

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXV / N° 1299

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

PROCURADuría GENERAL DEL ESTADO

TRIBUNAL DISCIPLINARIO

Expediente PAD N° : 208-2024
Expediente de Sala N° : 004-2026-1STD-PGE
Procesada : Nory Marilyn Vega Caro

Resolución N° 5

Lima, 4 de mayo de 2026

Sumilla: Se declara de oficio la caducidad administrativa del procedimiento administrativo disciplinario instaurado por la Resolución Número Uno del 27 de diciembre de 2024 en contra de la abogada Nory Marilyn Vega Caro, en su condición de procuradora pública ad hoc adjunta para el caso Odebrecht; en consecuencia, nula la Resolución Final N° 183-2025-JUS/PGE-OCF-US del 13 de noviembre de 2025. Asimismo, se declara que la presente resolución constituye precedente administrativo de observancia obligatoria, de acuerdo con el artículo VI del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2026-JUS.

VISTO:

El recurso de apelación interpuesto por la abogada Nory Marilyn Vega Caro, contra la Resolución Final N° 183-2025-JUS/PGE-OCF-US del 13 de noviembre de 2025; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Del procedimiento en primera instancia

1. Mediante escrito¹ del 26 de mayo de 2024, se formula denuncia contra Nory Marilyn Vega Caro, en su condición de procuradora pública ad hoc adjunta para el caso Odebrecht, por infracciones al Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado (en adelante, SADJE).

2. Con Resolución Número Uno² del 27 de diciembre de 2024, la Unidad de Instrucción (en adelante, UI) de la Oficina de Control Funcional (en adelante, OCF) resuelve iniciar procedimiento administrativo disciplinario (en adelante, PAD) contra la abogada Nory Marilyn Vega Caro, en su condición de procuradora pública ad hoc adjunta para el caso Odebrecht, por el siguiente cargo:

“**Hecho Imputable Único:** Infracción tipificada en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326, aprobado por

Decreto Supremo N° 018-2019-JUS, artículo 31, párrafo 31.3, falta al desempeño funcional, numeral 10 (falta grave), que señala: **‘Ejercer funciones públicas o privadas distintas a las propias del cargo de procurador/a público/a, inobservando lo establecido en el inciso 2 del artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1326’**”.

3. De acuerdo con lo expuesto, en la resolución de inicio del PAD, la UI atribuye a la procesada la siguiente conducta:

“La abogada Nory Marilyn Vega Caro, en su condición de Procuradora Pública Ad Hoc Adjunta de la Procuraduría Pública Ad Hoc para el caso Odebrecht, habría incumplido con su obligación de ejercer sus funciones a dedicación exclusiva, al haber ejercido, en paralelo, de manera temporal la designación como Procuradora General del Estado, del 29 de noviembre de 2023 al 4 de diciembre de 2023.”

4. Mediante Resolución Final N° 183-2025-JUS/PGE-OCF-US³ del 13 de noviembre de 2025, la Unidad de Sanción (en adelante, US) de la PGE, resuelve:

“**PRIMERO.- IMPONER sanción de SUSPENSIÓN SIN GOCE DE REMUNERACIONES POR ONCE DÍAS (11) DÍAS a la señora NORY MARILYN VEGA CARO, por su actuación como Procuradora Pública Ad Hoc Adjunta de la Procuraduría Pública Ad Hoc para el caso Odebrecht, respecto al Hecho Imputado Único, tipificado como infracción grave prevista en el numeral 10 del párrafo 31.3 del artículo 31 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2019-JUS, que establece como infracción ‘Ejercer funciones públicas o privadas distintas a las propias del cargo de procurador/a público/a (...)**”.

De la impugnación de la resolución final

5. Con escrito⁴ presentado el 11 de diciembre de 2025, la procesada interpone recurso de apelación contra la Resolución Final N° 183-2025-JUS/PGE-OCF-US, solicitando se revoque la recurrida y, en consecuencia, se le absuelva de los cargos atribuidos; o, en su defecto, se declare la nulidad absoluta por vicios insubsanables al derecho de defensa y debido procedimiento. La procesada fundamenta su recurso alegando, en síntesis, lo siguiente:

5.1. Se ha vulnerado el deber de motivación de las resoluciones, solicitando se revoque la recurrida y, en consecuencia, se le absuelva de los cargos atribuidos, por los siguientes fundamentos:

i. Señala que la US considera que la ausencia de doble percepción de salario de la procesada, al ejercer en adición de funciones como Procuradora General del Estado, no evita la comisión de la falta atribuida, en razón a que tal asignación se realizó en un contexto determinado y siguiendo el procedimiento establecido.

ii. Además, la citada Unidad se contradice en su análisis, pues considera que el tipo infractor se consume por el solo hecho de ejercer dos cargos o funciones incompatibles; sin embargo, en los fundamentos 3.30 a 3.34 de la recurrida, sostiene que la atribución de responsabilidad es subjetiva.

iii. Considera que la acreditación del daño por parte de la US era ineludible, sin embargo, no ha merecido su atención, incurriendo en falta de motivación que impacta negativamente en la prognosis de la sanción, así como en su razonabilidad, al constituir un criterio para su determinación, conforme lo previsto en el literal c) del numeral 3 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

iv. Por otro lado, la US soslaya aplicar la eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria del posible sancionado del acto u omisión constitutiva de infracción, prevista en el literal f) numeral 1 del artículo 257 del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, pues ejerció funciones de Procuradora General del Estado desde el 30 de noviembre del 2023, habiendo presentado su declinatoria el 1 de diciembre del 2023, siendo aceptada la misma el día 4 del citado mes y año.

v. Se vio obligada acatar la Resolución Suprema N° 272-2023-JUS, que la designa Procuradora General del Estado, en adición de funciones, al haber sido emitida por autoridad superior competente y bajo el procedimiento establecido por ley, esto es, contando con los informes técnicos de viabilidad de las oficinas de Recursos Humanos y Asesoría Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

vi. La US desestima la aplicación de la eximente de responsabilidad administrativa consistente en obrar bajo el cumplimiento de un deber legal y por orden superior; sin embargo, la citada Unidad sugiere que debió abandonar el cargo, renunciar o declinar a las funciones encomendadas.

vii. En relación con la supuesta causalidad y culpabilidad atribuida, manifiesta que la US justifica el supuesto dolo a partir de la aceptación de una encargatura temporal de funciones de la Procuradora General del Estado, sin valorar el contexto en que ello ocurrió. Por otro lado, en la resolución recurrida se infiere dolo en su actuar, omitiendo considerar su inexperiencia en derecho administrativo o sistema de gestión de recursos humanos.

viii. En relación con el error de prohibición, la US viola su propio argumento doctrinario, pues considera que corresponde al infractor probar la existencia del error, no obstante, su defensa presentó prueba documental con sus descargos de fecha 25 de enero del 2025, empero no fue valorado.

ix. La US tampoco atendió su alegación consistente en que fue la propia administración quien la indujo a error a través de la emisión de la Resolución Suprema N° 272-2023-JUS, respaldado con los informes de las áreas técnicas y SERVIR, lo cual constituye una eximente de responsabilidad prevista en el literal e) del apartado 1 del artículo 257 del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

x. Asimismo, la citada Unidad no ha considerado otra circunstancia eximente de responsabilidad alegada en su descargo, la subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto constitutivo como infracción, en tanto presentó su declinatoria al encargo el 1 de diciembre de 2023.

xi. Además, la US omitió pronunciarse respecto a la alegación formulada en su escrito de descargos, consistente en que la conducta atribuida resulta atípica, pues ha demostrado que ejerciendo el cargo de procuradora pública ad hoc adjunta, como la encargatura de funciones de Procuradora General del Estado, continuó ejerciendo como procuradora pública, en aplicación del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1326 y el numeral 17 del artículo 11 de su Reglamento. En ese sentido, el hecho que ejerza funciones de procuradora en cualquiera de las unidades orgánicas de la PGE, de ninguna manera quiebra el deber de actuar a dedicación exclusiva de su función de procuradora pública.

xii. La US al determinar responsabilidad funcional y dictar sanción en su contra, ejerció un trato discriminatorio que viola no sólo su derecho fundamental a la igualdad

ante la ley y la igualdad de trato, previsto en el numeral 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado, sino, además, la seguridad jurídica en las decisiones del Estado. En ese sentido, concluye que la conducta atribuida resulta atípica y la declaración de responsabilidad, así como la sanción impuesta, son arbitrarias.

xiii. La US conociendo la Disposición Fiscal N° 02, mediante la cual la Séptima Fiscalía Corporativa Penal del Cercado de Lima, Breña, Rímac y Jesús María, dispuso declarar que no procede formalizar ni continuar investigación preparatoria en su contra, como presunta autora del delito de aceptación ilegal de cargo, tipificado en el segundo párrafo del artículo 381 del Código Penal, omitió valorarla al emitir la resolución recurrida, lo cual denota una conducta parcializada con el único fin de sancionarla al margen de los hechos y del derecho.

xiv. De la citada disposición fiscal se advierte que, mediante Resolución N° 2, la Fiscalía de la Nación resolvió desestimar la denuncia penal contra Dina Ercilia Boluarte Ysa y Eduardo Arana Ysa, en sus actuaciones como presidenta de la República y ministro de Justicia y Derechos Humanos, respectivamente, al haber designado mediante Resolución Suprema N° 272-2023-JUS a Nory Marilyn Vega Caro, en el cargo de Procuradora General del Estado, conducta prevista en el segundo párrafo del artículo 381 del Código Penal, considerada en la doctrina y jurisprudencia, como un delito de encuentro, cuya responsabilidad recae en el funcionario que realiza la designación así como en el que acepta; en ese sentido, si para la justicia penal resulta legal el encargo de funciones efectuada por los altos funcionarios, también lo es la aceptación del encargo.

xv. La US omitió pronunciarse por su alegación de defensa consistente en la aplicación de la eximente de responsabilidad administrativa, con relación al error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal, previsto en el literal e) del apartado 1 del artículo 257 del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; en razón a que, el error de interpretación sobre las normas para la asignación temporal de funciones como Procuradora General del Estado, habría sido causado por la Oficina de Asesoría Jurídica y la Oficina de Recursos Humanos, con sus informes N° 1339-2023-JUS-OAJ y N° 391-2023/JUS-OGRRHH, respectivamente. En consecuencia, la US al negar la aplicación de dicha eximente vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad en las decisiones de la Administración.

xvi. La US considera la existencia del daño como uno de los elementos típicos para la determinación de la prognosis de sanción, y su imposición efectiva; sin embargo, no precisa con claridad, su grado o nivel, en ese sentido se encuentra fuera de toda razonabilidad determinar responsabilidad sin considerar hechos ni pruebas e imponer una sanción de carácter grave sin acreditarse el daño, lo que perjudica su intachable trayectoria.

xvii. La citada Unidad persiste en sancionarla sin contar con base fáctica ni jurídica, por hechos dispuestos por autoridad competente y sustentada en informes técnicos de las oficinas especializadas.

xviii. El juicio de proporcionalidad de la sanción efectuado por dicha Unidad no cuenta con un correlato en los hechos ni en el derecho, pues si no existen elementos para determinar la responsabilidad de la suscrita, no corresponde realizar un análisis de proporcionalidad de la sanción.

5.2. Se ha incurrido en vicios en el procedimiento, evidenciándose la afectación al derecho de defensa y debido procedimiento administrativo, por lo que solicita la nulidad de la recurrida, por los siguientes fundamentos:

a) Afectación al derecho de defensa y debido procedimiento administrativo.

i. La US vulneró su derecho de defensa y debido procedimiento, en tanto omitió responder las alegaciones de defensa que formuló ante su Unidad y la UI; además, no se pronunció por su solicitud de informe oral antes de emitir Resolución Final, pese haberlo solicitado previamente. Además, resulta irregular considerar que, se ha garantizado su derecho a ser oído y respetado el principio de inmediación en la etapa sancionadora, al ser escuchada en la etapa de instrucción.

b) Emisión de resolución sancionadora después de vencido plazo de caducidad.

i. La US vulneró el debido procedimiento administrativo, pues omitió pronunciarse de oficio por la caducidad del procedimiento, en tanto fue notificado con la Resolución de inicio el 7 de enero de 2025 y notificado con la Resolución Final del 13 de noviembre del 2025, diez días después de emitida, con lo cual el plazo de caducidad operó el 7 de octubre de 2025, superado el plazo de nueve meses regulado en el numeral 3 del artículo 259 del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

ii. Aunado a ello, la US emitió la decisión de fondo sin emitir previamente la resolución de ampliación de plazo, vulnerando de ese modo el debido procedimiento.

6. Con Resolución N° 203-2025-JUS/PGE-OCF-US⁵ del 16 de diciembre de 2025, la US declara la admisibilidad del recurso impugnatorio, disponiendo se eleven los actuados al Tribunal Disciplinario (en adelante, TD).

7. Mediante Oficio N° D000006-2026-JUS/PGE-OCF⁶ del 15 de enero de 2026, la OCF eleva el recurso de apelación al TD, para que en ejercicio de sus funciones evalúe y emita el pronunciamiento respectivo como órgano de segunda instancia administrativa.

8. Con Resolución N° 27 del 3 de marzo de 2026, este Colegiado se avoca al conocimiento del presente procedimiento disciplinario, y concede el uso de la palabra a la procesada para informar oralmente, diligencia que se llevó a cabo el 19 de marzo de 2026, contando con su participación y en la cual ratificó los agravios formulados en su medio impugnatorio.

9. Mediante Resolución N° 3⁸ del 16 de abril de 2026, se dispone que la presente causa se encuentra expedita para ser resuelta.

II. MARCO NORMATIVO APLICABLE

10. De la revisión de los actuados, se verifica que las Unidades de la OCF aplicaron las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo N° 1326, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 018-2019-JUS (en adelante, el Reglamento) y la Directiva N° 1-2021-PGE/CD, "Directiva que regula el Régimen Disciplinario de los Procuradores Públicos, Procuradores Públicos Adjuntos y abogados vinculados al Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado" (en adelante, la Directiva), en razón de la fecha en que se habría cometido la infracción imputada.

11. Siendo así, corresponde aplicar en segunda instancia el citado marco normativo; mientras que, para la ordenación del PAD serán de aplicación las disposiciones contenidas en el Reglamento Interno del Tribunal Disciplinario de la Procuraduría General del Estado⁹.

12. No obstante, cabe destacar que, con la finalidad de realizar un control efectivo de la legalidad de la resolución impugnada, el TD también tomará en cuenta el sistema de fuentes que regula todo procedimiento administrativo y que se encuentra previsto en el artículo V del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2026-JUS (en adelante, TUO de la LPAG).

13. Sobre este último punto, es importante precisar que, ninguna autoridad administrativa puede dejar de resolver asuntos o cuestiones que se le propongan, dentro de un procedimiento administrativo, inclusive si hay vacíos normativos o deficiencia de sus fuentes. Por el contrario, se encuentra en el deber de recurrir a los principios que regulan el procedimiento administrativo o, en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo y, subsidiariamente a estas últimas, a las normas de otros ordenamientos jurídicos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad, conforme lo establece el numeral 1 del artículo VIII del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

14. Este Tribunal Disciplinario considera pertinente señalar que, el presente caso será resuelto tomando en cuenta las disposiciones normativas contenidas en el vigente TUO de la LPAG publicado en el diario oficial El Peruano el 30 de abril del 2026, debido a que a través de su Única Disposición Complementaria Derogatoria se ha derogado el anterior Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

III. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DISCIPLINARIO

15. La competencia del TD como órgano de segunda y última instancia para tramitar las impugnaciones recaídas contra las resoluciones emitidas por la OCF¹⁰ en el Régimen Disciplinario Funcional de la PGE se encuentra establecida en el numeral 41.2 del artículo 41 del Decreto Legislativo N° 1326¹¹, siendo replicada en el numeral 1 del artículo 27 de su Reglamento¹²; concordante con el literal a) del artículo 19 del Reglamento de Organización y Funciones de la PGE¹³; así como, con el numeral 3.1 del artículo 3 y en el literal a) del artículo 5 del Reglamento Interno del Tribunal Disciplinario de la Procuraduría General del Estado¹⁴.

16. En el presente caso, la resolución impugnada que pone fin al procedimiento disciplinario en primera instancia ha sido emitida por la US, encontrándose dentro de la competencia que le ha sido otorgada a este Colegiado para la atención y tramitación del recurso de apelación en segunda instancia.

IV. CALIFICACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN

17. El numeral 5 del artículo 35¹⁵ del Reglamento y el subnumeral 9.5.1 de la Directiva N° 1-2021-PGE/CD¹⁶, establecen que contra la resolución que pone fin a la instancia procede recurso de apelación, el que se interpone únicamente por el procesado en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación.

18. Asimismo, el numeral 28.1 del artículo 28 del Reglamento Interno del TD señala que los requisitos de procedencia del recurso de apelación son los siguientes: (i) que sea interpuesto únicamente por el procesado, (ii) que esté dirigido contra la resolución que pone fin al procedimiento disciplinario, salvo los supuestos contemplados en el numeral 206.2 del artículo 206 del TUO de la LPAG¹⁷; y, (iii) que sea presentado dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación.

19. Procediendo con la verificación del cumplimiento de los requisitos antes listados, se aprecia que: i) el recurso de apelación se encuentra suscrito por la abogada Nory Marilyn Vega Caro, en su condición de procesada; ii) está dirigido contra la resolución N° 183-2025-JUS/PGE-OCF-US del 13 de noviembre de 2025; y, iii) es presentado dentro del plazo establecido en la norma, pues la resolución impugnada le fue notificada el 24 de noviembre de 2025¹⁸, mientras que el recurso fue presentado el 11 de diciembre de 2025¹⁹, a los once (11) días hábiles del día siguiente de notificada; siendo así, queda establecido que se cumplen con los requisitos de procedencia antes señalados.

V. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Sobre el control de legalidad

20. De acuerdo con el numeral 23.1 del artículo 23 del Reglamento, el TD, como máximo órgano y última instancia administrativa en materia disciplinaria tiene independencia técnica y funcional en las materias de su competencia, gozando además de plena autonomía en las decisiones que adopta en los distintos asuntos puestos a su conocimiento.

21. En el ejercicio de sus funciones, el TD también desempeña la labor esencial de garantizar el cumplimiento de la normativa aplicable al Régimen Disciplinario Funcional de la PGE así como de los principios de legalidad, debido procedimiento y demás que rigen la potestad sancionadora de la Administración pública, conforme lo prescribe el numeral 3.3 del artículo 3 del Reglamento Interno del TD.

22. En ese marco competencial y con la finalidad de efectuar un examen ordenado y coherente, esta Sala estima pertinente verificar ante todo si, en el desarrollo del procedimiento, las autoridades disciplinarias actuaron con sujeción a los principios y garantías que conforman el debido procedimiento administrativo; ello, en ejercicio del control de legalidad que corresponde a esta instancia revisora, y con el propósito de garantizar el respeto pleno de los derechos y garantías constitucionales de la procesada que constituyen un límite infranqueable en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública.

23. Así las cosas, resulta necesario analizar la institución jurídica de la caducidad administrativa en el

Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado, en vista de lo relevante que significa su aplicación por parte de la autoridad administrativa al momento de resolver un procedimiento administrativo disciplinario, más aún si el anterior Colegiado del TD, desestimaba su aplicación, en virtud del principio de especialidad normativa, al concebir que, "(...) el Régimen Disciplinario se rige por los preceptos y figuras procesales que se encuentran establecidas en su marco jurídico normativo especial, resultándole aplicables de forma supletoria las disposiciones legales que regulan el procedimiento administrativo general, siempre y cuando estas sean compatibles o permitan desarrollar y complementar su aplicación, mas no para incorporar figuras no reguladas en el ordenamiento especial (...) "²⁰.

Sobre el procedimiento administrativo que sustenta el Régimen Disciplinario Funcional de la Procuraduría General del Estado

24. El procedimiento administrativo sancionador es aquel procedimiento a través del cual la Administración pública ejerce su potestad sancionadora, conocida también como el ius puniendi del Estado, con la finalidad de investigar y sancionar infracciones administrativas que cometan los administrados; es decir, se impone frente a las conductas identificadas como infracciones al ordenamiento jurídico vigente que realicen estos últimos.

25. Teniendo en cuenta este marco conceptual, debemos indicar que, el Título V del Decreto Legislativo N° 1326, así como el Título V del Reglamento, otorga al conjunto de dispositivos normativos, principios y procedimiento que regulan la responsabilidad administrativa funcional de los procuradores públicos y abogados que ejercen la defensa jurídica del Estado la denominación de Régimen Disciplinario Funcional.

26. Es de este régimen que, subyace el procedimiento del régimen disciplinario funcional de la PGE como un tipo de procedimiento sancionador establecido en una ley especial a través del cual se evalúa, supervisa, controla, fiscaliza, instruye y sanciona a los procuradores públicos y abogados que ejercen la defensa jurídica del Estado; contando con dos fases diferenciadas e independientes: instructiva y sancionadora. Asimismo, este procedimiento especial se inicia siempre de oficio con una resolución de imputación de cargos -característica esencial de todo procedimiento administrativo sancionador-, existe una formulación de descargos por parte del administrado (procesado), una actuación probatoria, la emisión de un informe final de instrucción y culmina con la resolución de sanción o de archivamiento.

27. Estas características identificadas en el numeral precedente, dejan en claro que, el Régimen Disciplinario Funcional de la Procuraduría General del Estado se sustenta en un procedimiento administrativo constituido en una ley especial por la comisión de inconductas funcionales en que incurran los procuradores públicos y abogados que ejercen la defensa jurídica del Estado. Por tanto, dicho procedimiento no se encuentra exento de la regulación prevista en el numeral 229.2 del artículo 229 del TUO de la LPAG relacionada a que, los procedimientos especiales deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador en el Capítulo II "Procedimiento Sancionador" del TUO de la LPAG.

28. Es partir de dicha premisa normativa prevista en el TUO de la LPAG que, este Tribunal Disciplinario procederá a resolver el presente caso.

De la naturaleza común de la Ley del Procedimiento Administrativo General

29. El 11 de abril de 2001, se promulgó la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), como la concreción en nuestro país de un hito en la sistematización de las normas del procedimiento administrativo a fin de contar con un marco jurídico predecible que otorgue seguridad jurídica a los ciudadanos, y que evite la arbitrariedad por parte de la administración pública. Esto se puede advertir del propio diario de debates de la referida ley, cuando se señala lo siguiente: "Se trata de dar al Poder Ejecutivo en especial y a la administración pública en general, un cuerpo orgánico que sistematice y

ordene el procedimiento, a efectos de que haya una mayor productividad en las operaciones administrativas que realizan uno y otra. Las principales innovaciones que se introducen en los actuales procedimientos administrativos son, en primer lugar, considerar a la administración pública como una entidad en que se realizan diligencias que conducen a la emisión de actos administrativos que deben producir efectos jurídicos individuales o individualizables; otorgar preponderancia a la persona humana, permitiendo un desenvolvimiento más equilibrado de la autoridad administrativa; introducir, como deber de la administración pública, la eficacia. Este es un aporte sustancial, y ojalá que al aplicarse este proyecto de ley se logre este objetivo "²¹. (subrayado nuestro)

30. De igual forma, en la exposición de motivos del proyecto de ley se puede advertir este mismo objetivo del legislador: "La Comisión sostuvo reuniones de trabajo semanales durante más de un año, en ellas no sólo se revisó y analizó nuestra actual legislación, sino también procedió a estudiar otras experiencias normativas en la legislación comparada con la finalidad de elaborar un proyecto de ley actual y moderno que regule las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública. En ese sentido, el presente proyecto integra y codifica en un solo cuerpo orgánico las normas en materia de procedimientos administrativos y de simplificación administrativa e incorpora figuras novedosas "²². (subrayado nuestro)

31. Posteriormente, a través del Decreto Legislativo N° 1272, vigente desde el 22 de diciembre de 2016, se incorporaron nuevas instituciones, reglas y principios a la LPAG, esencialmente para establecer garantías mínimas, así como precisar que la referida ley es una norma común al derecho administrativo y no solo supletoria, es decir, se supera el criterio de la generalidad para pasar a un criterio común, en aras de erradicar la imposición de condiciones menos favorables al administrado a través de normas reglamentarias o infra reglamentarias; entendiendo la doctrina por regulación común, como aquella que es de aplicación general a todas las Administraciones Públicas, que se fundamenta en exigir garantías específicas de un tratamiento común de los administrados ante estas entidades y, que sus modos de acción respondan a características comunes que posibiliten una adecuada relación entre ambas "²³.

32. Este cambio de criterio queda consolidado el 16 de septiembre de 2018, con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1452, el cual a través de su Única Disposición Complementaria Derogatoria deroga la Tercera Disposición Complementaria Final de la LPAG que preveía lo siguiente:

"TERCERA.- Integración de procedimientos especiales

La presente Ley es supletoria a las leyes, reglamento y otras normas de procedimientos existente en cuanto no la contradigan o se opongan, en cuyo caso prevalecen las disposiciones especiales". (subrayado nuestro)

33. La derogación identificada en el párrafo precedente tiene como fin reafirmar la vocación unificadora de la LPAG y desterrar la técnica de considerarla como una norma supletoria tal como se puede advertir de la exposición de motivos "²⁴ del Decreto Legislativo N° 1452 cuando el legislador señala lo siguiente:

"(...) según la Tercera Disposición Complementaria Final de la LPAG esta es una norma de supletoriedad, según la cual prevalecen las normas especiales cuando la contradigan. ¿Es la LPAG una norma común o una norma supletoria?

La norma supletoria es aquella que no es aplicable directamente a todos los procedimientos desarrollados en los órganos comprendidos dentro de su alcance organizativo, ya que si hay leyes propias que contemplan procedimientos especiales, atendiendo a la singularidad de la materia, serán de aplicación preferente tales disposiciones en las materias que constituyan su especialidad, solo en aquello que tales disposiciones especiales omitan o refieran expresamente, se les podrá aplicar las normas generales "²⁵.

Por su parte, la norma común es aquella cuyas disposiciones procedimentales pertenecen o se extienden a varios sujetos, no siendo privativo de ninguna autoridad o sujeto individual o grupalmente considerado. Son normas que regulan aspectos netamente procesales, respecto de los cuales no tiene relevancia alguna el procedimiento'.

Seguendo a Morón Urbina, 'desde la vigencia de la Ley N° 27444, con el objeto de excluirse de muchas de sus disposiciones, las entidades emplearon una fórmula de evasión a partir de ampararse en la especialidad de sus procedimientos. De ese modo, afirmando su especialidad, se diferenciaban aun por vía reglamentaria interna. Así, plazos, recursos, formas de notificación, modalidades de eficacia, exigencias, requisitos, plazos, entre otros, adoptaban reglas distintas a las generales, simplemente afirmando su 'especialidad', vaciando de contenido a la LPAG'²⁶.

Lo descrito por Morón Urbina demuestra que la técnica de considerar a la LPAG como una norma supletoria no solo no atiende la vocación unificadora de esta norma, sino que puede traer consigo la imposición de condiciones al administrado que le sean menos favorables.

Estando a lo señalado creemos que debe derogarse la Tercera Disposición Complementaria Final de la LPAG, puesto a que la LPAG no es una norma de carácter supletorio, por lo cual, el derogar la citada disposición significaría solucionar esta antinomia respecto al artículo II del Título Preliminar, que establece el contenido de la norma". (subrayado nuestro)

34. En este punto, es importante aclarar que, previa la referida derogación, el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272, ya había modificado el artículo II del Título Preliminar de la LPAG, estableciendo que, la referida ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades que la componen, incluyendo los procedimientos especiales. Igualmente, establece que, a los administrados no podrán imponerseles condiciones menos favorables que las establecidas en la LPAG, debiendo las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales cumplir con los principios administrativos y cautelar el respeto a los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, conforme se aprecia del propio texto normativo:

"Artículo II.- Contenido

1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.

2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.

3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley." (subrayado nuestro)

35. De lo señalado, puede colegirse con prístina claridad que, la LPAG y sus posteriores modificatorias, como es el caso de los Decretos Legislativos N° 1272 y N° 1452 que han sido acopiadas en el vigente TUO de la LPAG, es una muestra de la voluntad unificadora y de sistematización del legislador nacional, con la finalidad de dictar normas generales y específicas para la estandarización y optimización de los procedimientos administrativos comunes dentro de la Administración pública y, de esta manera, hacer predecibles sus requisitos y plazos; cautelando, de esta manera, los derechos, garantías e intereses de los administrados, aún si se encuentran inmersos en procedimientos especiales. Así, la LPAG se torna en una norma imperativa que garantiza condiciones mínimas para la tramitación de los distintos procedimientos administrativos, dejando de lado cualquier concepción o interpretación relacionada a que ostentaría un carácter supletorio.

36. No debe perderse de vista además que, la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1272²⁷, estableció una exigencia obligatoria a todas las entidades públicas para que adecúen sus procedimientos especiales, según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo II del Título Preliminar de la LPAG (actualmente numeral 2 del artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG), con la finalidad que dichos procedimientos no incluyan normas que impongan a los

administrados condiciones menos favorables que aquellas previstas en la citada norma.

El debido procedimiento administrativo como derecho y garantía

37. Ahora bien, la Constitución Política del Estado en el inciso 3 de su artículo 139, establece los principios y derechos de la función jurisdiccional, y la observancia del debido proceso y de la tutela jurisdiccional efectiva; en ese sentido, cuando el órgano jurisdiccional imparte justicia, está obligado a observar los principios, derechos y garantías que la Constitución establece como límites del ejercicio de las funciones asignadas.

38. El Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la Constitución ha señalado con relación al debido proceso que "(...) el contenido constitucional del derecho al debido proceso (...) presenta dos expresiones: **la formal y la sustantiva**. En la de carácter formal, los principios y reglas que lo integran tienen que ver con las formalidades estatuidas, tales como las que establecen el juez natural, el procedimiento preestablecido, el derecho de defensa y la motivación; y en su expresión sustantiva, están relacionados los estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer".²⁸ (énfasis nuestro)

39. Por otro lado, es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que, el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución no sólo tiene una dimensión judicial, sino se extiende al ámbito administrativo. En ese sentido, ha dejado sentado que: "**El derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo**. Así, **el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto -por parte de la administración pública o privada- de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)**".²⁹ (énfasis nuestro).

40. En ese contexto jurisprudencial, el debido proceso administrativo se erige como un derecho fundamental y una garantía constitucional ante la Administración que asegura al administrado un procedimiento debido, encontrando su regulación en la LPAG como el principio al debido procedimiento, en el subnumeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, en los que se enuncian otros derechos y garantías, entre los que destacan "(...) de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable (...)". (énfasis nuestro).

Del derecho al plazo razonable como garantía del debido proceso en sede administrativa

41. Conforme se ha precisado en los considerandos precedentes, el derecho al plazo razonable constituye una garantía fundamental y una manifestación implícita al debido proceso en sede administrativa, en tanto tiene como finalidad evitar que los procedimientos administrativos se prolonguen más allá de lo razonable, y más bien se concluyan en el plazo más breve posible.

42. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que "(...) el derecho a un plazo razonable del proceso o a ser juzgado dentro de un plazo razonable, constituye una manifestación implícita del derecho al debido proceso reconocido en el artículo 139.3 de la Constitución. El plazo de un proceso o un procedimiento será razonable sólo si es que aquél comprende un lapso de tiempo que resulte necesario y suficiente para el desarrollo de las actuaciones procesales necesarias y pertinentes que requiere el caso concreto, así como para el ejercicio de los derechos de las partes de acuerdo a sus intereses, a fin de obtener una respuesta definitiva en la que se determinen los derechos y obligaciones de las partes"³⁰.

43. Asimismo, ha establecido ciertos criterios a efectos de verificar su vulneración, tales como: "(...) a) la actividad

procesal del interesado, b) la conducta de las autoridades judiciales, y c) complejidad del asunto³¹(...)" . Estos criterios permitirán analizar y verificar si el retraso o la dilación dentro de un proceso o procedimiento resultan indebidos o no; no obstante, deben ser analizados según el caso concreto.

44. Por otro lado, el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable también posee regulación supranacional al constituirse como una garantía fundamental, en tanto el artículo 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que *"toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías dentro de un plazo razonable"*, dispositivo legal sobre la cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado doctrina, afirmando que el proceso no sólo debe ser justo, sino también oportuno; así tenemos, el Caso Suárez Rosero vs. Ecuador³², el Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia³³, el Caso Anzualdo Castro vs. Perú³⁴, entre otros, cuyos extractos de su fundamentación son los siguientes:

Caso Suárez Rosero vs. Ecuador

"(...)

70. El principio de "plazo razonable" al que hacen referencia los artículos 7.5 y 8.1 de la Convención Americana tiene como finalidad impedir que los acusados permanezcan largo tiempo bajo acusación y asegurar que ésta se decida prontamente".

(...)" .

Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia

"(...)

154. (...) el derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable, ya que una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales.

(...)" .

Caso Anzualdo Castro vs. Perú

"(...)

156. El artículo 8.1 de la Convención Americana establece como uno de los elementos del debido proceso que los tribunales decidan los casos sometidos a su conocimiento en un plazo razonable. Al respecto, la Corte ha considerado preciso tomar en cuenta varios elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el que se desarrolla un proceso: a) complejidad del asunto, b) actividad procesal del interesado, c) conducta de las autoridades judiciales y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

(...)" .

45. Cabe relieves también que, el propio Tribunal Constitucional siguiendo la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que: *"(...) el derecho a un 'plazo razonable' tiene como finalidad impedir que los acusados permanezcan durante largo tiempo bajo acusación y asegurar que su tramitación se realice prontamente. En consecuencia, el derecho a que el proceso tenga un límite temporal entre su inicio y su fin forma parte del núcleo mínimo de derechos reconocido por el sistema internacional de protección de los derechos humanos, y, por tanto, no puede ser desconocido"*³⁵. Destaca también que: *"(...) la violación del derecho al plazo razonable, que como ya se ha dejado dicho es un derecho público subjetivo de los ciudadanos, limitador del poder penal estatal, provoca el nacimiento de una prohibición para el Estado de continuar con la persecución penal fundada en la pérdida de la legitimidad punitiva derivada del quebrantamiento de un derecho individual de naturaleza fundamental. Sostener lo contrario supondría, además, la violación del principio del Estado Constitucional de Derecho, en virtud del cual los órganos del Estado sólo pueden actuar en la consecución de sus fines dentro de los límites y autorizaciones legales y con el respeto absoluto de los derechos básico de la persona. (...)"*³⁶.

46. Así las cosas, surge la imperiosa necesidad que, todo procedimiento administrativo sea resuelto dentro de un plazo razonable en aras de garantizar un proceso eficiente y que brinde seguridad jurídica a los administrados. Esto

cobra mayor relevancia, cuando una persona es investigada o procesada a través de un procedimiento administrativo sancionador, ya que no puede encontrarse sometida de manera indefinida a la potestad sancionadora del Estado, creando espacios de incertidumbre sobre su situación jurídica. Todo lo contrario, la autoridad de la Administración pública que ejercita la potestad punitiva estatal se encuentra obligada a ser diligente y eficaz, así como a respetar los derechos fundamentales de los presuntos infractores, con la finalidad de otorgarle legitimidad al uso de dicha potestad y eliminar cualquier riesgo de arbitrariedad.

47. Además, esta exigencia de resolución pronta y razonable de los procedimientos trasladada a la autoridades de la Administración pública tienen su amparo en el principio de celeridad recogido en el numeral 1.9 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, cuando se prescribe lo siguiente: *"Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento"*. (negrita y subrayado nuestro)

48. En esa línea garantista de naturaleza constitucional es que surge la caducidad en el procedimiento administrativo sancionador, como una figura jurídica que permite asegurar que los procedimientos se desarrollen dentro de plazos razonables, poniendo fin a las incertidumbres jurídicas al extinguir los derechos subjetivos o las potestades si no son ejercidas por sus titulares dentro del plazo legal previamente establecido.

De la caducidad en el procedimiento administrativo sancionador y su regulación en la LPAG

49. En el marco del procedimiento sancionador, podemos definir a la caducidad como aquella figura jurídica que establece el tiempo máximo a través del cual la autoridad administrativa debe instruir y resolver un procedimiento de dicha naturaleza en primera instancia, es decir, por la caducidad se le fija un límite temporal a la potestad sancionadora del Estado. Así concebida, la caducidad se convierte en una regla para todo procedimiento sancionador que es percibida desde dos aspectos: a) como una garantía para todo ciudadano, que le permite conocer previamente cuánto durará el procedimiento sancionador al cual se encuentra sometido; y, b) como una carga para la administración, de tal forma que ésta instruya y resuelva en un plazo de tiempo determinado.

50. Esta percepción dual de la caducidad tiene su basamento fundamental en el principio de seguridad jurídica, que tiene naturaleza constitucional tal como lo ha señalado el propio Tribunal Constitucional al precisar que: *"(...) es un principio consustancial al Estado constitucional de derecho, implícitamente reconocido en la Constitución. Se trata de un valor superior contenido en el espíritu garantista de la Carta Fundamental, que se proyecta hacia todo el ordenamiento jurídico y busca asegurar al individuo una expectativa razonablemente fundada respecto de cuál será la actuación de los poderes públicos y, en general, de toda la colectividad, al desenvolverse dentro de los cauces del Derecho y la legalidad"*³⁷. Así, por este principio, la caducidad se convierte en un mecanismo de protección al ciudadano frente a la incertidumbre constante de una imputación de cargo o de la imposición de una sanción, permitiéndole saber de manera predecible que la potestad estatal se ejercite dentro de un plazo razonable y certero.

51. Otro principio sobre el cual se sustenta la caducidad es el principio de eficacia por el cual se exige a la Administración pública que actúe en forma celeré y eficiente, optimizando sus recursos, cumpliendo los requisitos y plazos para resolver los procedimientos sancionadores, sin que ello implique generar indefensión a los administrados. En doctrina comparada, el principio de eficacia justifica la aplicación de la caducidad en el procedimiento administrativo sancionador, con base en determinadas premisas: 1) resulta evidente que no es materialmente posible que las Administraciones públicas puedan perseguir todas y cada una de las infracciones al orden jurídico cometidas por los ciudadanos, es por ello que los límites temporales coadyuvan a que la Administración pública pueda adoptar cierta discrecionalidad -u oportunidad-

bajo un enfoque selectivo y estratégico en el ejercicio de la potestad sancionadora primando los casos más recientes en defecto de aquellos demasiado lejanos en el tiempo; 2) del análisis costo/beneficio no resulta conveniente para la Administración pública ocuparse de casos demasiado lejanos en el tiempo; y, 3) el establecimiento de plazos amplios de prescripción sólo sirve para que la administración tenga a sus funcionarios distraídos y no garantiza un exitoso ejercicio de los poderes sancionadores, siendo recomendable la reducción de dichos plazos (dentro de unos márgenes razonables) e incluso su conversión en plazos de caducidad constituyen indicadores de eficacia en la gestión de la Administración pública³⁸.

52. No obstante, de una revisión del texto original de la LPAG, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril del 2001, se puede advertir que, en el capítulo II relacionado al Procedimiento Sancionador, el legislador se limitó a regular la prescripción de la facultad sancionadora (artículo 233), dejando de lado a la figura de la caducidad. Esta situación generó que, muchos procedimientos sancionadores se extendieran de manera excesiva en el tiempo, convirtiéndose en una carga para los administrados, quienes tenían que mantenerse sometidos por meses o quizás años a la actuación del poder público.

53. Ante dicha problemática, surgió la necesidad de incorporar la caducidad del procedimiento sancionador en nuestro ordenamiento jurídico, término que fue tomado de la legislación española, que en el literal b) del artículo 25 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 2 de octubre del 2015, señala: “En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previsto en el artículo 95”³⁹.

54. Es así que, a través del Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, no sólo se introdujo dicha institución, con la incorporación del artículo 237-A a la LPAG, sino su aplicación a los procedimientos sancionadores en trámite luego del plazo de un (1) año, contado desde la vigencia del citado Decreto Legislativo, en aplicación de lo dispuesto por la Quinta Disposición Complementaria Transitoria. Así, dichos dispositivos establecieron textualmente, lo siguiente:

“Artículo 237-A. Caducidad del procedimiento sancionador

(...)

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica al procedimiento recursivo.

Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.

3. La caducidad es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.

4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción.

(...)

“Disposición Complementaria Transitoria

(...)

Quinta.- Para la aplicación de la caducidad prevista en el artículo 237-A de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento

Administrativo General, se establece un plazo de un (1) año, contado desde la vigencia del presente Decreto Legislativo, para aquellos procedimientos sancionadores que a la fecha se encuentran en trámite.
(...).”

55. Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo N° 1452⁴⁰ la figura de la caducidad sufrió modificaciones como, el de adecuar el término de “caducidad” por “caducidad administrativa”; que la declaración de caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, ni los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente. Asimismo, se agregó un numeral relacionado a la vigencia de las medidas preventivas, correctivas y cautelares.

56. Como se advierte de lo señalado, la incorporación por parte del legislador de la caducidad administrativa en la LPAG a través del Decreto Legislativo N° 1272, y su posterior modificación por el Decreto Legislativo N° 1452, tuvo como finalidad darle una salida distinta al mero transcurso del tiempo ante la falta de pronunciamiento en un procedimiento administrativo sancionador en trámite, en aras de preservar condiciones básicas de seguridad jurídica y evitar que los procedimientos queden abiertos o inconclusos indefinidamente. Morón Urbina⁴¹ señala lo siguiente:

“[L]a caducidad del procedimiento administrativo sancionador recogida en el TUO de la LPAG responde (...) a la caducidad - perención (...) En cuanto a la finalidad de la caducidad, en líneas generales corresponde señalar que, en tanto dicha figura está asociada a la inactividad y al transcurso de un plazo, sus fundamentos son la seguridad jurídica y el derecho al plazo razonable. (...) De este modo la caducidad del procedimiento administrativo sancionador permite que el administrado que interactúa con la potestad sancionadora de la Administración Pública no permanezca en un estado constante de incertidumbre jurídica respecto a una posible sanción, de manera que el paso del tiempo elimina dicha situación en favor del administrado.” (énfasis agregado).

57. De este modo, la conclusión de un procedimiento por razón de la caducidad administrativa tiene su correlación con el necesario equilibrio que debe existir entre el ejercicio de la potestad pública sancionadora que incide negativamente sobre los derechos de los administrados y del imprescindible respeto de los derechos de estos.

De la ausencia o vacío de regulación de la caducidad administrativa en el Régimen Disciplinario Funcional de la Procuraduría General del Estado

58. Mediante Decreto Legislativo N° 1326, se reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y se crea la Procuraduría General del Estado, como ente rector, a fin de mantener y preservar la autonomía, uniformidad y coherencia en el ejercicio de la función de los procuradores públicos en el ámbito nacional, supranacional e internacional, así como fortalecer, unificar y modernizar la Defensa Jurídica del Estado. El referido decreto legislativo entró en vigencia el 24 de noviembre del 2019, un día después de la publicación de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 018-2019-JUS el 23 de noviembre del 2019.

59. A través del título V del Decreto Legislativo N° 1326, se regula con norma jurídica con rango y fuerza de ley, el Régimen Disciplinario Funcional de la Procuraduría General del Estado; sin embargo, se advierte que, en la referida ley no se positiviza la prescripción ni la caducidad administrativa.

60. Es recién vía reglamentaria, específicamente, en el artículo 36 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326 que, se regula la figura de la prescripción, más no de la caducidad. Así, en el numeral 36.1 se recoge la prescripción de la facultad sancionadora con un plazo de cuatro (4) años; y, posteriormente, en el numeral 36.3 se regula la prescripción del procedimiento administrativo disciplinario con un plazo de dos (2) años.

61. Además de ello, también vía reglamentaria, se regula el plazo de tramitación del procedimiento administrativo

disciplinario, conforme se puede advertir del artículo 35 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326 cuando dispone que:

(...)

1. **La Fase Instructiva** se encuentra a cargo de la unidad orgánica instructora, que emite la resolución de inicio del procedimiento administrativo disciplinario, o en su defecto, la resolución que declara improcedente o no haber mérito al inicio del procedimiento administrativo disciplinario, disponiéndose en este último caso su archivo definitivo. Las resoluciones antes señaladas son inimpugnables, rechazándose de plano cualquier recurso que pretenda su contradicción o nulidad en todo o en parte.

(...)

3. **Con el respectivo descargo o sin él, la unidad de orgánica encargada de la instrucción dentro del plazo no mayor de ciento veinte (120) días hábiles, realiza de oficio las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando la información y/o documentación relevante para determinar la existencia de indicios suficientes de responsabilidad disciplinaria susceptible de sanción, expidiendo un informe final de instrucción, dentro de un plazo no mayor de quince (15) días hábiles, el mismo que debe ser motivado debiendo desarrollar las conductas constitutivas que se consideren probatorias de presumible falta por inconducta funcional, la norma que prevé la sanción y la sanción propuesta. De no encontrar indicios suficientes de presunta responsabilidad disciplinaria, emite el correspondiente informe. En ambos casos, los informes se derivan a la unidad orgánica encargada de la sanción.**

4. **La Fase Sancionadora, se encuentra a cargo de la unidad orgánica encargada de la sanción, notifica al/a la procesado/a el informe final de instrucción para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles, y señala fecha y hora para llevar a cabo el informe oral, en caso haya sido solicitado por el/ la procesado/a en su debida oportunidad notificándole el respectivo informe. Asimismo, de considerarlo necesario programa de oficio a audiencia de informe oral. Habiéndose realizado o no la audiencia de informe oral, procederá a emitir la resolución que determine la responsabilidad disciplinaria y la correspondiente imposición de sanción o, por el contrario, emite resolución declarando la ausencia de responsabilidad disciplinaria y el consecuente archivo definitivo de los actuados, en un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles, de recibido el informe final de la unidad orgánica encargada de la instrucción; o, de haberse llevado a cabo el informe oral, según corresponda. El plazo referido anteriormente puede ser ampliado por treinta (30) días hábiles adicionales. (énfasis nuestro)**

62. En concordancia con la norma señalada en el párrafo precedente y vía infra reglamentaria, los numerales 9.3 y 9.4 del artículo 9 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", regulan los plazos de tramitación del PAD, en similar sentido que el Reglamento precitado, indicándose lo siguiente:

(...)

9.3. FASE DE INSTRUCCIÓN

(...)

9.3.2. Desarrollo del PAD

(...)

9.3.2.3. **Con el respectivo descargo o sin él, la UI cuenta con ciento veinte (120) días para realizar de oficio las actuaciones necesarias con el propósito de determinar la existencia de indicios suficientes de responsabilidad disciplinaria susceptible de sanción, pudiendo solicitar la información que sea necesaria a los organismos, EAP o privados, conforme a sus competencias.**

(...)

9.4. FASE SANCIONADORA

9.4.2. Resolución final

9.4.2.1. **En un plazo máximo de sesenta (60) días contados desde la fecha de recepción del informe final de instrucción, la US emite la resolución que determina la responsabilidad disciplinaria y la sanción que corresponde**

o, de ser el caso, la resolución que declara la ausencia de responsabilidad disciplinaria y el archivo definitivo de los actuados.

9.4.2.2. **Excepcionalmente y mediante resolución debidamente motivada, la US puede disponer la ampliación de este plazo por treinta (30) días adicionales para la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere relevantes y necesarias para resolver el procedimiento. Esta resolución de ampliación de plazo tiene el carácter de inimpugnable.**

(...)(énfasis nuestro)

63. Sin embargo, estos plazos referidos a la tramitación de los procedimientos administrativos disciplinarios que se encuentran establecidos tanto en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326 como en la Directiva N° 1-2021-PGE/CD, son de naturaleza ordenatoria, ya que sus vencimientos no impiden que las autoridades del procedimiento disciplinario actúen fuera de plazo, máxime aún si la ley no ha dispuesto de manera expresa su naturaleza perentoria, conforme lo prevé el numeral 140.3 del artículo 140⁴² del TUO de la LPAG.

64. En esa misma línea, en el numeral 8.7 del artículo 8 de la citada Directiva N° 1-2021-PGE/CD, se establece las siguientes causas de conclusión del PAD:

(...)

8.7.1. **Por muerte de los/as procuradores/as públicos/as, ex procuradores/as públicos/as, abogados/as y ex abogados/as, que ejercen o ejercieron la defensa del Estado por delegación o representación.**

8.7.2. **Por prescripción de la potestad sancionadora disciplinaria.**

8.7.3. **Por resolución firme de sanción o absolución.**

(...)

65. Estando a lo expuesto no se advierte regulación normativa respecto a la institución de la caducidad administrativa en el Decreto Legislativo N° 1326, en su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2019-JUS, ni en la Directiva N° 1-2021-PGE/CD, aprobada por la Resolución del Procurador General del Estado N° 076-2021-PGE/PG, evidenciándose solamente plazos no perentorios para resolver los procedimientos, existiendo de ese modo en relación a la caducidad un vacío normativo en el Régimen Disciplinario Funcional de la PGE.

Del principio de integración y la necesidad de la introducción de la caducidad administrativa de la LPAG en el Régimen Disciplinario Funcional de la Procuraduría General del Estado

66. Las autoridades de la Administración pública, como operadores del derecho, tienen el deber de resolver las controversias en el marco de sus atribuciones y competencias, por lo que, no pueden relevarse de tal obligación bajo la excusa de una insuficiencia de la norma. Lo indicado decanta de lo estipulado en el numeral 1 del artículo VIII "Deficiencia de fuentes" del Título Preliminar del TUO de la LPAG cuando se indica que: "**Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia de sus fuentes; en tales casos, acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad**".

67. Frente a la ausencia de una norma o la falta de una adecuada regulación, el principio de integración se torna relevante en la práctica jurídica. Nuestro ordenamiento jurídico procesal recoge dicho principio en el numeral 1 del artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, prescribiendo lo siguiente:

"1. Principio de integración.- Los jueces no deben dejar de resolver el conflicto de intereses o la incertidumbre con relevancia jurídica por defecto o deficiencia de la ley. En tales casos deberá aplicar los principios del derecho administrativo".

68. A partir de ello, es evidente que, en nuestro sistema jurídico en general, cuando existe un vacío normativo, son los principios los que resultan indispensables para armonizar el ordenamiento, como método de integración e interpretación.

69. De igual manera, es importante tener presente que, el artículo V del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece las fuentes que conforman el ordenamiento jurídico administrativo y que regulan los procedimientos administrativos:

“(…)

2.1. *Las disposiciones constitucionales.*

2.2. *Los tratados y convenios internacionales incorporados al Ordenamiento Jurídico Nacional.*

2.3. *Las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente.*

2.4. *Los Decretos Supremos y demás normas reglamentarias de otros poderes del Estado.*

2.5. *Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y reglamentos de las entidades, así como los de alcance institucional o provenientes de los sistemas administrativos.*

2.6. *Las demás normas subordinadas a los reglamentos anteriores.*

2.7. *La jurisprudencia proveniente de las autoridades jurisdiccionales que interpreten disposiciones administrativas.*

2.8. *Las resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede.*

2.9. *Los pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor, debidamente difundidas.*

2.10. *Los principios generales del derecho administrativo (...)*”.

70. Siendo esto así, conforme se ha desarrollado en los acápite precedentes, la caducidad administrativa no se encuentra contemplada en ninguna de las normas que regulan el Régimen Disciplinario Funcional de la Procuraduría General del Estado, sin embargo, su aplicación a dicho régimen especial resulta perfectamente viable, vía principio de integración, al estar regulada dicha figura en el régimen común sancionador de la LPAG, a razón que, dicha ley dentro de nuestro ordenamiento jurídico es concebida como una norma de naturaleza común, es decir, una norma imperativa que garantiza condiciones mínimas o pautas comunes que sirven de “base” para la tramitación de cualquier procedimiento administrativo especial, de acuerdo a lo previsto en el artículo II de su Título Preliminar.

71. La cobertura de este vacío normativo advertido a efectos de introducir la caducidad administrativa de la LPAG, vía principio de integración, en el Régimen Disciplinario Funcional de la Procuraduría General del Estado se sustenta esencialmente en la aplicación del derecho fundamental al plazo razonable y el principio constitucional de seguridad jurídica que forma parte consubstancial al Estado Constitucional de Derecho, así como en los principios del debido procedimiento, celeridad y eficacia recogidos en el Título Preliminar de la ley acotada, los cuales han sido desarrollados a lo largo de la presente resolución; de tal forma, que se permita establecer límites temporales claros que garanticen una actuación previsible y razonable de los órganos disciplinarios, eliminando cualquier estado de incertidumbre prolongada o de una actuación arbitraria en contra de los investigados o procesados.

72. Es evidente que, debido a la especialidad que guarda todo procedimiento en específico dentro del aparato estatal se debe contar con una regulación especial; sin embargo, ello no puede ser óbice para relegar derechos o garantías mínimas que regulan el procedimiento administrativo o el procedimiento sancionador en su régimen común recogido en la LPAG, en consonancia con lo prescrito en el numeral 229.2 del artículo 229 del TUO de la LPAG.

73. De esta forma, la compatibilización normativa entre el Régimen Disciplinario Funcional de la Procuraduría General del Estado (régimen especial) y el régimen común sancionador de la LPAG, se alinea con la vocación unificadora y sistematizadora del legislador manifestada

en la exposición de motivos y regulada a través de los Decretos Legislativos N° 1272 y N° 1452 que modificaron la LPAG, permitiendo el fortalecimiento y consolidación del sistema disciplinario de la Procuraduría General del Estado, al hacerlo más eficiente, equitativo, predictivo y garantista a favor de los procuradores públicos y abogados vinculados al SADJE, así como otorgando legitimidad a las actuaciones realizadas por sus órganos disciplinarios.

74. Téngase en cuenta también que, la LPAG es una norma de carácter legal que forma parte del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico administrativo que regula a todas las entidades del Estado, incluida la Procuraduría General del Estado; tan es así que, la propia 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” la recoge como parte de su base legal de regulación, por lo que, la aplicación de la caducidad administrativa en el procedimiento disciplinario de la Procuraduría General del Estado se sustenta también en el principio de legalidad, en razón a que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le han sido atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas, tal como lo establece el numeral 1.1 del artículo IV de la LPAG.

75. En este punto, a propósito del principio de legalidad, cabe destacar que, este principio se sustenta en la regla denominada reserva legal, respecto de la cual de existir la voluntad de la Administración de auto regular su propio plazo para resolver la caducidad administrativa, dicho plazo debe ser establecido mediante una ley, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del numeral 1 del artículo 237-A del TUO de la LPAG que, de manera expresa, indica “**Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este**”. Por tanto, queda restringida su aplicación para resolver la caducidad administrativa con plazo distinto al establecido en el TUO de la LPAG, salvo sea autorizada únicamente por otra ley.

76. Es importante resaltar también que, recientemente el Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de la Constitución, en una sentencia de amparo de fecha 27 de agosto del 2024 en el expediente STC N° 01940-2024-PA/TC, ha reconocido la aplicación de la institución de la caducidad administrativa regulada en la LPAG a todas las entidades del Estado y sus procedimientos administrativos desarrollados, incluido los especiales, al afirmar que “**Esta institución, conforme lo establecido en los artículos I y II del Título Preliminar de la Ley 27444, modificados por el Decreto Legislativo 1272, resultaba de aplicación a todos los organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía-incluido el CNM-, así como a los procedimientos administrativos desarrollados en dichas entidades**”¹⁴³.

77. Por tanto, de acuerdo con la normativa vigente, resulta de aplicación la caducidad administrativa regulada en el artículo 237-A del TUO de la LPAG, dado que impone al procesado condiciones legales favorables recogidas en una norma de naturaleza común y que no se encuentran contempladas en las disposiciones normativas especiales que regulan el SADJE, si se tiene en cuenta que el órgano disciplinario de primera instancia sólo contará con nueve (9) meses (plazo ordinario), prorrogables por tres (3) meses adicionales (plazo extraordinario) previa resolución debidamente motivada, para culminar con la instrucción y emitir la resolución final, caso contrario, el procedimiento habrá caducado automáticamente, ordenándose su archivo. De no haber prescrito la potestad sancionadora, el órgano disciplinario competente puede evaluar el inicio de un nuevo procedimiento administrativo disciplinario, teniendo en cuenta además que, la declaratoria de caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización realizadas con anterioridad, ni los medios probatorios que motivaron la incoación del procedimiento caduco.

78. Razonar en contrario u entender la LPAG de una manera distinta, conllevaría a desconocer la naturaleza común de dicha ley, así como soslayar una garantía y exigencia legal mínima de la cual goza todo procesado u administrado y que forma parte del principio constitucional del debido proceso en sede administrativa, más aún si la caducidad administrativa se constituye como un mecanismo

de control o de interdicción de la arbitrariedad en el ejercicio de las facultades discrecionales que tienen las autoridades administrativas.

79. Por los fundamentos antes expuestos, corresponde a este Tribunal apartarse del criterio establecido por el anterior Colegiado del TD señalado en el considerando 23 de la presente resolución.

Del vencimiento del plazo caducidad administrativa en el caso en concreto

80. Teniendo en cuenta que hemos aceptado la aplicación de la caducidad administrativa en el Régimen Disciplinario Funcional de la PGE, a continuación, este Colegiado procede a realizar una verificación de la actuación procedimental a fin de constatar si ha vencido el plazo de caducidad administrativa del presente procedimiento administrativo disciplinario, advirtiéndose lo siguiente:

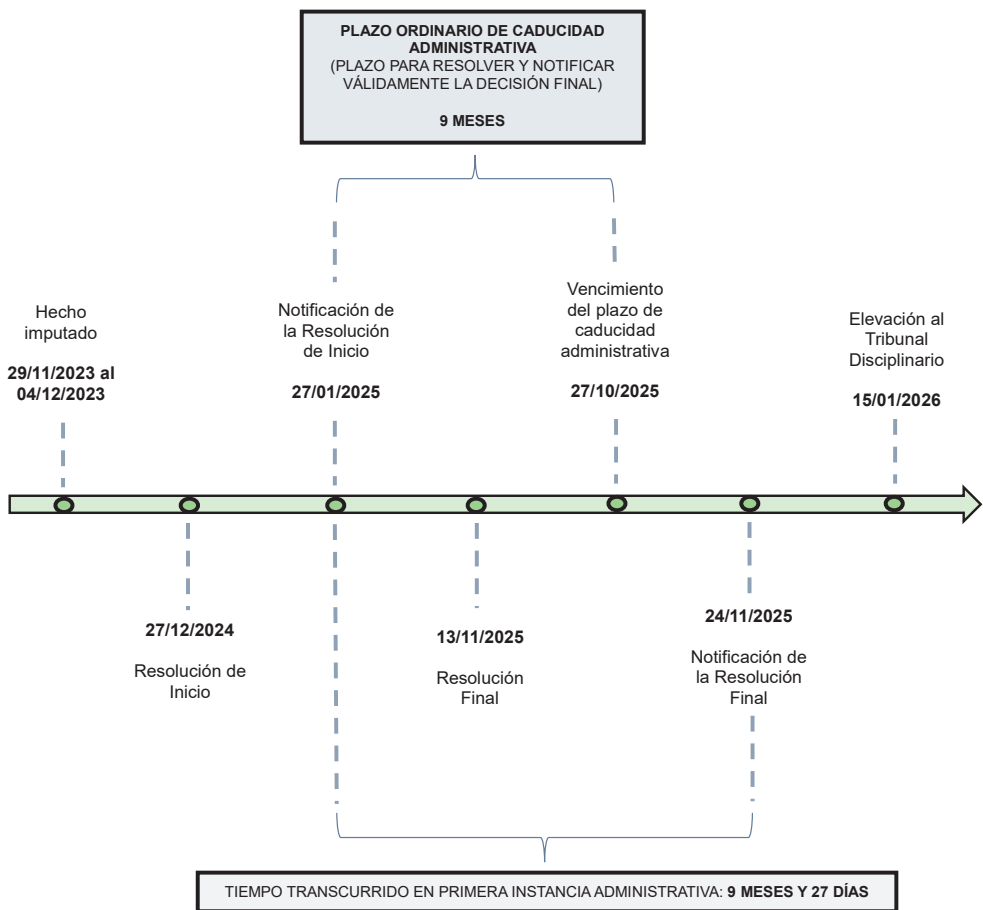
80.1. Por Resolución Número Uno del 27 de diciembre de 2024, la UI de la OCF, resuelve iniciar PAD contra la abogada Nory Marilyn Vega Caro, en su condición de Procuradora Pública Ad Hoc Adjunta para el caso Odebrecht, siendo notificada la precitada a través de correo electrónico el **27 de enero de 2025**⁴⁴.

80.2. Con Informe Final de Instrucción N° 026-2025-JUS/PGE-OCF-UI del 12 de junio de 2025, la UI de la OCF, propone absolver de los cargos atribuidos a la procesada

Nory Marilyn Vega Caro, en su condición de procuradora pública ad hoc adjunta para el caso Odebrecht, siendo elevado el expediente a la US el 12 de junio de 2025⁴⁵, Unidad que notifica personalmente a la procesada para que formule sus descargos el 9 de julio de 2025.

80.3. Mediante Resolución Final N° 183-2025-JUS/PGE-OCF-US del 13 de noviembre de 2025, la US de la OCF, resuelve imponer sanción de suspensión sin goce de remuneraciones por once (11) días a la señora Nory Marilyn Vega Caro, por su actuación como Procuradora Pública Ad Hoc Adjunta de la Procuraduría Pública Ad Hoc para el caso Odebrecht, siendo notificada personalmente el **24 de noviembre de 2025**.

81. Del análisis del expediente se desprende que, la abogada Nory Marilyn Vega Caro fue notificada el **27 de enero de 2025** con la resolución de inicio del PAD, por lo que el plazo ordinario de nueve (9) meses para notificar la resolución que resuelve este procedimiento venció el **27 de octubre de 2025**, es decir que, el **24 de noviembre de 2025**, cuando se notificó la Resolución Final N° 183-2025-JUS/PGE-OCF-US, la facultad para que la US emita la Resolución Final de Sanción ya había caducado, máxime si no consta en autos una ampliación excepcional por tres (3) meses adicionales previo a su vencimiento. Para una mayor ilustración de los actos procedimentales y sus respectivas fechas, se establece la siguiente línea de tiempo:



82. En tal sentido, al no haber sido resuelto el presente procedimiento disciplinario dentro de los plazos previstos en el numeral 1 del artículo 237-A del TUO de la LPAG, corresponde declarar de oficio la caducidad administrativa de éste; sin perjuicio que, el órgano disciplinario de primera instancia evalúe la apertura de un nuevo procedimiento administrativo disciplinario, en caso no haya prescrito la potestad sancionadora, conforme lo prevé el numeral 4 del citado artículo 237-A del TUO de la LPAG.

83. Es importante acotar que, un procedimiento administrativo se considera resuelto cuando se notifica válidamente la resolución final, a razón que, es a partir de su notificación que el acto administrativo adquiere eficacia y produce plenos efectos jurídicos en la esfera del administrado; salvo en aquellos casos en los que se le otorga un beneficio, donde la eficacia se obtiene desde la fecha de emisión del acto resolutivo, conforme lo prevé el artículo 16 del TUO de la LPAG.

84. Adicionalmente a ello, el numeral 5 del artículo 237-A del TUO de la LPAG establece que, aún el procedimiento haya sido declarado caduco, los medios probatorios subsisten para el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador, al indicar que: *“La declaración de la caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente”*.

85. Por lo señalado, este Colegiado estima que se ha infringido el numeral 1 del artículo 237-A de la LPAG, encontrándose el procedimiento afectado de la causal de nulidad trascendente prevista en el numeral 1 del artículo 10 del TUO de la LPAG⁴⁶, referida a la contravención de la ley; por lo que corresponde declarar la nulidad de la Resolución Final N° 0183-2025-JUS/PGE-OCF-US en todos sus extremos, debiendo disponerse el archivo del presente procedimiento administrativo disciplinario.

86. Finalmente, esta Sala considera que, habiéndose advertido vicio de nulidad, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos formulados por la procesada en su recurso de apelación.

Del establecimiento de un precedente administrativo de observancia obligatoria

87. De acuerdo con el numeral 2.6 del artículo V y el artículo VI del Título Preliminar del TUO de la LPAG, los precedentes administrativos se constituyen como una fuente del derecho administrativo, definiéndolos como aquellas resoluciones emitidas por la Administración pública a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales que, al resolver casos particulares, establecen de manera expresa criterios interpretativos de alcance general, siendo de observancia obligatoria por la entidad. Asimismo, agotan la vía administrativa y deben ser publicados para su pleno conocimiento.

88. Interesa destacar que, los precedentes administrativos, conforme lo señala Hutchinson⁴⁷, aportan: *“a) justicia, resultado directo de tratar con uniformidad los casos cuyos antecedentes de hecho y de derechos similares, impulsen resoluciones similares; b) seguridad jurídica, la previsibilidad del accionar de la Administración es un reclamo ciudadano y un derecho claramente exigible a las autoridades. Los tiempos de globalización, le agregan el valor al considerar a la seguridad jurídica una atracción especial para las inversiones internacionales; c) eficiencia y economía procedimental, la predictibilidad aporta presciencia y de ellas surge una suerte de “de presión de los reclamos” o una corriente de “reclamos posibles” a las que se suman rápidamente los interesados. El reclamo justo y el silencio de la pretensión excesiva, ahorran importantísimos volúmenes de fondos públicos. Ambos se morigeran ante el conocimiento cabal, continuo y respetuoso de la juridicidad y, ni los particulares ni la Administración necesitan llegar a incoar o responder respectivamente, recursos inútiles de difícil -cuando no es imposible- dilucidación judicial; d) la no arbitrariedad, como lo exige la Corte Interamericana, es exigible el límite que construye el principio de igualdad ante una decisión tomada en el ámbito de la discrecionalidad legítima, que aún permisivo de la opción administrativa, no encubre por ello el desvío de poder para beneficiar a algún particular en desmedro de una situación similar de otro interesado”*.

89. El Colegiado de este Tribunal Disciplinario en mérito al principio de predictibilidad y a fin de garantizar seguridad jurídica y equidad en el trato con los administrados y/o procesados, así como uniformizar un criterio interpretativo general en relación a la aplicación de la caducidad administrativa regulada en el TUO de la LPAG al Régimen Disciplinario Funcional de la Procuraduría General del Estado, de tal forma que se elimine cualquier atisbo de un tratamiento discriminatorio y arbitrario, considera que, la presente resolución se emita con carácter de precedente administrativo de observancia obligatoria y se disponga su publicación en el diario oficial El Peruano.

Por las consideraciones antes expuestas, con el voto unánime de los vocales de la Primera Sala del Tribunal Disciplinario de la Procuraduría General del Estado; e, interviniendo como ponente el vocal Arroyo León;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR DE OFICIO LA CADUCIDAD ADMINISTRATIVA del procedimiento administrativo disciplinario instaurado por la Resolución Número Uno del 27 de diciembre de 2024 en contra de la abogada Nory Marilyn Vega Caro, en su condición de procuradora pública ad hoc adjunta para el caso Odebrecht; en consecuencia, **NULA** la Resolución Final N° 183-2025-JUS/PGE-OCF-US del 13 de noviembre de 2025; y, al no corresponder pronunciamiento sobre el fondo, se dispone el archivo del presente procedimiento administrativo disciplinario, sin perjuicio que, la Unidad de Instrucción de la Oficina de Control Funcional de la Procuraduría General del Estado evalúe la apertura de un nuevo procedimiento administrativo disciplinario, de corresponder.

SEGUNDO.- DECLARAR que, de acuerdo al artículo VI del Título Preliminar del TUO de la LPAG, la presente resolución constituye precedente administrativo de observancia obligatoria, disponiéndose su publicación en el diario oficial El Peruano y en el portal institucional de la Procuraduría General del Estado al establecer los siguientes criterios:

1. “Criterio sustantivo: la caducidad administrativa regulada en el artículo 237-A en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2026-JUS, es aplicable al régimen disciplinario funcional de la Procuraduría General del Estado (régimen especial), vía principio de integración, al estar regulada dicha figura en el régimen común sancionador de la referida Ley, a razón que, esta última es concebida dentro de nuestro ordenamiento jurídico como una norma de naturaleza común, de acuerdo a lo previsto en el artículo II de su Título Preliminar.

2. Criterio procedimental: el órgano disciplinario de primera instancia sólo contará con nueve (9) meses (plazo ordinario), prorrogables por tres (3) meses adicionales (plazo extraordinario) previa resolución debidamente motivada, para culminar con la instrucción y emisión de la resolución final, caso contrario, el procedimiento habrá caducado automáticamente, ordenándose su archivo. De no haber prescrito la potestad sancionadora, el órgano disciplinario competente puede evaluar el inicio de un nuevo procedimiento administrativo disciplinario, teniendo en cuenta además que, la declaratoria de caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización realizadas con anterioridad, ni los medios probatorios que motivaron la incoación del procedimiento caduco”.

TERCERO.- ENCARGAR al secretario técnico del Tribunal Disciplinario de la Procuraduría General del Estado **NOTIFICAR** la presente resolución a la abogada Nory Marilyn Vega Caro y **DEVOLVER** el expediente disciplinario a la Oficina de Control Funcional de la Procuraduría General del Estado para su cumplimiento. **SS.**

EVERT RICARDO OBESO VILLAZÓN
Presidente

ELMO ROGER ARI ROMANÍ
Vocal

MARCO ANTONIO ARROYO LEÓN
Vocal

¹ Folios 1 a 3.

² Folios 11 a 14.

³ Folios 110 a 116 vuelta.

⁴ Folios 119 a 134.

⁵ Folios 138 a 139.

⁶ Folios 147 a 138.

⁷ Folios 152 a 153.

⁸ Folio 158.

⁹ Cuya aprobación se formaliza por Resolución N° D000456-2023-JUS/PGE-PG, publicada el 10 de agosto de 2023 en el diario oficial El Peruano.

¹⁰

¹¹ Decreto Legislativo N° 1326
“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".
- 12 **Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2019-JUS**
"Artículo 27.- Funciones del Tribunal Disciplinario de la Procuraduría General del Estado
El Tribunal Disciplinario tiene las siguientes funciones: 1. Resolver en última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por la Oficina de Control Funcional".
- 13 **Reglamento de Organización y Funciones de la Procuraduría General del Estado**
"Artículo 19.- Funciones del Tribunal Disciplinario
Son funciones del Tribunal Disciplinario las siguientes:
a) Resolver en última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por la Unidad de Sanción de la Oficina de Control Funcional".
- 14 **Reglamento Interno del Tribunal Disciplinario de la Procuraduría General del Estado**
"Artículo 3.- Tribunal Disciplinario
3.1. Es el órgano resolutorio del régimen disciplinario funcional de la Procuraduría General del Estado que resuelve, con la debida motivación, en segunda y última instancia, las impugnaciones recaídas en contra de las resoluciones emitidas por la Unidad de Sanción de la Oficina de Control Funcional de la Procuraduría General del Estado, asimismo emite pronunciamiento respecto de las quejas por defectos de tramitación y ejerce las demás funciones que le son asignadas por la normativa de la materia.
(...)
Artículo 5.- Funciones del Tribunal Disciplinario
a) Resolver en última instancia administrativa disciplinaria los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por la Unidad de Sanción de la Oficina de Control Funcional, declarando la nulidad cuando corresponda".
- 15 **Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2019-JUS**
"Artículo 35.- Fase Instructiva y la Fase Sancionadora
El procedimiento administrativo disciplinario para la aplicación de sanciones por responsabilidad funcional se somete a lo siguiente:
(...)
5. La resolución que pone fin a la instancia es notificada tanto al/a la procurador/a público/a como al/a la abogado/a procesados/a, de ser el caso, procediendo como medio impugnatorio la apelación, que se interpone únicamente por el/la procesado/a en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, siendo este resuelto por el Tribunal Disciplinario de la Procuraduría General del Estado en segunda y última instancia, agotando su decisión la vía administrativa."
- 16 **Directiva N° 1-2021-PGE/CD**
"9.5 Segunda instancia administrativa disciplinaria
9.5.1. Recurso de apelación
La resolución que pone fin a la primera instancia es notificada al/la procesado/a. Contra dicha resolución, procede recurso impugnatorio de apelación. El recurso impugnatorio señalado, se interpone únicamente por el/la procesado/a en un plazo no mayor de quince (15) días contados a partir del día siguiente de su notificación con la resolución que pone fin a la instancia. Dicho recurso impugnatorio es resuelto por el TD en segunda y última instancia, agotando su decisión la vía administrativa."
- 17 **TUO de la LPAE**
"Artículo 206.- Facultad de contradicción
(...)
206.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo".
Folio 118.
Folios 119 a 134.
Exp. PAD N° 038-2022 / Exp. N° 030-2024-1STD. Resolución N° 4 del 18 de agosto del 2025, considerando 28.
- 21 Congreso de la República (2021). Comisión Permanente. Diario de Debates. Período Legislativo 2000-2001. Diario de Debates. Sesión 20, jueves 15 de marzo de 2021, p. 68-69. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_2000.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/50dd467a5aab1d73052576d50058bfa2/\\$FILE/TSCP20-A15032001.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_2000.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/50dd467a5aab1d73052576d50058bfa2/$FILE/TSCP20-A15032001.pdf)
- 22 Congreso de la República. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_2000.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/87124fa1e466e709052576c4005672ee/\\$FILE/00693.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_2000.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/87124fa1e466e709052576c4005672ee/$FILE/00693.pdf)
- 23 COSCULLUELA MONTANER, Luis. "La posición ordinal de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma (Título preliminar y disposiciones adicionales, transitoria, derogatoria y final)". En: SANTA MARÍA PASTOR, Juan Alfonso (director). Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), Madrid: Carperi, p. 19-51.
- 24 Congreso de la República. Exposición de Motivos del Proyecto del Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444.
https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Legislativos/2018/DL145220180918.pdf
- 25 MORÓN URBINA, Juan Carlos (2011) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima, Perú: Ed. Gaceta Jurídica, p. 798.
- 26 MORÓN URBINA, Juan Carlos (2017) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima, Perú: Ed. Gaceta Jurídica, p. 44.
- 27 **Decreto Legislativo N° 1272**
Disposiciones Complementarias Transitorias
Primera. - Las entidades tendrán un plazo de sesenta (60) días, contado desde la vigencia del presente Decreto Legislativo, para adecuar sus procedimientos especiales según lo previsto en el numeral 2 del artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444.
- 28 STC N° 03387-2013-PA/TC, f.j. 2.3.1
- 29 STC N° 04289-2024-AA/TC, f.j. 39.
- 30 STC N° 00295-2012-HC/TC, f.j. 3.
- 31 STC N° 00013-2024-PI/TC, f.j. 43.
- 32 Corte IDH. Caso Suárez Rosero vs. Ecuador. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Fondo, párr. 70.
- 33 Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Fondo, párr. 154.
- 34 Corte IDH. Caso Caso Anzualdo Castro vs. Perú. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Fondo, párr. 156.
- 35 STC N° 00618-2005-PHC/TC, f.j. 10.
- 36 STC N° 3509-2009-PHC/TC, f.j. 39.
- 37 STC Exps. Acumulados N° 0001/0003-2003-AI/TC, f.j. 3.
- 38 Caballero Sánchez, R. (1999). Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo, McGraw Hill, Madrid, p. 73.
- 39 Congreso de la República. Exposición de Motivos del Proyecto del Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444. Ubicado en: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Legislativos/2018/DL145220180918.pdf
- 40 Decreto Legislativo 1452, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Publicado en el diario oficial El Peruano el 16 de septiembre de 2018.
Artículo 237-A. Caducidad administrativa del procedimiento sancionador
1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo.
Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.
2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.
3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.
4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción.
5. La declaración de la caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente. Asimismo, las medidas preventivas, correctivas y cautelares dictadas se mantienen vigentes durante el plazo de tres (3) meses adicionales en tanto se disponga el inicio del nuevo procedimiento sancionador, luego de lo cual caducan, pudiéndose disponer nuevas medidas de la misma naturaleza en caso se inicie el procedimiento sancionador.
- 41 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General- Tomo II, Lima, 2019, p. 537-538.
- 42 **TUO de la LPAE**
"Artículo 140.- Efectos del vencimiento del plazo
(...)
140.3. El vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo (...)."
- 43 STC N° 01940-2024-PA/TC, f.j. 16.
- 44 Folio 72. Por escrito presentado el 30 de enero de 2025, la procesada señala que fue notificada a través de correo electrónico la Resolución Número Uno que resuelve iniciar PAD en su contra.
Folio 103.
- 45 **TUO de la LPAE**
"Artículo 10.- Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
(...)"
- 47 HUTCHINSON, T., & BIGLIERI, A. (2020). Breves consideraciones acerca del Precedente Administrativo. *IUS: Revista De investigación De La Facultad De Derecho*, 2(1), p. 34-35. <https://doi.org/10.35383/ius-usat.v2i1.518>