

LA NORMALIZACIÓN DE LA LESIÓN A UN DERECHO FUNDAMENTAL: LA IMPOSIBILIDAD DE INFORMAR ORALMENTE ANTE EL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

ALFONSO YASUYOSHI HIGA GARCÍA

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Adjunto de docencia de Derecho Procesal del Trabajo en la misma universidad. Asociado principal del estudio Vinatea & Toyama.



I. EL DERECHO A INFORMAR ORALMENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En el numeral 1.2. del artículo IV del Título Preliminar del T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo No. 004-2019-JUS (en adelante, “TUO-LPAG”), se prevé como principio del procedimiento administrativo principio del debido procedimiento en los siguientes términos:

“Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, 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; y, a impugnar las decisiones que los afecten.
(...)” (énfasis añadido).

Como es posible advertir, dicha disposición normativa reconoce el derecho: “(...) a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda”; y, específicamente al respecto, Morón (2020) ha explicado que:

“(...) la posición constitucional de este derecho es la siguiente: El derecho al debido proceso administrativo contiene el derecho a exponer oralmente ante las autoridades sus alegatos y, por tanto, existe la obligación de concederlo cuando sea solicitado en la debida forma por los administrados concernidos” (pág. 88).

En sentido similar, aunque proponiendo una lista determinada de procedimientos, entre los que se encuentra aquel que es de competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral, se ha pronunciado Huapaya (2021), quien sostiene que:

“(...) solicitar el uso de la palabra en un procedimiento administrativo, cualquier sea su naturaleza, es un derecho integrante del debido proceso administrativo,

reconocido por la Constitución y por la LPAG. Cualquier procedimiento en el que se deniegue el uso de la palabra o, es más, se resuelva sin haber conferido el uso de la palabra será nulo. El derecho al uso de la palabra aplicará expresa y necesariamente en los siguientes procedimientos: de fiscalización (cuando se tengan forma procedimental), sancionadores, trilaterales, de control normativo, concurrenciales o competitivos (específicamente en su etapa recursiva), de revisión de oficio (nulidad de oficio, revocación), recursivos y, en general, cualquier procedimiento dirigido al sacrificio/cancelación/eliminación de los derechos del administrado. Por cierto, el otorgamiento del uso de la palabra no es una potestad discrecional de las entidades, sino que es obligatoria en los casos antes indicados (...)” (pág. 48).

Por su parte, no solo la doctrina se ha pronunciado con respecto al derecho de los administrados de informar oralmente en el marco de un procedimiento administrativo, sino que el Tribunal Constitucional, con carácter de precedente vinculante, también ha precisado lo siguiente:

“(...) 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 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 miembros sin motivación que respalde los mismos es simplemente encubrir una decisión que puede resultar siendo plenamente arbitraria o irrazonable (...)” (Escuela Internacional de Gerencia High School of Management-Eiger, 2006).

A partir de lo expuesto, la conclusión que se plantea en el presente trabajo es la siguiente: los administrados tienen el derecho de informar oralmente ante el Tribunal de Fiscalización Laboral, lo cual supone que tienen el derecho de solicitarlo y, a su vez, que dicha solicitud sea concedida¹; salvo que, como men-

1 Cabe señalar que dicho informe oral tendría que llevarse a cabo con la presencia únicamente del administrado impugnante, ya que: “La primera instancia ya sancionó y fijó su posición institucional y, por ende, al administrado solo le queda ser escuchado por la autoridad de segunda instancia

ciona Alejos (2020), existan: “(...) motivos contundentes para denegarlo” (pág. 189), pues: “(...) dada su incorporación como parte del debido procedimiento, su denegatoria no solo debería estar motivada, sino que se debe exigir un estándar de motivación mayor” (p. 189).

II. LA REGLA ESTABLECIDA POR EL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

El Tribunal de Fiscalización Laboral, no obstante, ha interpretado (y resuelve) en sentido distinto. En efecto, en la Resolución de Sala Plena Nro. 002-2021-SUNAFIL/TFL (2021)² se incorporó un acápite denominado: “Sobre la inexistencia de la audiencia oral ante la instancia de revisión” y se instauró la siguiente regla: “(...) en situaciones ordinarias, el Tribunal de Fiscalización Laboral resolverá en base a los actuados en el expediente”.

Aquello significa que, contrariamente a lo que se plantea en el presente trabajo, esto es, que los administrados tienen el derecho de informar oralmente ante el Tribunal de Fiscalización Laboral, lo cual supone que tienen el derecho de solicitarlo y, a su vez, que dicha solicitud sea concedida (salvo razones contundentes debidamente motivadas), la regla establecida por el Tribunal de Fiscalización Laboral es la siguiente: los administrados no tienen el derecho de informar oralmente ante el Tribunal de Fiscalización Laboral; salvo situaciones extraordinarias (que, asumimos, serán motivadas).

El análisis de esta regla establecida por el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye el objeto del presente trabajo. Con mayor razón, atendiendo a que, aun cuando el Poder Judicial en la vía del proceso contencioso administrativo tiene la obligación de efectuar el control de legalidad y actuación administrativa en procedimientos inspectivos de la SUNAFIL, con motivo del ejercicio profe-

o revisora. (...). No hay necesidad entonces de «contradictorio» o de «derecho de defensa de la institución»: el órgano a cargo de resolver el recurso (...), solo debe escuchar al administrado impugnante. (...). En tal sentido, no cabe efectuar «contradictorio» alguno, que podría sesgar al órgano revisor en favor de un falso «espíritu de cuerpo institucional». (...)” (Huapaya Tapia, 2021, pág. 56).

2 Adelantamos que no es objeto del presente trabajo analizar si el Tribunal de Fiscalización Laboral tiene competencia para establecer precedentes administrativos de observancia obligatoria mediante “Acuerdos Plenarios”; así como tampoco será objeto de este trabajo analizar la validez y/o conveniencia de que una única sala establezca precedentes administrativos de observancia obligatoria. De tal forma, cuando se haga referencia a “precedentes administrativos de observancia obligatoria”, será -de ser el caso- únicamente porque así ha sido dispuesto en la parte resolutive de la resolución a la que se haga referencia.

sional hemos tomado conocimiento de algunas resoluciones judiciales que han desestimado los cuestionamientos referidos a la legalidad y constitucionalidad de dicha regla.

III. SOBRE LA (IN)CONSTITUCIONALIDAD DE LAS RAZONES QUE FUNDAMENTAN LA REGLA ESTABLECIDA POR EL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

En la Resolución de Sala Plena Nro. 002-2021-SUNAFIL/TFL se ha precisado lo siguiente:

“(…) el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente Nro. 01147-2012-PA/TC, ha sido enfático al considerar que no cualquier restricción del uso de medios legales de defensa supone un agravio al derecho constitucional de defensa ni, mucho menos, podría suponer dejar al administrado en estado de indefensión. De es forma, el informe oral ante el órgano que resuelve el recurso de revisión no es un componente indispensable para la eficacia real del derecho de defensa cuando los argumentos de la parte interesada ya se hicieron constar por escrito como sustento de su pretensión impugnatoria” (2021).

Por su parte, en la sentencia emitida en el Expediente Nro. 01147-2012-PA/TC el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“(…) en los supuestos en que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, no resulta vulneratorios (sic) del derecho de defensa la imposibilidad del informe oral; dado que el accionante ha podido presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su impugnación” (2013).

De tal forma, una de las razones que sustentaría la regla según la cual los administrados no tienen el derecho de informar oralmente ante el Tribunal de Fiscalización Laboral; salvo situaciones extraordinarias (que, asumimos, serán motivadas), radicaría en que ello sería innecesario al haberse ya expuesto los argumentos de defensa por escrito. Sin embargo, a continuación exponemos por qué el hecho de que la etapa de revisión sea “eminentemente escrita” y/o que: “los argumentos de la parte interesada ya se hicieron constar por escrito”, no son razones suficientes para establecer una regla en ese sentido.

1. Procesos “eminenteemente escritos” admitían la posibilidad de exponer oralmente los argumentos de defensa.

Existen antecedentes de que en procesos y/o recursos cuyo trámite era “eminenteemente escrito” no se preveía, como regla general, que las partes estuviesen impedidas de plantear sus argumentos de defensa de forma oral. Por ejemplo, con relación al proceso regulado en el Código de Procedimientos Civiles de 1912 se ha precisado que: “(...) no era ni podía ser oral, pues sin intermediación no hay oralidad” (Priori Posada, 2010, pág. 129); y, en ese contexto, Ariano (2016) (haciendo referencia al trabajo de Manresa) ha explicado lo siguiente:

“En la tradición hispánica del proceso escrito por «vista de la causa» se ha entendido «el acto en el que después de terminada la sustanciación de un pleito (...) se da cuenta al tribunal de lo que resulta de autos por el relator o secretario en audiencia pública, a las que pueden concurrir también las partes y sus defensores para exponer de palabra lo que conduzca a la defensa de sus respectivos derechos, a fin de que el juzgador adquiriera la instrucción necesaria para dictar su fallo conforme a justicia.

Durante la vigencia del CPC de 1912 (...) la «vista de la causa», en cambio, sí estuvo prevista para las fases del proceso a desarrollarse ante las cortes superiores y suprema, pero su regulación no se encontraba en el CPC sino (impropiamente) dentro de la LOPJ (...)” (pág. 303).

A su vez, aun cuando en la sentencia emitida en el Expediente Nro. 01147-2012-PA/TC (a la cual se remite la Resolución de Sala Plena Nro. 002-2021-SUNAFIL/TFL) se hace referencia a un trámite “eminenteemente escrito” de los recursos, lo cierto es que el proceso penal que motivó la interposición de la demanda de amparo resuelta por el Tribunal Constitución preveía la realización de una “Vista de la Causa”³ en la que, por regla general, las partes tienen el derecho de exponer oralmente sus argumentos de defensa, de modo que el caso resuelto por el Tribunal Constitucional no evidencia una regla en el trámite de los procesos y/o recursos “eminenteemente escritos”, sino una situación excepcional.

3 Al respecto, lo que motivó la demanda de amparo en dicho proceso habría sido que: “(...) en un inusual breve tiempo se señaló la Vista de la Causa para el 2 de octubre de 2009, y que, al no haber sido notificado, solicitó mediante un escrito el 30 de setiembre de 2009 el uso de la palabra; que sin embargo el día de la Vista de la Causa no se les permitió dar el Informe Oral debido a que el escrito había sido presentado extemporáneamente, vulnerando así su derecho a la defensa” (2013).

De esta forma, existen antecedentes normativos en nuestro ordenamiento que evidencian que, incluso en procesos y/o recursos cuyo trámite era (o es) “eminente escrito”, las partes, como regla general, han tenido (y tienen) el derecho de exponer oralmente sus argumentos en ejercicio de su derecho a ser oídos; sin perjuicio de que igualmente puedan presentar sus argumentos de defensa por escrito. Es en ese contexto en el que, si excepcionalmente no es posible ejercer el derecho a informar oralmente, también de forma excepcional y dependiendo del caso concreto cabría sostener que aquello no vulnera el derecho de defensa.

Sin embargo, el Tribunal de Fiscalización Laboral ha interpretado la sentencia emitida en el Expediente Nro. 01147-2012-PA/TC de un modo distinto. Para el Tribunal de Fiscalización Laboral, lo resuelto por el Tribunal Constitucional supone que, cuando el procedimiento y/o el trámite de un recurso sea “eminente escrito”, la regla general es que los administrados no tienen el derecho de informar oralmente. Ello, aun cuando el numeral 1.2. del artículo IV del Título Preliminar del TUO-LPAG les reconoce el derecho de hacerlo. Y, al establecer como regla general que los administrados no puedan exponer sus argumentos de manera oral, el Tribunal de Fiscalización Laboral ha establecido una regla por la que ha “asegurado” y/o “reforzado” el carácter “eminente escrito” del recurso de revisión, lo cual no parece correcto.

Al respecto, en lo que respecta al trámite “eminente escrito” de los procesos judiciales, se ha precisado que: “(...) durante mucho tiempo -todo el medioevo hasta fines del siglo XVIII- se consideró como pertinente y adecuado precisamente lo contrario de lo que ahora se postula” (Monroy Gálvez, 2009, pág. 197); ello, en la medida de que la tramitación “eminente escrita” de un proceso, en contraposición a una tramitación primordialmente oral, históricamente se ha sustentado en:

“(…) la concepción de considerar que el proceso es un asunto privado, exclusivo de las partes, y el Juez solo debe intervenir al final para dirimir la contienda, sobre la base de las pruebas aportadas por las partes. Existe desconfianza en el Juzgador y, por ello, se le aleja de las partes a través de la escritura, de tal suerte que lo que resuelve al final, debe basarse fundamentalmente en documentos” (Morales Godo, 2009, pp. 1-2).

Por su parte, específicamente en el ámbito administrativo, se ha precisado que impedir el informe oral de los administrados evidencia que la administración:

“(…) no quiere escuchar al administrado, no desea contrastar sus dichos o preguntar o inquirir por las razones de los escritos y la prueba presentada. Es una vuelta a las etapas jurásicas del procedimiento, donde nada importan los derechos del administrado y donde solo importa la omnisciencia de la administración” (Huapaya Tapia, 2021, p. 54).

De tal forma, las razones y “ventajas” de la tramitación “eminente escrita” del proceso judicial y del procedimiento administrativo se encuentran actualmente superadas (o debían estarlo). Por ello, no debería aceptarse posiciones que tengan por finalidad asegurar y/o reforzar el carácter escrito de un proceso y/o procedimiento sin dar cabida a la oralidad; menos si existe norma expresa en contrario, como es el caso del numeral 1.2. del artículo IV del Título Preliminar del TUO-LPAG.

Nótese, incluso, que la interpretación realizada por el Tribunal de Fiscalización Laboral podría dar lugar a que se prescindiera de las vistas judiciales. En efecto, Salas Superiores y Salas Supremas podrían sostener lo siguiente: *el informe oral ante el órgano que resuelve el recurso de apelación o de casación, según sea el caso, no es un componente indispensable para la eficacia real del derecho de defensa cuando los argumentos de la parte interesada ya se hicieron constar por escrito como sustento de su pretensión impugnatoria.*

Correctamente no lo han hecho. Y no deberían hacerlo, además de las razones ya expuestas en este acápite, porque aquello supondría, como será desarrollado a continuación, una interpretación inconstitucional por vulnerar el principio *pro homine*.

2. Oralidad y principio *pro homine*

Existe consenso en la doctrina acerca de las ventajas que supone adoptar la oralidad como técnica de comunicación y persuasión, en contraposición a la técnica escrita. Por ejemplo, con carácter general se ha indicado lo siguiente:

“La creencia de que la oralidad constituye el mejor medio a fin de que el Juez se forme de mejor modo la convicción sobre los hechos del proceso, y el escenario en el que de mejor manera se garantizan los derechos de las partes en el proceso ha determinado que su estimación como principio procesal se haya llevado a tal nivel de considerarlo como el principio «más esencial de los que rigen el procedimiento, por cuanto, de hecho, viene a condicionar los restantes” (Priori Posada, 2010, pág. 142).

Por su parte, específicamente en materia laboral se ha señalado que:

"La oralidad tiene por tanto un significado mucho mayor al mero uso de la palabra hablada. Oralidad es, a su vez y por lo menos, intermediación, concentración, celeridad, economía procesal, veracidad, publicidad. Es intermediación porque la palabra hablada se produce entre las partes, con y ante el juez. Es concentración porque permite reunir, en un momento, una serie de actos concatenados dirigidos a conocer la causa, dándole a la audiencia un valor agregado y no la de mera acumulación de actos (o actas) sin sentido. Es celeridad porque reduce el tiempo de resolución del conflicto. Es economía procesal porque simplifica las formas y los esfuerzos de las partes y el juez. Es veracidad porque procura, de mejor manera, acceder a la verdad de los hechos. Es publicidad porque visibiliza la actuación de las partes, los abogados y el juez reduciendo las posibilidades de corrupción y permitiendo más fácilmente el control ciudadano sobre la actuación jurisdiccional y el logro de los valores democrático. (...)" (Paredes Palacios, 2012, págs. 360-361).

Inclusive, específicamente en el derecho administrativo también existen trabajos que resaltan y promueven una mayor oralidad. Así, por ejemplo, se ha mencionado que: "(...) la oralidad sí forma parte del debido procedimiento, dadas las ventajas que tiene frente al alegato escrito. Esas ventajas revelan que se ha convertido en una exigencia esencial para garantizar el derecho de defensa" (Alejos Guzmán, 2020, pág. 187); además de que:

"(...) en las últimas 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 (...)" (Barrera Pérez & Gamboa Matta, 2020, pág. 319).

Dicho esto, no caben dudas de que, en etapa de revisión, la oralidad se materializaría mediante el informe oral que tendría que ser realizado ante el Tribunal de Fiscalización Laboral. Y, en la medida de que el informe oral constituye una manifestación del derecho a ser oído, previsto en el artículo 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, nos encontramos con lo siguiente: frente a la posibilidad de que un administrado ejerza su derecho a ser oído ¿cómo debería hacerlo? En este punto surgen tres alternativas: (i) solo de manera escrita; (ii) solo de manera oral; o, (iii) de manera escrita y de manera oral.

La primera alternativa es la que ha acogido el Tribunal de Fiscalización Laboral que, como hemos visto, ha establecido la regla según la cual los administrados no tienen el derecho de informar oralmente ante el Tribunal de Fiscalización Laboral; salvo situaciones extraordinarias (que, asumimos, serán motivadas). No obstante, el numeral 1.2. del artículo IV del TUO-LPAG, al regular el derecho de los administrados de solicitar el uso de la palabra, habilita a la tercera alternativa (partiendo de la premisa de que el recurso de revisión debe interponerse por escrito, lo cual descarta la segunda opción).

Para la elección de alguna de esas alternativas, al estar en juego el ejercicio del derecho a ser oído, se tendría que recurrir al principio *pro homine*, el cual:

"(...) ordena que deba optarse, ante una pluralidad de normas aplicables, siempre por aquella norma iusfundamental que garantice de la manera más efectiva y extensa posible los derechos fundamentales reconocidos; es decir aquella que despliegue una mayor eficacia de la norma" (ONG "Acción de Lucha Anticorrupción", 2009)

En el caso concreto, tenemos que existe una disposición normativa (numeral 1.2. del artículo IV del TUO-LPAG) de la cual sería posible extraer dos normas: (i) salvo excepciones, los administrados no tienen el derecho de exponer sus argumentos de defensa de manera oral; o, (ii) salvo excepciones, los administrados tienen el derecho de exponer sus argumentos de defensa de manera oral. Si, como hemos visto, existe consenso en que la oralidad es la mejor técnica para comunicarse y persuadir, en aplicación del principio *pro homine* se tendría que optar por la segunda norma; interpretar lo contrario, como lo ha hecho el Tribunal de Fiscalización Laboral, infringiría dicho principio.

Finalmente, no creemos que pueda ser oponible a esta lectura lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Apitz Barbera y otros* ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela. La razón es la siguiente: en la sentencia emitida en dicho caso, es cierto que la Corte precisó que: "(...) del artículo 8.1 de la Convención no se desprende que el derecho a ser oído debe necesariamente ejercerse de manera oral en todo procedimiento" (2008); sin embargo, en aquella oportunidad se pronunció acerca del cuestionamiento a un proceso que no preveía la posibilidad de informar oralmente durante su tramitación⁴. Aquella es una situación distinta a la

⁴ Específicamente en el párrafo 74 se detalla: "(...) el representante alegó que «las víctimas en este

que venimos analizando, pues el TUO-LPAG sí prevé el derecho de informar oralmente los argumentos de defensa; no obstante, el Tribunal de Fiscalización Laboral ha optado por adoptar una interpretación limitativa de dicho derecho al admitirlo únicamente de manera excepcional.

En consecuencia, el principio *pro homine* obliga a optimizar el derecho a ser oído. Y, si bien no necesariamente se vulnera el derecho a ser oído cuando únicamente existe la posibilidad de plantear por escrito los argumentos de defensa, sí se incumple con el mandato de optimizar el ejercicio de ese derecho cuando, existiendo la posibilidad regulada de forma expresa, se establece como regla general la imposibilidad de recurrir a la oralidad para hacerlo; salvo, claro está, que se defienda -por ejemplo- que se debe revertir la reforma procesal laboral porque el sistema de comunicación escrito era mejor que el sistema de comunicación oral.

3. Sobre la "suficiencia" de la información contenida expediente elevado

Otra de las razones propuestas en la Resolución de Sala Plena Nro. 002-2021-SUNAFIL/TFL se encuentra referida a la "suficiencia" de la información contenida en el expediente que es elevado al Tribunal de Fiscalización Laboral. Se indica que:

"En el expediente administrativo que se eleva ante este Tribunal, deben constar (o deberían constar) los argumentos de defensa del administrado y aquellos que fundamentan la imputación efectuada por la Administración. Excepcionalmente, el Tribunal de Fiscalización Laboral puede ejercer la facultad descrita en el artículo 18.3 de su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo Nro. 004-2017-TR, y requerir al impugnante la presentación de informaciones complementarias. Cabe precisar que, el trámite del recurso de revisión no da lugar a un proceso de conocimiento con estaciones probatorias ni audiencias" (2021).

En la misma línea, se ha sostenido que:

caso nunca fueron escuchadas en audiencia, ni privada ni pública». En este sentido señaló que «**tal posibilidad no se encuentra prevista ni en el trámite del recurso de amparo autónomo (...) ni en el del recurso jerárquico**» y que «la única posibilidad de haber sido oídos en audiencia (sería) a través del recurso de nulidad (aunque) sometido a la autorización discrecional de la Sala» (Apitz Barbera y otros («Corte Primera de lo Contencioso Administrativo») vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas., 2008) (énfasis añadido).

“(…) dadas las materias impugnables ante la instancia de revisión, el debate fáctico ya estará dado y cualquier novedad que aconteciese sobre este asunto no provendrá de hechos nuevos como sí del reexamen de los actuados y su valoración por las instancias previas” (Mendoza Legoas, 2021, pág. 16).

Conforme a lo desarrollado en el acápite previo, el derecho de los administrados de exponer oralmente sus argumentos de defensa no se sustenta en una necesidad de proponer nuevos hechos y/u ofrecer nuevas pruebas o informaciones complementarias. Se sustenta en el hecho de que el derecho a exponer oralmente los argumentos de defensa se encuentra expresamente previsto en el TUO-LPAG y que ello optimiza el derecho a ser oído. En tal sentido, no cabría interpretar que el derecho a informar oralmente requiere como condición la verificación de la situación de excepción prevista en el inciso 18.3. del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo Nro. 004-2017-TR⁵.

A su vez, no se debe perder de vista que en la Resolución de Sala Plena Nro. 002-2021-SUNAFIL/TFL se señala que: “(…) en situaciones ordinarias, el Tribunal de Fiscalización Laboral resolverá en base a los actuados en el expediente” (2021), lo que reforzaría que por “situaciones extraordinarias” el Tribunal de Fiscalización Laboral se estaría refiriendo únicamente al supuesto de excepción previsto en el referido inciso 18.3. del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo Nro. 004-2017-TR. Decimos esto porque ni siquiera en aquellos casos en los que se ha emitido “precedentes de observancia obligatoria”, en los cuales, según el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo Nro. 004-2017-TR, se ha interpretado de modo expreso y con carácter general legislación bajo su competencia que es obligatoria para las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo, se ha permitido al administrado ejercer su derecho a informar oralmente.

En efecto, a la fecha el Tribunal de Fiscalización Laboral ha emitido 34 resoluciones en las que ha establecido “precedentes de observancia obligatoria”,

5 Ello, además, infringiría la prohibición de aplicar por analogía las normas que establecen excepciones.

Por otro lado, y haciendo un símil con la regulación procesal, en diciembre de 2014 se modificó el artículo 194 del Código Procesal Civil y se dispuso que el juez de segunda instancia puede ordenar la actuación de medios probatorios de oficio. Por ejemplo, aquello no ha llevado a interpretar que solo cabría llevar a cabo la audiencia de vista de la causa en aquellos casos en los que el juez superior hará uso de dicha facultad.

en los cuales, según el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo Nro. 004-2017-TR, se ha interpretado de modo expreso y con carácter general legislación bajo su competencia que es obligatoria para las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo. Según se desprende del texto de las 34 resoluciones a las que se ha hecho referencia, al menos en cuatro de ellas el administrado solicitó expresamente el derecho a informar oralmente; sin embargo, en tres de ellas el pedido fue rechazado; mientras que en la restante no se emitió pronunciamiento alguno. De tal manera, ni siquiera la posibilidad de establecer un “precedente de observancia obligatoria” ha calificado como una “situación extraordinaria” en la que el Tribunal de Fiscalización Laboral ha permitido el informe oral del administrado.

Sumado a lo anterior, la imposibilidad de introducir nuevos hechos y/o nueva información tampoco es razón válida para privar a los administrados de su derecho a informar oralmente. Por ejemplo, el artículo 376 del Código Procesal Civil regula el plazo y trámite de la apelación de autos con efecto suspensivo, estableciendo expresamente que: “Es inadmisibles la alegación de hechos nuevos”. Según la interpretación del Tribunal de Fiscalización Laboral, no correspondería permitir a las partes que ejerzan su derecho a informar oralmente; sin embargo, el Código Procesal Civil expresamente precisa la obligación de señalar día y hora para la vista de la causa.

Finalmente, tampoco podría sostenerse que las causales por las que cabe interponer recurso de revisión incidirían de alguna manera en el derecho a informar oralmente de los administrados. Y es que, de ser ello así, por ejemplo, no existirían vistas de la causa en etapa de casación⁶.

Estas comparaciones son útiles teniendo en cuenta que actualmente ya existe una tendencia en el sistema de inspección del trabajo de emitir pronunciamientos acerca de materias que, en nuestra opinión, se encuentran reservadas a la competencia del Poder Judicial⁷. Dicha circunstancia no es objeto del presente

6 Inclusive, en el Proyecto de Nuevo Código Procesal Civil, presentado en 2021 por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se previó la realización de una audiencia pública en la que: “El tiempo para el informe oral de los abogados no podrá ser menor de quince (15) minutos”.

7 Sobre el particular, se ha planteado que la inspección del trabajo contaría con un: “(...) reconocimiento omnicompreensivo de materias” (Arce Ortiz, 2016, pág. 815); o que sería válido que: “(...) la inspección del trabajo pueda requerir mediante la medida inspectiva correspondiente la reposición de un trabajador” (De Lama Laura, 2021, p. 594).

trabajo⁸; pero sí permite evidenciar que, respecto de tales materias, mientras que en el Poder Judicial el derecho a ser oído sería ejercido de forma optimizada haciendo uso de la oralidad, en sede administrativa tales materias tienen que ser defendidas mediante un sistema escrito que se entendía superado a partir de las razones que motivaron la emisión de la Nueva Ley Procesal del Trabajo.

4. Sobre la inobservancia de un precedente vinculante aplicable a los procedimientos administrativos

En el proceso de amparo tramitado en el Expediente Nro. 3075-2006-PA/TC el Tribunal Constitucional emitió una sentencia en un proceso en el que se alegaba, entre otras cosas, que en el marco de un procedimiento administrativo tramitado ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia de la Propiedad Intelectual (en adelante, “INDECOPI”): “(...) tras interponer recurso de apelación, tampoco se les concedió el uso de la palabra pese a haberlo solicitado”.

Aquello motivó que el Tribunal Constitucional analice lo dispuesto en el artículo 206 del Decreto Legislativo Nro. 822, Ley de Derechos de Autor, que establece lo siguiente haciendo referencia al trámite ante el Tribunal del INDECOPI:

“(...) las partes podrán solicitar el uso de la palabra, debiendo especificar si éste se referirá a cuestiones de hecho o de derecho. La actuación de denegación de dicha solicitud quedará a criterio de la Sala del Tribunal, según la importancia y trascendencia del caso. Citadas las partes a informe oral, éste se llevará a cabo con quienes asistan a la audiencia”.

Pues bien, lo que resolvió el Tribunal Constitucional, con carácter de precedente vinculante, fue lo siguiente:

“(...) 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**

8 Sin perjuicio de que la Corte Suprema debería ejercer control al respecto, tal y como, por ejemplo, ha sido realizado en reiterada y uniforme jurisprudencia de la Corte Suprema de Chile, en opinión que compartimos. Por todas: recurso de protección Rol 9963-2011, de fecha 8 de agosto de 2012.

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 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 irrazonable (...)**" (Escuela Internacional de Gerencia High School of Management-Eiger, 2006) (énfasis añadido).

De este precedente vinculante se desprende la siguiente regla: los administrados tienen el derecho de informar oralmente, lo cual supone que tienen el derecho de solicitarlo y, a su vez, que dicha solicitud sea concedida; salvo que, como menciona Alejos (2020), existan: "(...) motivos contundentes para denegarlo" (pág. 189), pues: "(...) dada su incorporación como parte del debido procedimiento, su denegatoria no solo debería estar motivada, sino que se debe exigir un estándar de motivación mayor" (pág. 189).

No sorprende que el Tribunal Constitucional haya emitido un precedente vinculante en este sentido, ya que:

"Con la excusa de la omnisciencia (todo lo que está en el expediente sirve para resolver, con lo cual es innecesario escuchar al administrado) (...) para la administración ex profeso basta y sobra escucharse a sí misma, entonces, viene negándose sistemáticamente a cumplir con una de las manifestaciones del derecho al debido procedimiento administrativo en su faceta del «derecho a ser oído»: el derecho al uso de la palabra en el procedimiento administrativo o el llamado «informe oral». Esta práctica, reprochable, se viene replicando víricamente en varias instituciones públicas especializadas, lo cual supone un desconocimiento flagrante de la LPAG y del citado derecho fundamental al debido procedimiento administrativo" (Huapaya Tapia, 2021, pp. 46-47).

Sin embargo, llama poderosamente la atención que el Tribunal de Fiscalización Laboral, al momento de remitirse a sentencias del Tribunal Constitucional para intentar sustentar su posición, opta por omitir y/o prescindir el precedente vinculante al que hemos hecho referencia y que ha sido emitido con motivo del análisis del derecho a informar oralmente específicamente en el marco de un procedimiento administrativo. En su lugar, el Tribunal de Fiscalización

Laboral opta por sustentar su posición en dos sentencias emitidas en el marco de procesos penales⁹.

Lo cierto es que prescindir del precedente vinculante antes citado, u omitirlo, ha tenido por consecuencia, además, que la gran mayoría de las resoluciones del Tribunal de Fiscalización Laboral en las que se ha impedido a los administrados ejercer su derecho de informar oralmente justifican su decisión en aquello que ha sido expresamente proscrito por el Tribunal Constitucional.

En efecto, el Tribunal Constitucional, con carácter de precedente vinculante, ha establecido que: “(...) la sola invocación al análisis de lo actuado y a la materia en discusión no puede ser suficiente argumento para denegar la solicitud de informe oral (...)” (Escuela Internacional de Gerencia High School of Management-Eiger, 2006)¹⁰. Sin embargo, y tomando a modo de ejemplo resoluciones en las que el Tribunal de Fiscalización Laboral estableció “precedentes de observancia obligatoria”, en el considerando 6.77. de la Resolución de Sala Plena Nro. 005-2022-SUNAFIL/TFL se indicó que: “(...) esta Sala considera que cuenta con elementos suficientes para resolver el caso, pudiendo prescindir del informe oral” (2022); mientras que, en el considerando 6.67. de la Resolución de Sala Plena Nro. 005-2023-SUNAFIL/TFL se indicó que: “(...) esta Sala considera que cuenta con elementos suficientes para resolver el caso, pudiendo prescindir del informe oral (...)” (2023).

De tal forma, urge que en ejercicio de su rol de control de legalidad y actuación administrativa en procedimientos inspectivos de la SUNAFIL, el Poder Judicial corrija esta situación inconstitucional y, en la vía del proceso contencioso administrativo, obligue al Tribunal de Fiscalización Laboral a observar, respetar y cumplir el precedente vinculante establecido en la sentencia emitida en el Expediente Nro. 3075-2006-PA/TC. Y es que debe quedar claramente establecido: “(...) que es un deber de la autoridad judicial o administrativa oír a las partes que piden informe oral, antes de resolver un proceso o procedimiento, y que se impone directamente del texto constitucional” (Corrales Melgarejo).

9 Una es la ya analizada sentencia emitida en el Expediente Nro. 01147-2012-PA/TC; y la otra es la sentencia emitida en el Expediente Nro. 00789-2018-PHC/TC. En el caso de la segunda, la discusión se centraba en determinar si un defecto formal en la notificación con la citación a la Vista de la Causa implicaba un supuesto de indefensión.

10 En el mismo sentido: Morón (2020, p. 89).

IV. CONCLUSIONES

1. El principio *pro homine* y el precedente vinculante establecido en la sentencia emitida en el Expediente Nro. 3075-2006-PA/TC obliga a considerar la siguiente regla: los administrados tienen el derecho de informar oralmente ante el Tribunal de Fiscalización Laboral, lo cual supone que tienen el derecho de solicitarlo y, a su vez, que dicha solicitud sea concedida; salvo que, como menciona Alejos (2020), existan: “(...) motivos contundentes para denegarlo” (pág. 189), pues: “(...) dada su incorporación como parte del debido procedimiento, su denegatoria no solo debería estar motivada, sino que se debe exigir un estándar de motivación mayor” (pág. 189).
2. La sola vigencia del Acuerdo Plenario contenido en la Resolución de Sala Plena Nro. 002-2021-SUNAFIL/TFL invalida cualquier decisión emitida por el Tribunal de Fiscalización Laboral en la que hubiese denegado el derecho del administrado de informar oralmente. La razón es la siguiente: en dicha resolución el Tribunal de Fiscalización Laboral ha establecido de manera expresa que: “(...) en situaciones ordinarias, el Tribunal de Fiscalización Laboral resolverá en base a los actuados en el expediente”.

De tal forma, aquello constituye una prueba incontrovertible de que, en lugar de tratarse de una situación excepcional, por regla se ha denegado las solicitudes de informe oral. Ello, sin perjuicio de que el Tribunal Constitucional ha precisado con carácter de precedente vinculante que: “(...) la sola invocación al análisis de lo actuado y a la materia en discusión no puede ser suficiente argumento para denegar la solicitud de informe oral (...)” (Escuela Internacional de Gerencia High School of Management-Eiger, 2006); y tanto en la Resolución de Sala Plena Nro. 002-2021-SUNAFIL/TFL, como en otras en las que se ha negado al administrado el derecho de informar oralmente, se recurre como justificación a la suficiencia de los actuados en el expediente administrativo.

3. Corresponde al Poder Judicial, en ejercicio de su rol de control de legalidad y actuación administrativa en procedimientos inspectivos de la SUNAFIL, corregir esta situación en la que se ha normalizado la vulneración del derecho fundamental a ser oído mediante la anulación de las resoluciones emitidas por el Tribunal de Fiscalización

Laboral en ese sentido y, adicionalmente, ordenando a dicho Tribunal que se abstenga de continuar aplicando interpretaciones que no optimicen aquel derecho fundamental.

BIBLIOGRAFÍA

- 002-2021-SUNAFIL/TFL (Tribunal de Fiscalización Laboral 29 de octubre de 2021).
- 005-2022-SUNAFIL/TFL (Tribunal de Fiscalización Laboral 2 de Agosto de 2022).
- 005-2023-SUNAFIL/TFL (Tribunal de Fiscalización Laboral 30 de Enero de 2023).
- Alejos Guzmán, O. (2020). El informe oral en el procedimiento sancionador. Pautas para su desarrollo. *Actualidad Jurídica*, 185-196.
- Apitz Barbera y otros («Corte Primera de lo Contencioso Administrativo») vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. (Corte Interamericana de Derechos Humanos 5 de Agosto de 2008).
- Arce Ortiz, E. G. (2016). Luces y sombras de la inspección de trabajo. *Laborem*, 807-817.
- Ariano Deho, E. (2016). En R. Cavani (Ed.), *Código Procesal Civil comentado por los mejores especialistas* (Vol. III, págs. 303-307). Lima: Gaceta Jurídica.
- Barrera Pérez, A. P., & Gamboa Matta, C. O. (2020). La oralidad en los procedimientos administrativos sancionadores: fundamentación y propuestas para su fortalecimiento. *Derecho & Sociedad*, 307-321.
- Corrales Melgarejo, R. (s.f.). Recuperado el 28 de Abril de 2024, de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/e5a54d004c869fc28c6abd7ee8aa914d/19.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e5a54d004c869fc28c6abd7ee8aa914d>
- De Lama Laura, M. G. (2021). La inspección del trabajo como vía de tutela de derechos laborales y su relación con el proceso laboral: buscando (¿o identificando?) las “intersecciones” de ambos caminos. *Laborem*, 577-602.
- Escuela Internacional de Gerencia High School of Management-Eiger, 3075-2006-PA/TC (Tribunal Constitucional 29 de Agosto de 2006).
- Huapaya Tapia, R. A. (2021). El debido proceso administrativo y la obligatoriedad de los informes orales en los procedimientos administrativos ¿Es plausible el “autismo” de la administración pública? *Gestión Pública & Control*, 45-58.
- Luis Enrique Orezzoli Neyra, 01147-2012-PA/TC (Tribunal Constitucional 16 de Enero de 2013).
- Mendoza Legoas, L. (2021). El recurso de revisión dentro del sistema de inspección del trabajo. *Análisis Laboral*, 14-17.
- Monroy Gálvez, J. (2009). *Teoría General del Proceso*. Lima: Comunitas.

- Morales Godo, J. (2009). La oralidad en el Código Procesal Civil peruano. *Revista de la maestría en derecho procesal*, 1-22. Recuperado el 28 de Abril de 2024, de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoprosesal/article/view/2068>
- Morón Urbina, J. C. (2020). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley Nro. 27444 (Decreto Supremo Nro. 004-2019-JUS)* (15ta ed., Vol. I). Lima: Gaceta Jurídica.
- ONG “Acción de Lucha Anticorrupción”, 02005-2009-PA/TC (Tribunal Constitucional 16 de Octubre de 2009).
- Paredes Palacios, P. (2012). La oralidad en el nuevo proceso laboral peruano y el acceso a la justicia (al sistema jurídico laboral). En M. d. Humanos, *Primera edición oficial de la Nueva Ley Procesal del Trabajo. Ley Nro. 29497* (págs. 353-371). Lima: Editora Perú.
- Priori Posada, G. F. (2010). Del fracaso del proceso por audiencias a la necesidad de regular una auténtica oralidad en el proceso civil peruano. *Themis Revista de derecho*, 123-143.