentada por el solicitante Javier Alonso Pacheco Palacios, en el extremo que corresponde al señor **Jorge Pasco Loayza**, director de la Oficina del Control Funcional de la Procuraduría General del Estado.

SEGUNDO. - Declarar que **CARECE DE OBJETO**, la queja por defecto de tramitación presentada por el solicitante Javier Alonso Pacheco Palacios, en el extremo que corresponde a la señora **Roxana Yanett Paz Cárdenas**, por su actuación como jefa de la Unidad de Evaluación, Supervisión, Control y Fiscalización de la Oficina del Control Funcional de la Procuraduría General del Estado.

TERCERO. - **REMITIR**, a través de la Secretaría Técnica Permanente de este Tribunal, copias de los actuados a la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la Procuraduría General del Estado, de acuerdo a lo señalado en el considerando 34 de la presente resolución.



Tribunal Disciplinario
Procuraduría General del Estado

CUARTO. - NOTIFICAR la presente resolución al señor Javier Alonso Pacheco Palacios, en su condición de quejoso, al señor Jorge Pasco Loayza y señora Roxana Yanett Paz Cárdenas, en su condición de quejados, enfatizándose que, en virtud de lo preceptuado por el numeral 169.3 del artículo 169 del TUO de la Ley N°27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, el presente acto administrativo tiene la condición de irrecurrible.

Ss.

CERVERA ALCÁNTARA

GAVE ZÁRATE

ROSSI RAMÍREZ