



La oralidad en los procedimientos administrativos sancionadores: fundamentación y propuestas para su fortalecimiento

Orality in administrative sanctioning procedures: foundation and proposals for its improvement

Angiela Paola Barrera Pérez*
Christian Omar Gamboa Matta**
Investigadores independientes

Resumen:

El artículo tiene por objetivo analizar cómo opera la garantía de oralidad en los procedimientos administrativos sancionadores en el Perú. En ese sentido, se estudia las ventajas y desventajas de la escritoriadad y la oralidad; posterior a ello, se analiza la regulación de las normativas sectoriales respecto a la oralidad en los procedimientos administrativos sancionadores. Finalmente, se plantean propuestas básicas para establecer un criterio homogéneo que repose en una normativa de aplicación general que permitan el desarrollo de la garantía de oralidad.

Abstract:

The article aims to analyze how the guarantee of orality operates in administrative sanctioning procedures in Peru. In this sense, the advantages and disadvantages of writing and orality are studied; Subsequently, the regulation of sector regulations regarding orality in administrative sanctioning procedures is analyzed. Finally, basic proposals are proposed to establish a homogeneous criterion that rests on a rule of general application that allows the development of the guarantee of orality.

Palabras clave:

Procedimiento administrativo – Procedimiento administrativo sancionador – Debido procedimiento – Oralidad – Derechos de defensa del administrado – Audiencia

Keywords:

Administrative law – Administrative sanctioning procedure – Due procedure – Orality – Rights of defense of the administered – Audience

Sumario:

1. Introducción – 2. La materialización de los procedimientos administrativos – 3. La garantía de oralidad en los procedimientos administrativos sancionadores – 4. Propuestas para mejorar el uso de la oralidad en los procedimientos administrativos sancionadores – 5. Conclusiones – 6. Bibliografía.

* Abogada en la Subgerencia de Operaciones y Fiscalización de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Contacto: anbar149@gmail.com

** Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Miembro de la Asociación de Derecho Administrativo León Duguít. Contacto: 09020053@unmsm.edu.pe

1. Introducción

La escritoriadad rige desde hace larga data los procedimientos administrativos porque permite plasmar los hechos y decisiones en el tiempo. Su naturaleza se ha combinado a estos a tal punto de ser considerada un elemento sustancial.

Sin embargo, actualmente, la evolución tecnológica permite nuevas posibilidades como el grabar las palabras expresadas de forma oral y transcribirlas en tiempo real a texto por medio de programas informáticos, además de almacenar a bajo coste gran cantidad de información y transferirla a destinos lejanos en cuestión de segundos.

Estas nuevas opciones se han democratizado, de ahí que privilegiemos la eficiencia y velocidad en las comunicaciones. El uso de la tecnología no se ha restringido al plano personal, sino que los Estados vienen adecuándose a estas herramientas.

Uno de los mayores exponentes de esta adecuación son los procedimientos administrativos electrónicos, que poseen muchas ventajas, pero mantienen la escritoriadad como característica principal.

Ante ello, surge la incógnita de conocer cuáles son las nuevas posibilidades de aplicar la oralidad en los procedimientos administrativos, y aún más, cómo esta aplicación puede ayudar a los administrados y las Administraciones públicas en los procedimientos administrativos sancionadores.

Para resolver esta interrogante, en el presente artículo se estudiarán las ventajas y desventajas de cada materialización de los procedimientos administrativos, cuál ha sido la relación de la oralidad con los procedimientos administrativos sancionadores y su incorporación en la normativa sectorial peruana. Finalmente, se expondrán propuestas que permiten una mejor aplicación de la garantía de oralidad.

2. La materialización de los procedimientos administrativos

2.1. La escritoriadad

A diferencia de la oralidad, que es innata a todos como especie, la lectura y escritura son actos contra natura que se desarrollan gracias a tecnologías¹; la escritura, a este respecto, fue inventada hace 6 000 años².

La relación entre la escritoriadad y los procedimientos administrativos es de larga data. Por ejemplo, en 1988, Gutiérrez la consideraba como un principio del procedimiento administrativo que regia en Colombia y otros países³.

En el Perú, Bacacorzo manifestaba que la escritoriadad era una regla del procedimiento y la oralidad una excepción; además señalaba que ambas vías debían ser correctas, gramaticales y morales⁴.

Los beneficios del carácter escrito de los procedimientos administrativos según Gutiérrez⁵ son: (i) mejor apreciación de los hechos y circunstancias; (ii) mayores elementos para que las instancias administrativas superiores analicen las actuaciones de las inferiores; (iii) mayor dificultad para ejercer indebidas presiones morales sobre los administrados; y (iv) mejor fundamentación y toma de decisiones respecto a peticiones. Estas dos últimas ventajas también son reconocidas por Gordillo⁶.

Los aspectos positivos descritos se desprenden de la naturaleza del expediente escrito como materialización del procedimiento administrativo⁷ que deja constancia de la voluntad administrativa en el momento de cada actuación o decisión, lo cual es necesario, ya que las personas que observan los casos varían, produciéndose la despersonalización de la Administración pública⁸, además de la cualidad piramidal y jerárquica del aparato administrativo⁹.

1 Nicholas Carr, *Superficiales*, 1ª ed. en Debolsillo (Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U., 2018), 69-70.

2 Daniel Lieberman, *La Historia del Cuerpo Humano* (Barcelona: Ediciones de Pasado y Presente, S.L., 2013), 369.

3 Cecilia Gutiérrez Lozano, *Algunos aspectos del procedimiento administrativo* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1988), 175.

4 Gustavo Bacacorzo Cuba, "Instituciones del derecho administrativo peruano", *Derecho & Sociedad* N° 8-9 (1994): 5-6.

5 Gutiérrez Lozano, *Algunos aspectos del procedimiento administrativo...*, 176.

6 Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: la defensa del usuario y del administrado*, Vol. 2, 1era. ed. (Buenos Aires, 2014), 437.

7 Manuel Gómez Tomillo e Iñigo Sanz Rubiales, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*, 3ª ed. (Navarra: Editorial Aranzadi SA, 2013), 722.

8 *Ibíd.*, 723.

9 Ernesto Jinesta, "Oralidad en los Procedimientos Administrativos: Perspectivas, problemas y ventajas", *Opera prima de Derecho Administrativo – Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo* N° 9 (2011): 99.

Así, la escrituridad de los procedimientos administrativos y el orden están ligados a los principios de seguridad jurídica y acceso permanente, así como a la garantía de la defensa del imputado y otros afectados¹⁰.

Fuera del campo jurídico se ha indicado que los discursos orales y escritos son distintos, aunque su diferencia no es tajante, los discursos típicamente escritos se caracterizan por ser permanentes, controlados, puntuados, artificiales, descontextualizados y precisos¹¹.

El carácter escrito de los procedimientos administrativos se mantiene en la actualidad, tanto para las actuaciones de las Administraciones públicas como de los administrados. Esta prevalencia puede observarse en una serie de disposiciones contenidas en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (“LPAG”), por ejemplo, el derecho a petición administrativa se realiza por escrito¹² y los actos administrativos se materializan de la misma forma¹³; aunque, se pueden presentar excepciones. Además, es preciso que contengan elementos similares a los expresados por Dromi: “(...) lugar y fecha de emisión; mención del órgano y entidad de quien emana; expresión clara y precisa del contenido de la voluntad administrativa; individualización y firma del agente interviene”¹⁴.

La mejora tecnológica no ha variado el carácter escrito de los procedimientos, a pesar de que el medio sea electrónico y los expedientes digitales¹⁵. En el Perú, el escrito electrónico se menciona en la definición del procedimiento administrativo electrónico¹⁶.

La relación entre la escrituridad y la tecnología es relevante pues a través de esta se puede afrontar el reto de reducir el consumo de papel; así, la Guía de Ecoeficiencia para instituciones del Sector Público indica: “cero papel de modo tal que en la institución pública se vayan adoptando las medidas correspondientes para alcanzar esta meta (entre ellas, el uso de medios digitales y virtuales que permitan el ahorro de papel)”¹⁷.

Además del problema de ecoeficiencia, la escrituridad conlleva otros inconvenientes: carencia de publicidad, ausencia de control social directo, propensión a la reserva, propensión a la corrupción, lentitud del trámite procedimental¹⁸ y falta de concentración de las actuaciones procedimentales¹⁹.

2.2. La oralidad

Según Núñez, el discurso oral se caracteriza por ser evanescente, espontáneo, métrico, natural, contextualizado y redundante²⁰. La diferencia entre estos discursos también ha sido advertida por el

10 Manuel Gómez Tomillo e Iñigo Sanz Rubiales, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*, 3ª ed. (Navarra: Editorial Aranzadi SA, 2013), 723.

11 Gabriela Núñez Murillo, “Culturas orales y culturas escritas: Lecturas crítica del debate” (Tesis de magister, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003), 66.

12 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 117.- Derecho de petición administrativa

117.1 Cualquier administrado, individual o colectivamente, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades, ejerciendo el derecho de petición reconocido en el artículo 2 inciso 20) de la Constitución Política del Estado.

13 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 4.- Forma de los actos administrativos

4.1 Los actos administrativos deberán expresarse por escrito, salvo que, por la naturaleza y circunstancias del caso, el ordenamiento jurídico haya previsto otra forma, siempre que permita tener constancia de su existencia.

4.2 El acto escrito indica la fecha y lugar en que es emitido, denominación del órgano del cual emana, nombre y firma de la autoridad interviniente.

14 Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, Tomo 2, 1ª ed. peruana (Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2005), 478.

15 Lucía Alarcón Sotomayor, “Lección 1: El Procedimiento Administrativo”, en *Derecho Administrativo*, Tomo 2: Régimen Jurídico Básico Control de la Administración, 3era ed., coord. Manuel Rebollo Puig y Eloísa Carbonell Porras (Madrid: Editorial Tecnos, 2018), 31-32.

16 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 30.- Procedimiento Administrativo Electrónico

30.1 Sin perjuicio del uso de los medios físicos tradicionales, el procedimiento podrá realizarse total o parcialmente a través de tecnologías y medios electrónicos, debiendo constar en un expediente, escrito electrónico, que contenga los documentos presentados por los administrados, por terceros y por otras entidades, así como aquellos documentos remitidos al administrado.

17 Ministerio del Ambiente. *Guía de Ecoeficiencia para instituciones del Sector Público* (Lima: Ministerio del Ambiente, 2016), 39, <http://ecoefficiencia.minam.gob.pe/public/docs/36.pdf>

18 Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: la defensa del usuario y del administrado*, Vol 2, 1era ed. (Buenos Aires, 2014), 437.

19 Ernesto Jinesta, “Oralidad en los Procedimientos Administrativos: Perspectivas, problemas y ventajas”, *Opera prima de Derecho Administrativo – Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo* N° 9 (2011): 103.

20 Gabriela Núñez Murillo, “Culturas orales y culturas escritas: Lecturas crítica del debate” (Tesis magister, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003), 66.

Derecho. Prueba de ello es que el Poder Judicial del Perú describe de la siguiente forma a la comunicación oral:

El emisor, en la comunicación oral, produce gestos y recibe los gestos del receptor, establece un clima favorable a través del modo en que conecta a él; por su parte el receptor escucha, lo mira desplazarse o marcando con sus ademanes algún punto importante en su participación, entra en contacto con su mirada, y captura los silencios o las pausas. Todo es comunicación y esta no se muestra solo a través de lo que se dice o lo que se muestra en un escrito, sino en cómo se dice: cómo es el tono de voz, cómo es el lenguaje corporal, cómo se establecen contactos visuales, cómo se desplazan al dar y recibir el mensaje, etc²¹.

Sobre la oralidad en el proceso judicial, Reyna-Vargas señala que existen tres nociones: la oralidad lingüística, la oralidad procesal en sentido estricto y la oralidad procesal en sentido pleno. Esta última conlleva a la aplicación de los principios procesales de inmediación, concentración, economía, celeridad y publicidad²².

Dependiendo del proceso, la oralidad puede incidir en las resoluciones judiciales que no contienen las percepciones psicológicas del juez o partes, pero donde la inmediación permite mayor conocimiento de los hechos²³. Además, aumenta la transparencia y reduce los tiempos procesales²⁴.

Ahora bien, existen dificultades para realizar un procedimiento administrativo puro, ya sea escrito u oral, de ello que sea conveniente el modelo mixto²⁵. Además, la oralidad en el medio judicial no es idéntica a la aplicada en los procedimientos administrativos, pues en estos últimos por lo general existe mediación²⁶, como señala Gordillo:

En la práctica, lamentablemente, la regla general es la mediación y la delegación en secreto: la autoridad que firma lo que se decide, resuelve sobre la base de hechos cuya producción ha sido controlada por las autoridades inferiores y no tiene, en consecuencia, un conocimiento directo de las partes ni de los testigos; y para colmo utiliza un proyecto ajeno que a lo sumo revisa al correr de la pluma y nada más²⁷.

Actualmente, los procedimientos administrativos emplean más la oralidad. Así, se impulsa a que las Administraciones públicas realicen audiencias, en concordancia con los principios de informalismo y colaboración²⁸. A esto se debe agregar que las Administraciones públicas dirigen la producción del informe oral²⁹.

A modo de detalle sobre el principio de audiencia, César Cierco indica que este incluye el derecho de alegar y está relacionado a la defensa del administrado, quien para formular sus argumentos requiere un plazo concordante con el procedimiento administrativo materia de análisis, privilegiándose la no formalidad y, en algunos casos, aplicando la oralidad, pues ayuda a los interesados³⁰.

En cuanto a la aplicación de la oralidad en los procedimientos administrativos, un ejemplo es Costa Rica, donde la Ley General de la Administración Pública establece a la oralidad como uno de los principios generales del procedimiento administrativo³¹.

En el caso peruano, la oralidad ha cobrado relevancia con el Decreto Legislativo N° 1272 que modifica la LPAG, ley que se mantiene como norma de carácter general de los procedimientos administrativos, cediendo ante los procedimientos especiales; sin embargo, cuenta con la condición de norma de carácter común en relación a una serie de disposiciones que deben ser aplicadas por los procedimientos comunes y especiales³².

Dicha relevancia se ha materializado a través de la modificación del principio del debido procedimiento, regulado en el artículo IV del Título Preliminar, dentro del cual se desarrolla la oralidad, según el enunciado siguiente:

21 Poder Judicial, *Manual Judicial de lenguaje claro y accesible a los ciudadanos* (Lima: Fondo Editorial del Poder Judicial, 2014), 70.

22 Daniel Reyna-Vargas, "La Oralidad en el Proceso Civil Peruano" (Tesis de licenciatura en Derecho, Universidad de Piura, 2017), 19.

23 Poder Judicial, *Manual Judicial de lenguaje claro y accesible a los ciudadanos* (Lima: Fondo Editorial del Poder Judicial, 2014), 72.

24 El Peruano, "Poder Judicial: Evaluarán oralidad en materia civil", *El Peruano*, <https://elperuano.pe/noticia-evaluaran-oralidad-materia-civil-85452.aspx>

25 Jinesta, "Oralidad en los Procedimientos Administrativos...", 104.

26 Jinesta, "Oralidad en los Procedimientos Administrativos...", 99.

27 Gordillo, *Tratado de derecho administrativo...*, 438.

28 Ramón Huapaya Tapia, "El debido constitucional al debido procedimiento administrativo en la ley del procedimiento administrativo general de la República del Perú", *Revista de Investigações Constitucionais* Vol. 2, N° 1 (2015): 151.

29 Jinesta, "Oralidad en los Procedimientos Administrativos...", 109-110.

30 César Cierco Seira, "El Principio de Audiencia y Contradicción", en *Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo*, dir Juan Alfonso Santamaría Pastor (Madrid: La Ley, 2010), 339.

31 Enrique Rojas Franco, "El debido procedimiento administrativo", *Derecho PUCP* N° 67 (2011): 182-183.

32 Jorge Danós Ordóñez, "Evolución del régimen administrativo sancionador en el Perú", en *La proyección del Derecho Administrativo Peruano. Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP*, coord. Diego Zegarra Valdívila (Lima: Palestra Editores, 2019), 502.

1.2. Principio del debido procedimiento.- **Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo.** Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo más no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; **a exponer argumentos** y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; **a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda**; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

(Énfasis añadido).

Cabe señalar que el derecho al debido procedimiento comprende una serie de derechos que forman parte de un estándar mínimo de garantías para los administrados, que a grandes rasgos y *mutatis mutandi*, implican la aplicación a la sede administrativa de los derechos concebidos originalmente en la sede de los procesos judiciales³³.

En este sentido, el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁴ consagra el derecho fundamental a ser oído, como uno de sus contenidos el derecho que tiene todo ciudadano a informar –y, correspondientemente, a ser oído– por cualquier autoridad que tenga la competencia para resolver acerca de sus derechos, obligaciones e intereses con una finalidad expositiva y demostrativa³⁵.

Ahora bien, uno de los derechos que garantiza el debido procedimiento es que el administrado pueda exponer sus argumentos (derecho a ser oído)³⁶, derecho el cual podría materializarse a través de los informes orales. Así, Morón Urbina señala que una de las manifestaciones principales del derecho a ser oído es:

(...) la posibilidad de informar ante las autoridades administrativas de manera concreta, verbal y preferentemente pública, las alegaciones conclusivas sobre la forma como la prueba actuada abona en nuestro favor o desestima las de la otra parte, el sentido en que la norma se aplica al caso y la forma como los hechos aprobados demandan la aplicación de determinada norma. Un cumplimiento fiel de este derecho permite al administrado, directamente o a través de sus representantes (jurídicos o técnicos), ilustrar mejor a las autoridades resolutorias y absolver las dudas que estos pudieren mantener acerca del objeto del proceso o los hechos relevantes³⁷.

De este modo, la oralidad se materializa en los procedimientos administrativos a través del informe oral para que el administrado exponga sus argumentos de modo concreto, directo, colaborativo y celer, pues la autoridad obtiene de primera mano la información, logrando más que solo aclarar dudas sobre el caso, consagrando los principios de informalismo y colaboración.

Ahora bien, los informes orales se sujetan a las particularidades de cada expediente, esto es, “cuando corresponda”, sin que ello implique una denegatoria arbitraria, sino que se analice cuáles son los posibles efectos de la aplicación de la oralidad en el mismo, esto es si pueden agilizar el procedimiento o facilitar el entendimiento del caso debido a su complejidad, entre otras razones.

Al respecto, la posición del Tribunal Constitucional, expuesta en la sentencia recaída en el Exp. N° 3075-2006-PA/TC, es que el derecho al debido procedimiento incluye el derecho de los administrados a exponer oralmente sus argumentos ante las autoridades; de ello que una solicitud bien planteada debe ser concedida, para lo cual el administrado debe contar con garantías como el tiempo y medios para producir sus alegaciones. Además, en caso de negativa, esta debe obedecer a razones objetivas y estar motivada³⁸.

A más detalle, la referida sentencia del Tribunal Constitucional señala:

(...) g) Considera este Colegiado, sobre este particular, que si bien el artículo 206 de la citada Ley de Derechos de Autor establece expresamente que en materia de solicitud de informe oral “[...] La actuación de denegación de dicha solicitud quedará a criterio de la Sala del Tribunal, según la importancia y trascendencia del caso”, ello no significa el reconocimiento de una facultad absolutamente discrecional. Aunque tampoco, y desde luego, no se está diciendo que todo informe oral tenga que ser obligatorio por el solo hecho de solicitarse, estima este Tribunal que la única manera de considerar compatible con la Constitución el susodicho precepto, es concibiéndolo como una norma proscriptora de la arbitrariedad. Ello, por de pronto, supone que la sola invocación al análisis de lo

33 Juan Carlos Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Nueva Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*, Tomo 1, 14ta ed. (Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2019), 82-83.

34 Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

35 Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento...*, 84-85.

36 Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento...*, 84-85.

37 Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento...*, 85.

38 Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento...*, 85-87.

actuado y a la materia en discusión no puede ser suficiente argumento para denegar la solicitud de informe oral, no solo porque no es eso lo que dice exactamente la norma en cuestión (que se refiere únicamente a la importancia y trascendencia del caso), sino porque no existe forma de acreditar si, en efecto, se ha analizado adecuadamente lo actuado y si la materia en debate justifica o no dicha denegatoria. El apelar a los membretes sin motivación que respalde los mismos es simplemente encubrir una decisión que puede resultar siendo plenamente arbitraria o irrazonable³⁹.

(Énfasis añadido).

En virtud de lo expuesto, se concluye que la oralidad tiene muchos beneficios, pero su uso debe responder a los objetivos y garantías del procedimiento administrativo. No se debe estigmatizar la escritorialidad, sino sopesar su empleo en cada etapa y según la naturaleza del procedimiento en análisis; así, dependiendo del caso, se puede aplicar una oralidad plena o imperfecta⁴⁰.

3. La garantía de oralidad en los procedimientos administrativos sancionadores

El Tribunal Supremo del Reino de España en la STS de 21 de febrero de 2006 indicó que “los procedimientos administrativos sancionadores no están sujetos a todas las garantías, más estrictas, que se requieren en los procesos penales”⁴¹.

En este sentido, Alarcón señala que para el Tribunal Constitucional de España el procedimiento administrativo sancionador tiene por naturaleza la escritorialidad y se sustenta en pruebas también de carácter escrito⁴², como se observa en la Sentencia 2/2003 del 16 de enero:

(...) implica que en este no se proyecta una de las garantías esenciales en el ámbito penal, esto es, que la (...) prueba ha de efectuarse en condiciones de oralidad, (...) y que (la decisión) (...) sólo puede sustentarse en pruebas valoradas en dichas condiciones⁴³.

Además de lo mencionado, las menores garantías en los procedimientos administrativos sancionadores se deben a que las Administraciones públicas no son iguales al Poder Judicial, esto porque las primeras “tienen siempre una posición, una estructura y una finalidad que impide la independencia y plena imparcialidad de los jueces”⁴⁴.

Abordando el caso peruano, el artículo 248° del Texto Único Ordenado de la LPAG⁴⁵ señala que la potestad sancionadora de las Administraciones públicas se rige adicionalmente, entre otros, por el principio de debido procedimiento, el cual enuncia:

*No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, **respetando las garantías del debido procedimiento**. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas*

(Énfasis añadido).

Así, para los procedimientos administrativos sancionadores rige el principio de debido procedimiento contenido en el Título Preliminar de la LPAG; es decir, que los administrados pueden solicitar el uso de la palabra cuando corresponda. Lo cual se confirma del fundamento 6 de la STC N° 04225-2006-PA/TC:

Todo ejercicio de la potestad administrativa debe observar lo dispuesto por la Ley del Procedimiento Administrativo General, ley marco que regula los alcances de la actuación administrativa. El artículo IV de su Título Preliminar consagra, entre otros, el derecho al debido procedimiento, el cual determina que los administrados gozan de todos los derechos y garantías, como el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundamentada en derecho⁴⁶.

39 Tribunal Constitucional del Perú. STC Exp. N° 3075-2006-PA/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/03075-2006-AA.html> (fecha de consulta: 10 de enero de 2020).

40 Jinesta, “Oralidad en los Procedimientos Administrativos...”, 125.

41 Sentencia citada en Lucía Alarcón Sotomayor, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, 1ª ed. (Navarra: Editorial Aranzadi SA, 2007), 38-39.

42 Lucía Alarcón Sotomayor, “Capítulo XVI: En especial, el derecho fundamental a la presunción de inocencia”, en *Derecho Administrativo Sancionador*, 1ª ed. (Valladolid: Lex Nova S.A.U., 2010), 657.

43 Sentencia citada en Lucía Alarcón Sotomayor, “Capítulo XVI: En especial, el derecho fundamental a la presunción de inocencia”, en *Derecho Administrativo Sancionador*, 1ª ed., coord. Manuel Rebollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco, Lucía Alarcón Sotomayor y Antonio M.º Bueno Armijo (Valladolid: Lex Nova S.A.U., 2010), 657.

44 Lucía Alarcón Sotomayor, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, 1ª ed. (Navarra: Editorial Aranzadi SA, 2007), 39.

45 Aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

46 Sentencia citada en Christian Guzmán Napurí, *Procedimiento Administrativo Sancionador*, 1ª ed. (Lima: Instituto Pacífico S.A.C., 2019), 38.

3.1. Aplicación normativa

La oralidad aplicada en los procedimientos administrativos sancionadores, como garantía del debido procedimiento, se ha concretizado de distintas maneras en el universo de normas sectoriales. En esta subsección se expondrán algunos regímenes sancionadores que desarrollan la oralidad.

3.1.1 Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual

En cuanto al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual ("Indecopi"), el artículo 16° del Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Indecopi, señala lo siguiente:

Artículo 16°.- Audiencia de informe oral ante las Salas del Tribunal.-

16.1 Las Salas del Tribunal **podrán convocar a audiencia de informe oral**, de oficio o a pedido de parte. En este segundo caso, podrán denegar la solicitud mediante decisión debidamente fundamentada.

(...)

(Énfasis añadido).

El artículo 35° del Decreto Legislativo N° 807, decreto que regula las facultades, normas y organización del Indecopi, indica:

Artículo 35.- Una vez puesto en conocimiento de la Comisión lo actuado para la resolución final, **las partes podrán solicitar la realización de un informe oral ante ésta**. La actuación o denegación de dicha solicitud quedará a criterio de la Comisión, según la importancia y trascendencia del caso.

(Énfasis añadido).

Lo citado refleja la línea argumentativa de las comisiones y salas respecto a la aceptación o no de las solicitudes de informes orales, al indicar que es una facultad y no una obligación del Indecopi concederlas, ello en mérito al artículo 33° de su Reglamento de Organización y Funciones:

(...) **es facultad discrecional de este Colegiado** citar a las partes de un procedimiento a informe oral, ya sea a pedido de parte o de oficio, siendo que dicha actuación, al ser de carácter facultativo, no obliga a la autoridad administrativa a convocar a estas a informe oral en todos los procedimientos de su conocimiento, pudiendo denegar las audiencias solicitadas por los administrados⁴⁷.

(Énfasis añadido).

De este modo, se tiene como premisa que:

(...) si la autoridad tiene plena convicción de lo que resolverá, a la luz de los actuados en el expediente y los argumentos esgrimidos por las partes, resultará innecesario conceder el uso de la palabra. En cambio, si el caso es sumamente complejo, podría resultar pertinente la realización de un informe oral a efectos de dilucidar la cuestión controvertida a través del análisis y confrontación de las exposiciones, réplicas y respuestas a las preguntas y repreguntas que se podrían formular en el informe oral⁴⁸.

Cuando se aceptan los pedidos de audiencia estos son mencionados en las resoluciones, ya sea la fecha de solicitud y su realización, o la transcripción en la resolución de segmentos del informe oral⁴⁹. En ambas situaciones se adjunta al expediente la grabación del informe oral. En suma, la contribución de este sector es identificar a la complejidad del caso como catalizado de oralidad.

3.1.2 Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

Por su parte, el artículo 14° del Decreto Supremo N° 005-2019-MINEDU, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria ("Sunedu"), establece que el órgano instructor puede conceder audiencia de informe oral al administrado que la solicite, antes de la emisión del informe final de instrucción.

Además, el órgano resolutorio puede conceder informe oral al administrado que lo solicite después de la emisión del Informe Final de Instrucción o con la presentación del recurso de reconsideración.

47 INDECOPI. Resolución N° 025-2019/INDECOPI-ICA <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/e205d0eb-bbd0-428a-af23-d73b4dce4865> (fecha de consulta: 15 de enero del 2020)

48 Ibid.

49 INDECOPI. Resolución N° 050-2019/INDECOPI-SAM, <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/301f0dce-8916-449e-816a-a667971026e3> (fecha de consulta: 10 de enero de 2020)

Es importante resaltar que el informe oral es registrado por el órgano a cargo de la diligencia, en audio, video o mediante cualquier otro medio que permita dejar constancia de su realización y establece que una copia del respectivo soporte será archivada en el expediente. Así podemos advertir que en la Sunedu se debe dejar constancia en el expediente sobre los informes orales.

3.1.3 Contraloría General de la República

Por otro lado, en el marco de la Contraloría General de la República, se observa la Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG, Reglamento de Infracciones y Sanciones para la determinación de la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control, que dispone lo siguiente respecto a la oralidad:

Artículo 126.- El uso de la palabra

126.1 Los administrados pueden solicitar el uso de la palabra ante el Tribunal Superior, únicamente con el recurso de apelación. En caso contrario el pedido se considera improcedente.

126.2 La Sala del Tribunal Superior señala el día y hora para la realización de la audiencia de uso de la palabra, conjuntamente con el acuse de recibo, señalando el tiempo concedido a los administrados. En ningún caso los administrados pueden solicitar ni causar el aplazamiento de la audiencia de uso de la palabra.

126.3 La audiencia de uso de la palabra se efectúa en acto público. Excepcionalmente, a petición de parte o de oficio, atendiendo a las particularidades del caso, la Sala del Tribunal Superior puede decidir en resolución fundamentada que la misma se realice en privado, con la sola asistencia de los administrados o sus representantes o abogados.

126.4 En la audiencia de uso de la palabra, los administrados deben absolver las preguntas y precisiones que les puedan formular los vocales de la Sala.

126.5 La Sala puede disponer la participación en la audiencia de uso de la palabra del personal de los órganos del Sistema o de cualquier tercero que, a juicio de la Sala, deba ser citado para ser escuchado en la audiencia, para fines del procedimiento sancionador.

126.6 Las audiencias son grabadas y archivadas en soporte informático, y se encuentran a disposición de la Sala, de los vocales que lo soliciten y bajo custodia de la Secretaría Técnica. Se exceptúan de las grabaciones las deliberaciones y el acto de votación, que son siempre reservadas. Sin embargo, el resultado de la votación es público y debe ser grabado.

126.8 El uso de la palabra ante los órganos de la primera instancia del procedimiento sancionador, es solicitado por el administrado y es tramitado conforme a las disposiciones que rigen a los medios de prueba previstos en los artículos 121 al 124 del presente Reglamento, tomando en cuenta las disposiciones establecidas de los numerales precedentes, en lo que corresponda.

(Énfasis añadido).

De lo visto, la Contraloría ha regulado la oralidad a través de una suerte de procedimiento detallado del desarrollo de la audiencia, donde el administrado hace uso de la palabra, tanto para ejercer el derecho de defensa como para la obtención de información relevante para la resolución del procedimiento sancionador.

La Contraloría es una de las entidades que ha regulado el procedimiento con mayor extensión, así como las particularidades que pueden darse en la audiencia oral. Además, comparte –como en otras regulaciones– la exigencia de grabar el informe oral y resalta la publicidad como elemento de la oralidad.

Sin embargo, sería interesante saber la motivación de la Contraloría al establecer que el informe oral se puede solicitar a partir del recurso de apelación y no, por ejemplo, desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador.

3.1.4 Superintendencia de Mercado de Valores

Ahora bien, la Superintendencia de Mercado de Valores (“SMV”), a diferencia de la Contraloría, ha extendido la regulación de la oralidad en sus diferentes fases, tales como la fase instructora, sancionadora y recursiva, conforme indica la Resolución N° 035-2018-SMV/01, Reglamento de Sanciones de la SMV:

Artículo 16.- Fase Instructora

(...)

El plazo otorgado puede ser prorrogado por las Intendencias Generales de Cumplimiento por un plazo máximo igual al inicialmente otorgado, dependiendo de la complejidad del caso. El administrado puede solicitar el uso de la palabra ante el Intendente General de Cumplimiento.”

(Énfasis añadido).

Artículo 17.- Fase Sancionadora

(...)

b) El Superintendente Adjunto que corresponda notifica el informe al administrado para que formule sus alegaciones en un plazo no menor de cinco (5) días, contado a partir del día siguiente de la notificación mencionada. **El administrado puede solicitar el uso de la palabra ante el Superintendente Adjunto.** (el resaltado nuestro)

Artículo 18.- Recurso de Reconsideración y de Apelación

(...)

El administrado puede solicitar el uso de la palabra ante los Superintendentes Adjuntos y el Superintendente del Mercado de Valores. Los Superintendentes Adjuntos y el Superintendente del Mercado de Valores actúan con plena independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones.

(Énfasis añadido).

De ello se colige que el administrado tiene la posibilidad de hacer uso de la palabra a lo largo del procedimiento sancionador; sin embargo, conforme al extracto de una resolución de Superintendente en el marco de un recurso de apelación, esto no necesariamente será así:

*En cuanto a la vulneración al derecho de ofrecer medios probatorios para su actuación por parte de la SMV, Los recurrentes han afirmado que se habría vulnerado su derecho de ofrecer medios probatorios para su actuación por parte de la SMV; argumento que rechazamos, **pues al emitirse la RESOLUCIÓN si se han ponderado los argumentos** esgrimidos tanto en los recursos de apelación como **en los informes orales de los recurrentes, mas no el audio** [haciendo referencia al audio de la audiencia oral de primera instancia] **donde, según lo afirmado por ellos, consta su grabación; toda vez que la SMV no grabó los informes orales** y, de lo revisado, en el expediente no se ha identificado la existencia de audio alguno⁵⁰.*

(Énfasis añadido).

En el caso en mención, se realizó una audiencia de informe oral, sin embargo, al no estar regulado que el informe oral debía quedar registrado en un medio que permita dejar constancia de su realización, así como adjuntar dicho soporte al expediente, se produjo que la mencionada audiencia no fuera grabada ni adjuntada al expediente, lo que trajo como consecuencia que la oralidad no cumpliera su propósito de garantizar al administrado exponer sus argumentos.

3.1.5 Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento

En relación a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento ("Sunass"), en el artículo 45° del Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 003-2007-SUNASS-CD y su modificatoria, se indica lo siguiente:

Artículo 45.- Solicitud de uso de la palabra y audiencia de informe oral

El administrado podrá solicitar, a través del escrito de descargos o en el recurso administrativo, el uso de la palabra. Quedará a criterio del órgano resolutorio determinar la realización de la diligencia de informe oral. La negativa deberá ser debidamente motivada. De concederse el uso de la palabra, la fecha de informe oral será notificada con al menos tres días hábiles antes de la realización de la diligencia. Para tal efecto, deberá levantarse un acta de asistencia a la audiencia de informe oral.

(Énfasis añadido).

Lo interesante en la regulación que la Sunass ha realizado respecto a la oralidad es lo expreso del plazo de notificación en caso de concederse el uso de la palabra, además de establecer que se debe realizar un acta de asistencia.

3.1.6 Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería

Sobre el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería ("Osinergmin"), en el artículo 33° del Reglamento de supervisión, fiscalización y sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de Osinergmin, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS-CD, se señala sobre la oralidad, lo siguiente:

Artículo 33.- Informe oral

El Agente Supervisado **puede solicitar el uso de la palabra al órgano sancionador o al órgano revisor.** La denegatoria a dicha solicitud debe encontrarse debidamente motivada a fin de no vulnerar el derecho al debido procedimiento.

(Énfasis añadido).

50 Resolución de Superintendente N° 055-2019-SMV/02, de fecha 12 de abril de 2019. <http://www.smv.gob.pe/ConsultasP8/temp/RSUP%20055-2019.pdf> (Consultado: 01 de enero de 2020)

Cabe resaltar que Osinergmin ha regulado la exigencia de motivar la denegatoria de oralidad en el procedimiento administrativo sancionador. Sin embargo, sería interesante que dicha entidad regule con mayor detalle lo relativo a la oralidad en lo sujeto a plazos, la audiencia, entre otros puntos.

3.1.7 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Mientras tanto, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ("MVCS") mediante Decreto Supremo N° 018-2019-VIVIENDA – Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador en materia ambiental del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, ha establecido dos artículos sobre la oralidad. El primero, respecto a la oralidad en la fase instructora o la fase resolutoria, el cual indica lo siguiente:

Artículo 17.- Informe oral

17.1 El Instructor o Decisor, de oficio o a solicitud de parte, cita a audiencia de informe oral al administrado imputado, su abogado o quien designe aquel, con la finalidad de permitirle ejercer el uso de la palabra en el marco del procedimiento administrativo sancionador. La audiencia de informe oral debe realizarse en un plazo de cinco (05) días hábiles de notificada la citación.

17.2 En la etapa de instrucción, el informe oral debe realizarse previo a la emisión del informe Final de Instrucción y, en la etapa decisora, previo a la emisión de la resolución final.

17.3 El informe oral debe ser registrado por la entidad en audio y/o video a través de cualquier medio que permita dejar constancia de su realización.

(Énfasis añadido).

El segundo artículo señala que también se puede solicitar audiencia de informe oral en apelación, según los siguientes términos:

Artículo 24.- Informe oral en la segunda instancia

24.1 El superior jerárquico del Decisor puede, de oficio o a solicitud de parte, citar a **audiencia de informe oral cuando del análisis de los actuados se adviertan notorias irregularidades acaecidas durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador.** Dicha citación debe realizarse con no menos de cinco (05) días hábiles de anticipación.

24.2 El administrado puede solicitar la realización de la audiencia de informe oral dentro del plazo de cinco (05) días hábiles, contados desde el día siguiente de elevado todo lo actuado al órgano de segunda instancia.

(Énfasis añadido).

En este caso, se observa que el MVCS, mediante una redacción más detallada, ha regulado su normativa respecto a la oralidad, estableciéndola como parte del procedimiento administrativo sancionador, otorgando la posibilidad del administrado de acceder al uso de la palabra para poder exponer sus argumentos tanto en la fase instructora, sancionadora y la recursiva, esta última con la acotación de aceptarse si se advierte irregularidades.

3.1.8 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Por otro lado, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental ("OEFA"), a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, aprobó el reglamento del procedimiento administrativo sancionador del OEFA, el cual en su artículo N° 09 señala que la autoridad decisora puede, de oficio o a solicitud de parte, citar a audiencia de informe oral en no menos de 03 días hábiles de anticipación.

Asimismo, la audiencia de informe oral deberá ser registrada por la Entidad en audio y/o video a través de cualquier medio que permita dejar constancia de su realización, lo cual se plasma a través de actas de informe oral y un disco compacto que contiene la grabación de la audiencia que se adjuntan al expediente.

3.1.9 Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Por su parte, recientemente, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones emitió el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC, por medio del cual se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial de Tramitación Sumaria en materia de transporte y tránsito terrestre, y sus servicios complementarios. El Reglamento define que el administrado puede solicitar el uso de la palabra en cualquiera de las etapas del procedimiento administrativo sancionador, como a continuación se cita:

Artículo 7.- Presentación de descargos

Notificado el documento de imputación de cargos, el administrado puede:

(...)

*7.2 Efectuar los descargos de la imputación efectuada: El administrado puede presentar sus descargos por escrito ante la unidad orgánica o dependencia de la autoridad competente a cargo de la instrucción del procedimiento, a fin de desvirtuar la imputación efectuada, ofreciendo los medios probatorios que considere pertinentes. El plazo para la presentación de descargos es de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación del documento de imputación de cargos. Asimismo, **el administrado puede solicitar en cualquier etapa del procedimiento sancionador el uso de la palabra.***

(Énfasis añadido).

Lo interesante de resaltar es que el MTC en su regulación brinda al administrado, si este lo considera conveniente, la posibilidad de solicitar el uso de la palabra –en adición al de la escritorialidad– para exponer sus argumentos. No obstante, hubiera sido interesante que dicha regulación defina a mayor escala la implicancia de la solicitud del uso de la palabra en un procedimiento de tramitación sumaria.

3.1.10 Ministerio de Cultura

En cuanto al Ministerio de Cultura, a través del Decreto Supremo N° 005-2019-MC, se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura, en el marco de la Ley N° 28296 – Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación.

Respecto a la oralidad, el artículo 11° del Reglamento en mención permite al administrado la posibilidad de solicitar el uso de la palabra en cualquier etapa del procedimiento sancionador y garantiza que la administración deberá disponer de un intérprete si el administrado se comunica a través de una lengua originaria, como se observa a continuación:

Artículo 11.- Audiencia de informe oral

En cualquier etapa del procedimiento, el administrado puede solicitar hacer uso de la palabra ante el órgano competente, debiéndose citar al administrado a audiencia de informe oral, con no menos de tres (3) días hábiles de anticipación. La incomparecencia al informe oral no impide la continuación del procedimiento.

Para la audiencia de informe oral, cuando el administrado use una lengua originaria, se garantiza la disponibilidad de un intérprete.

(Énfasis añadido).

De manera análoga, el mencionado reglamento brinda la posibilidad de solicitar el uso de la palabra en el recurso de apelación, con lo cual se garantiza la oralidad en esta instancia, de ser el caso:

Artículo 41.- Informe oral

En caso el administrado considere conveniente, puede solicitar el uso de la palabra al órgano de segunda instancia que conoce del recurso de apelación. La solicitud se presenta antes de emitir la resolución que resuelva el medio impugnatorio.

(Énfasis añadido).

Queda claro que lo innovador de esta regulación, propia de la naturaleza del ministerio que lo desarrolla, es que garantice el derecho del administrado de exponer sus argumentos y, por ende, no se vea limitado el mismo por la barrera idiomática, a través de la disponibilidad de un intérprete de lengua originaria de ser el caso necesario.

3.1.11 Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

Es importante destacar que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (“SERFOR”), mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 61-2019-MINAGRI-SERFOR-DE, de fecha 19 de agosto del 2019, dispuso la prepublicación de la propuesta de “Lineamientos para el ejercicio de la potestad sancionadora y desarrollo del procedimiento administrativo sancionador” del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Referente a la oralidad, el lineamiento señala lo siguiente:

La autoridad instructora o la autoridad decisora puede disponer, de oficio o a solicitud de partes, la realización de una audiencia de informe oral; con el objetivo de que el administrado exponga sus argumentos de defensa y se tenga claridad sobre los hechos ocurridos.

La audiencia de informe oral debe ser convocada con no menos de tres (03) días hábiles de anticipación y realizada en horario de atención al administrado establecido por la autoridad competente.

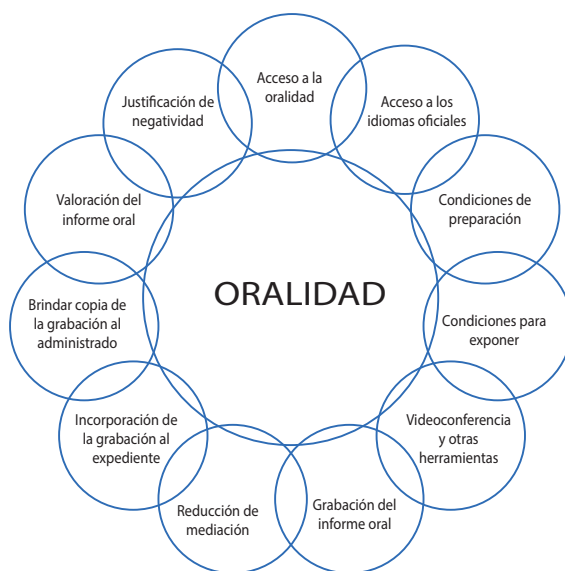
La audiencia de informe oral debe ser registrada en audio, video o cualquier medio que permita dejar constancia de su realización de medios virtuales, de existir las condiciones para ello.

(Énfasis añadido).

En virtud a lo expuesto, se puede indicar que la oralidad ha sido regulada en ciertos procedimientos administrativos sancionadores sectoriales, algunos estableciendo criterios similares y otros con particularidades resaltables; sin embargo, no existe un criterio homogéneo que repose en una normativa de aplicación general que desarrolle su rol, lo cual no implica necesariamente una vulneración del derecho a exponer los argumentos del administrado, pero –de ser regulada– tampoco permite garantizar un debido cumplimiento de su aplicación en la práctica.

4. Propuestas para mejorar el uso de la oralidad en los procedimientos administrativos sancionadores

A continuación, se formularán propuestas que buscan mejorar el uso de la oralidad y, de este modo, plantear de un criterio homogéneo para garantizar la aplicación de la oralidad en los procedimientos administrativos sancionadores.



- *Acceso a la oralidad:* los administrados pueden solicitar hacer uso de la palabra en los procedimientos administrativos sancionadores. No debe existir una limitación automática, sino que debe estudiarse la viabilidad en cada caso.

Son factores de mayor impulso a la oralidad la complejidad de las materias y las características de los administrados, por ejemplo, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática al 2018, la tasa de peruanas y peruanos analfabetos, de 15 y más años de edad, es de 8.3% y 2.9%, respectivamente⁵¹. Y al 2014 se reportan más de 155 mil peruanos invidentes⁵².

- *Acceso a los idiomas oficiales:* el artículo 48° de la Constitución Política del Perú dispone que “son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley”.

Además, el segundo párrafo del numeral 19 del artículo 2° de la Carta Magna señala: “Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. (...)”.

Por ello, el uso de la palabra en los procedimientos administrativos implica que el administrado puede utilizar el idioma oficial de la zona donde se desarrolla el expediente, siendo obligación de las

51 Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, “Tasa de analfabetismo de mujeres y hombres de 15 y más años de edad, según ámbito geográfico”, acceso el 30 de enero de 2020, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/cd1_6.xlsx

52 Andina, “En el Perú cerca de 160,000 personas son invidentes por diversas causas”, *Andina*, <https://andina.pe/agencia/noticia-en-peru-cerca-160000-personas-son-invidentes-diversas-causas-531943.aspx>

Administraciones públicas el conseguir intérpretes o contar con personal capacitado. Este extremo sigue la normativa sectorial aplicada por el Ministerio de Cultura.

- *Condiciones de preparación:* los administrados deben contar un plazo adecuado para elaborar sus argumentos, tener acceso al expediente y conocer el itinerario del uso de la palabra, esto es, el lugar, fecha y hora donde se realizará.

Además, el administrado debe conocer los implementos logísticos del lugar donde se desarrollará el informe oral. De presentarse una reprogramación, las Administraciones públicas deben informar con antelación a los administrados.

- *Condiciones para exponer:* los administrados deben contar con tiempo suficiente para desarrollar su informe oral; las Administraciones públicas dirijan el uso de la palabra, sin que ello implique recortar la garantía de oralidad.
- *Videoconferencia y otras herramientas:* de existir problemas logísticos las Administraciones públicas emplearán todos los medios tecnológicos a su disposición para facilitar la oralidad en el procedimiento.
- *Grabación del informe oral:* el uso de la palabra será grabado en su integridad ya sea en audio o en video. Además, de forma complementaria se pueden realizar transcripciones.
- *Reducción de mediación:* los informes orales deben producirse ante la autoridad que emite el acto administrativo, de existir inconvenientes pueden emplearse grabaciones o transcripciones integrales.

Las áreas de instrucción informarán a las autoridades decisoras sobre la programación de informes orales.

Las autoridades pueden interrogar a los administrados sobre los hechos relativos al expediente. De ser necesario, agendarán informes orales complementarios.

- *Incorporación de la grabación al expediente:* los informes orales serán almacenados en los medios tecnológicos que las Administraciones públicas destinen para este fin. Los informes orales serán parte del expediente.
- *Brindar copia de la grabación al administrado:* el administrado debe contar con todos los elementos que serán valorados en el procedimiento.
- *Valoración del informe oral:* el uso de la palabra debe ser valorado por las Administraciones públicas, quienes incluirán en las resoluciones los extremos del informe oral que resulten pertinentes, además se describirá en los hechos la producción del informe.
- *Justificación de negativa:* en caso se deniegue la solicitud de realizar informe oral, las Administraciones públicas justificarán y motivarán su decisión. Asimismo, se debe informar de ello al administrado e incorporar la decisión al expediente.

5. Conclusiones

La oralidad tiene el beneficio de ser una herramienta de comunicación que establece un clima favorable y connatural para que el administrado exponga sus argumentos ante la administración pública, sobre todo si éste tiene adversidades, como la complejidad de la materia de su caso o si no puede hacer uso de la escritura por razones de lengua, capacidades especiales, entre otras.

En conjunción con la escrituridad, permiten alcanzar un balance para realizar la finalidad de los procedimientos administrativos. El procedimiento administrativo sancionador no es ajeno a ello.

Como prueba, se observa que, en las últimas regulaciones de normas sectoriales sobre procedimientos sancionadores, se ha comenzado la tarea de definir la aplicación de la oralidad; sin embargo, no existe una regulación con un criterio general que defina aspectos básicos de la garantía de oralidad.

Por tal motivo, se ha formulado una suma de propuestas para establecer un criterio general que busque garantizar la aplicación de la oralidad en los procedimientos administrativos sancionadores, tales como la posibilidad de acceso del administrado a la oralidad, regular un itinerario del uso de la palabra, contar con personal capacitado si el administrado posee una lengua originaria u otra particularidad, debe ser registrada a través de cualquier medio que permita dejar constancia de su realización de la audiencia oral, entre otras.

En consecuencia, las propuestas buscan encauzar a la Administración Pública a regular su normativa sectorial en una norma de aplicación general en base a un criterio integral respecto a la garantía de la oralidad como mecanismo que permita al administrado tener mayor participación en el procedimiento administrativo sancionador a fin de lograr nuevos espacios de legitimidad del ejercicio de su derecho a exponer sus argumentos.

6. Bibliografía

Alarcón Sotomayor, Lucía. *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, 1ª ed. Navarra: Editorial Aranzadi SA, 2007.

Alarcón Sotomayor, Lucía. "Capítulo XVI: En especial, el derecho fundamental a la presunción de inocencia". En *Derecho Administrativo Sancionador*, coord. Manuel Rebollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco, Lucía Alarcón Sotomayor y Antonio M.º Bueno Armijo, 1era ed., 623-692. Valladolid: Lex Nova S.A.U., 2010.

Alarcón Sotomayor, Lucía. "Lección 1: El Procedimiento Administrativo". En *Derecho Administrativo*, Tomo 2: Régimen Jurídico Básico Control de la Administración, 3era ed., coord. Manuel Rebollo Puig y Eloísa Carbonell Porras, 17-73. Madrid: Editorial Tecnos (2018).

Andina, "En el Perú cerca de 160,000 personas son invidentes por diversas causas". *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-en-peru-cerca-160000-personas-son-invidentes-diversas-causas-531943.aspx>

Bacacorzó Cuba, Gustavo. "Instituciones del derecho administrativo peruano". *Derecho & Sociedad*, N° 8-9 (1994): 5-7, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14277>

Carr, Nicholas. *Superficiales*, 1ª ed. en Debolsillo. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U., 2018.

Cierco Seira, César. "El Principio de Audiencia y Contradicción". En *Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo*, dir. Juan Alfonso Santa María Pastor, 327-349. Madrid: La Ley, 2010.

Danós Ordóñez, Jorge. "Evolución del régimen administrativo sancionador en el Perú". *La proyección del Derecho Administrativo Peruano. Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP*, coord. Diego Zegarra Valdivia, 493-513. Lima: Palestra Editores, 2019.

El Peruano, "Poder Judicial: Evaluarán oralidad en materia civil". *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia-evaluaran-oralidad-materia-civil-85452.aspx>

Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*, Tomo II, 1era ed. Peruana. Lima: Gaceta Jurídica, 2005.

Huapaya Tapia, Ramón. "El debido constitucional al debido procedimiento administrativo en la ley del procedimiento administrativo general de la República del Perú". *Revista de Investigações Constitucionais* vol. 2, N° 1 (2015): 137-165, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=534056245005>.

Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. "Tasa de analfabetismo de mujeres y hombres de 15 y más años de edad, según ámbito geográfico". Acceso el 30 de enero de 2020. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/cd1_6.xlsx

Gómez Tomillo, Manuel, y Íñigo Sanz Rubiales. *Derecho administrativo sancionador, parte general: Teoría general y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. 3era ed. Navarra: Editorial Aranzadi SA, 2013.

Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: la defensa del usuario y del administrado*, Vol. 2, 1era ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2014.

Gutiérrez Lozano, Cecilia. *Algunos aspectos del procedimiento administrativo*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1988.

Guzmán Napurí, Christian. *Procedimiento Administrativo Sancionador*, 1era ed. Lima: Instituto Pacífico S.A.C., 2019.

Jinesta, Ernesto. "Oralidad en los Procedimientos Administrativos: Perspectivas, problemas y ventajas". *Opera prima de Derecho Administrativo – Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo* N° 9 (2011): 97-127. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/download/1460/1361>

Lieberman, Daniel E. *La Historia del Cuerpo Humano*. Barcelona: Ediciones de Pasado y Presente, 2013.

Machado Arias, Juan Pedro. "El procedimiento y el proceso administrativos en la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos". En *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*. México,

DF.: Fundación Konrad Adenauer, A.C. Oficina México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4492-procedimiento-y-justicia-administrativa-en-america-latina-coleccion-konrad-adenauer>.

Ministerio del Ambiente. *Guía de Ecoeficiencia para instituciones del Sector Público*. Lima: Ministerio del Ambiente, 2016. <http://ecoeficiencia.minam.gob.pe/public/docs/36.pdf>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Guía sobre la aplicación del Principio – Derecho del Debido Proceso en los procedimientos administrativos*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013. <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Gu%C3%ADa-del-debido-proceso-MINJUS.pdf>.

Morón Urbina, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Nueva Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*, Tomo 1, 14ta ed. Lima: Gaceta Jurídica, 2019.

Núñez Murillo, Gabriela. "Culturas orales y culturas escritas: Lecturas crítica del debate". Tesis magister, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003.

Poder Judicial. *Manual Judicial de lenguaje claro y accesible a los ciudadanos*. Lima: Fondo Editorial del Poder Judicial, 2014.

Reyna-Vargas, Daniel. "La Oralidad en el Proceso Civil Peruano". Tesis de licenciatura en Derecho. Universidad de Piura, 2017.

Rojas Franco, Enrique. "El debido procedimiento administrativo". *Derecho PUCP* N° 67 (2011): 177-188. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3147>.