

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

La Interpretación del Principio de Prohibición de Reforma
en Peor: Un Análisis Jurisprudencial del Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Administrativo

Autor:

Marycarmen Irigoyen Yncio

Asesor:

Jorge Armando Díaz Montalvo

Lima, 2024

Informe de Similitud


Yo, JORGE ARMANDO DIAZ MONTALVO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “La Interpretación del Principio de Prohibición de Reforma en Peor: Un Análisis Jurisprudencial del Tribunal de Fiscalización Ambiental”, del autor(a) MARYCARMEN IRIGOYEN YNCIO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 30%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 10/12/2024.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 11 de diciembre del 2024

JORGE ARMANDO DIAZ MONTALVO	
DNI: <u>43198239</u>	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6659-787X	

RESUMEN

En los últimos años, el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha enfrentado una problemática recurrente relacionada con la prohibición de reforma en peor en aquellos casos en los que se ha aumentado el monto de la multa tras la nulidad de un acto administrativo. En respuesta a esta situación, el tribunal emitió el precedente vinculante de la Resolución N°551-2023-OEFA/TFA-SE, en el que resolvió que no se aplica la reforma en peor indirecta en estos casos. Sin embargo, en situaciones posteriores, se adoptó una nueva postura complementaria, en la que establece que, cuando el vicio que origina la nulidad no está relacionado con la multa, la primera instancia no puede aumentar el monto de la misma.

Esta nueva postura busca garantizar una mayor protección para los administrados, al evitar que se agrave su situación cuando el vicio no tiene relación directa con la sanción. El informe presenta un análisis crítico sobre ambas decisiones del tribunal, con el objetivo de determinar las mejores soluciones para los administrados en estos casos. Además, se busca ofrecer herramientas que les permitan defender sus garantías procesales y lograr una resolución más favorable en los procedimientos administrativos sancionadores.

Palabras clave

Reforma en peor, derecho ambiental, buena fe, precedente vinculante.

ABSTRACT

In recent years, the Environmental Fiscalization Tribunal has faced a recurring issue related to the prohibition of worsening reforms in cases where the fine amount is increased after the annulment of an administrative act. In response to this situation, the tribunal issued the binding precedent of Resolution No. 551-2023-OEFA/TFA-SE, in which it ruled that the worsening reform does not apply in these cases. However, in subsequent situations, the court adopted a

complementary position, stating that when the defect causing the annulment is not related to the fine, the first instance cannot increase its amount.

This new position aims to provide greater protection for the parties involved by preventing the aggravation of their situation when the defect is not directly related to the sanction. The report presents a critical analysis of both decisions, aiming to determine the best solutions for the parties involved in these cases. Additionally, it seeks to provide tools to help them defend their procedural guarantees and achieve a more favorable resolution in administrative sanctioning procedures.

Keywords

Worsening reform, environmental law, Good faith, binding precedent.

ÍNDICE

1. Introducción	4
1.1. Contexto y planteamiento del problema	4
1.2. Objetivos del informe.....	4
2. Marco teórico	5
2.1. El principio de reformatio in peius en el derecho administrativo.....	5
2.2. La nulidad de actos administrativos en el contexto de sanciones ambientales.....	8
3. Análisis de la Resolución N°551-2023-OEFA/TFA-SE	9
3.1. Antecedentes y fundamentos jurídicos.....	9
3.2. Criterios establecidos por el Tribunal de Fiscalización Ambiental.....	10
4. Nuevas consideraciones en torno a la reforma in peius: Resolución N°513-2024-OEFA/TFA-SE	11
4.1. Antecedentes y fundamentos jurídicos.....	12
4.2. El principio de buena fe procedimental como argumento alternativo ..	13
4.3. Comparación y análisis con el precedente vinculante anterior.....	14
5. Postura crítica y propuestas	18
5.1. Crítica a la postura del TFA correspondiente a la reforma en peior indirecta	18
5.2. Valoración del uso de la buena fe procedimental como estrategia alternativa	20
6. Conclusiones	22
Bibliografía	23

1. Introducción

1.1. Contexto y planteamiento del problema

El principio de prohibición de reforma en peor, conocido en latín como “*reformatio in peius*” ha sido un pilar fundamental de nuestro derecho administrativo sancionador, resguardando los derechos del administrado al prever que estos no se vean afectados por su propio recurso impugnatorio. Sin embargo, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA) ha generado controversia, especialmente al establecer los límites de este principio emitiendo el precedente vinculante contenido en la Resolución N°551-2023-OEFA/TFA-SE.

Así, en el derecho ambiental peruano, la Administración Pública tiene el deber de buscar la protección del medio ambiente mientras resguarda los derechos del administrado en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores. Debido a ello, la resolución del TFA ha planteado interrogantes sobre la aplicación del principio de *reformatio in peius* en aquellos casos donde se ha declarado la nulidad de la resolución administrativa previa.

1.2. Objetivos del informe

Este informe se propone analizar detalladamente las implicancias de la Resolución N°551-2023-OEFA/TFA-SE, así como la jurisprudencia posterior, sobre todo la Resolución N°513-2024-OEFA/TFA-SE que introduce un nuevo punto de vista correspondiente al principio de buena fe procedimental como un argumento alternativo para estos casos. Así, los objetivos de este informe son examinar el impacto jurídico de este precedente de observancia obligatorio, establecer una postura y proponer una vía de solución práctica para atravesar este complejo panorama legal.

Así, a fin de cumplir con los objetivos planteados, se propone desarrollar el marco teórico del principio de prohibición de reforma en peor y la nulidad de los actos administrativos. También, se analizará detalladamente el precedente de observación obligatoria, así como el impacto jurídico del mismo. Este análisis se complementará con la revisión de la doctrina y resoluciones posteriores, dando

especial importancia a la Resolución N°513-2024-OEFA/TFA-SE. Finalmente se brindará una postura crítica y se propondrán soluciones a esta controversia.

Este informe es fundamental no solo para el análisis del derecho ambiental, sino que también resulta clave para el estudio del derecho administrativo sancionador y la protección de garantías procesales de los administrados. De esta manera, se puede generar un cambio positivo en la aplicación actual del principio de prohibición de reforma en peor que permita equilibrar la protección ambiental, la teoría del derecho administrativo y los derechos de los administrados.

2. Marco teórico

La creciente interacción entre el principio de reformatio in peius y la declaración de nulidad de actos administrativos ha presentado un complejo panorama jurídico, el cual ha creado interrogantes en la resolución de procedimientos administrativos sancionadores. Este principio suele ser argumentado por los administrados frente al aumento del monto de las sanciones impuestas en comparación con las que se plasmaron antes de su declaración de nulidad.

Debido a ello, este apartado presentará los conceptos claves alrededor del principio de reformatio in peius y su aplicación en el derecho administrativo sancionador. Asimismo, se brindarán las causales y efectos de la nulidad de actos administrativos en el contexto de sanciones ambientales, así como su relación con el principio de reformatio in peius.

2.1. El principio de reformatio in peius en el derecho administrativo

El principio de reformatio in peius o reforma peyorativa se encuentra en el numeral 3 del artículo 258 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG), el cual señala que, frente a la impugnación de un acto administrativo, la Administración Pública no podrá determinar sanciones más graves para el administrado.

Sobre ello, Morón (2019) señala que "la prohibición de la reformatio in peius en el ámbito administrativo significa la limitación a que una condición o el estatus

jurídico del recurrente resulte desmejorado o empeorado a consecuencia exclusivamente de la revisión producida por una impugnación del administrado" (p.530). En consecuencia, debe entenderse que, ante la impugnación del administrado, la Administración Pública está impedida de agravar la situación del recurrente, como por ejemplo incrementando el monto de la multa, dado que esto constituiría un cambio perjudicial para el administrado. Por tanto, en el marco del ejercicio del derecho de contradicción, la Administración Pública solo puede modificar el acto impugnado en beneficio del administrado o mantenerlo sin alteraciones.

Por otro lado, sobre su aplicación en los procedimientos administrativos sancionadores, en su expediente N° 1803-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional (2004) señala lo siguiente:

La prohibición de la reforma peyorativa o *reformatio in peius*, como la suele denominar la doctrina, es una garantía implícita en nuestro texto constitucional que forma parte del debido proceso judicial (cf. Exp. 1918-2002-HC/TC) y está orientada precisamente a salvaguardar el ejercicio del derecho de recurrir la decisión en una segunda instancia sin que dicho ejercicio implique correr un riesgo mayor de que se aumente la sanción impuesta en la primera instancia.

En este sentido, este Tribunal declara que la garantía constitucional de la prohibición de reforma peyorativa o *reformatio in peius* debe entenderse como una garantía que proyecta sus efectos también en el procedimiento administrativo sancionador y, en general, en todo procedimiento donde el Estado ejercite su poder de sanción y haya establecido un sistema de recursos para su impugnación. (fundamentos 25 y 26)

De esta manera, el principio de prohibición de reforma peyorativa encuentra su fundamento constitucional en el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, específicamente como parte del derecho al debido proceso. Esta protección constitucional implica que dicho principio constituye una garantía

fundamental que debe ser respetada en todo tipo de procedimiento, sea judicial o administrativo, donde el Estado ejerza su potestad sobre los administrados.

En este contexto, Morón (2019) distingue dos modalidades de reforma peyorativa: la primera, denominada directa, se configura cuando la Administración Pública modifica desfavorablemente una resolución que ha sido impugnada por el propio administrado; la segunda, conocida como indirecta, impide que la Administración Pública agrave la situación del administrado en aquellos casos donde la resolución ha sido declarada nula por vicios procedimentales o defectos formales (p.529).

Bajo esa línea, es de entenderse que en la teoría existen estas dos formas de reforma peyorativa; sin embargo, ello no significa que ambas sean aceptadas por los tribunales administrativos. Así, el TFA se ha pronunciado en diversas resoluciones negando la aplicación de la reforma peyorativa indirecta, argumentando que frente a la nulidad de una resolución no existe la posibilidad de realizar una comparación que permita evidenciar un agravio en la situación del administrado.

Así, uno de los argumentos que utiliza el TFA (2022) para negar la existencia de la reforma peyorativa indirecta es el siguiente:

Bajo dicho entendido, este Tribunal considera que la declaración de nulidad de la resolución de sanción produjo que sus efectos desaparezcan por lo cual no existiría fundamento para asignar ultraactividad a la sanción fijada en la resolución anulada; de ahí que en tanto el pronunciamiento emitido en el presente expediente no ha vulnerado al principio de reforma en peor, corresponde desestimar lo argumentado por el recurrente en torno a este extremo del recurso interpuesto. (fundamento 53).

Por lo tanto, si bien la prohibición de reforma peyorativa constituye una garantía constitucional aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores, su interpretación por parte de los tribunales administrativos es restrictiva. En efecto,

los tribunales únicamente reconocen la reforma peyorativa directa, descartando la aplicación de la modalidad indirecta.

2.2. La nulidad de actos administrativos en el contexto de sanciones ambientales

Por otro lado, las causales de nulidad de los actos administrativos se encuentran en el artículo 10 del TUO de la LPAG, según el cual existen cuatro supuestos para declarar la nulidad. Sobre las consecuencias de declarar la nulidad de un acto administrativo hay que tomar en consideración a Meier citado por Danós (2001) según lo siguiente: “el acto administrativo declarado nulo no es susceptible de generar efectos jurídicos válidos, desaparece de la vida jurídica como si nunca hubiera existido, los efectos producidos se pierden, se borran, y por supuesto tampoco podrá generar efectos para el futuro.” (p.8)

Por consiguiente, es importante resaltar que la declaración de nulidad de un acto administrativo tiene como efecto jurídico su inexistencia desde su origen, lo que implica que la Administración Pública debe proceder como si dicho acto nunca hubiera sido emitido. Así, el procedimiento administrativo sancionador se retrotrae al momento en el que el vicio se produjo, siendo que la instancia correspondiente tendrá la obligación de emitir un nuevo acto libre de vicios.

Asimismo, sobre la nulidad Gordillo (2001) señala lo siguiente: “(...) la relación en virtud de la cual el derecho asigna a un hecho una determinada consecuencia jurídica; adviértase que la consecuencia jurídica no es la nulidad o anulabilidad, sino la efectiva supresión o no del acto bajo tales o cuales condiciones (...)” (p.494). Por lo tanto, la esfera de la nulidad se fundamenta en las consecuencias futuras que tendrá sobre el acto administrativo, suprimiendo sus efectos jurídicos no solo hacia el futuro sino también retrotrayendo el proceso al momento en el que nació el acto.

Como se ha explicado anteriormente, esta es la posición que aplica el TFA al responder a los argumentos de los administrados sobre la reforma peyorativa indirecta. Así, su razonamiento se basa en que al declararse nulo un acto administrativo, este nunca existió, por lo que no puede ser comparado con una

resolución posterior y, en consecuencia, no se estaría agravando la situación del administrado.

3. Análisis de la Resolución N°551-2023-OEFA/TFA-SE

La Resolución N°551-2023-OEFA/TFA-SE marcó un antes y un después en torno a la postura del TFA sobre la problemática correspondiente al principio de reformatio in peius en aquellos casos donde se ha declarado la nulidad de la resolución anterior. La importancia de esta resolución radica en el ofrecimiento de una respuesta por parte de la administración pública a una problemática tan debatida y argumentada por los administrados. Siendo así, este debate ha marcado tanta relevancia que el tribunal declaró esta resolución como precedente vinculante.

Sin embargo, esta postura no ha sido bien recibida, ya que el TFA apoya la idea de que no se vulnera el reformatio in peius en aquellos casos donde se ha aumentado el monto de la multa debido a la declaración de nulidad de la resolución anterior. Así, esta postura ha sido criticada por no ser garantista con los derechos del administrado y, hasta cierto punto, por ser formalista.

Por lo tanto, este apartado tiene como finalidad explicar los antecedentes y fundamentos jurídicos de esta resolución, los criterios establecidos por el TFA y sus consecuencias prácticas.

3.1. Antecedentes y fundamentos jurídicos

El TFA se ha encontrado a lo largo de los años con el mismo argumento: la vulneración del principio de reformatio in peius frente al aumento del cálculo de multa posterior a la declaración de nulidad de la resolución en primera instancia. Debido a ello, el tribunal decide pronunciarse al respecto mediante un precedente de observancia obligatoria en su Resolución N°551-2023-OEFA/TFA-SE.

Así, el 13 de agosto de 2020 se inicia un procedimiento administrativo sancionador contra Petrotal Perú S.R.L (en adelante, Petrotal) por las conductas

infractoras correspondientes a no presentar el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales debido a diversas fugas ocurridas en su unidad fiscalizable y por no adoptar las medidas de prevención correspondientes.

Posteriormente, el 18 de agosto de 2021, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFAI) emitió la Resolución Directoral N° 2007-2021-OEFA/DFAI que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petrotal por las conductas infractoras antes mencionadas y aplicó una multa ascendente a 57,734 UIT.

Debido a ello, Petrotal interpone un recurso de apelación contra la citada resolución. Siendo así, el TFA confirma la responsabilidad administrativa de las conductas infractoras pero declara la nulidad de la multa correspondiente a la conducta infractora N°8 por 15,460 UIT y ordena retrotraer dicho extremo del procedimiento administrativo sancionador al momento en el que se produjo el vicio.

Sin embargo, la DFAI emite una nueva resolución en la cual sanciona a Petrotal con una multa ascendente a 19,826 UIT, es decir, una multa mayor a la que se había calculado en la resolución anterior que fue declarada nula. Debido a ello, el administrado interpone un recurso de apelación contra esta nueva resolución alegando que vulnera el principio de reformatio in peius.

Sobre los fundamentos jurídicos del administrado, este señala que se estaría vulnerado el principio de prohibición de reforma en peor toda vez que la DFAI ha impuesto una sanción mayor a la establecida en la primera resolución que fue declarada nula. Asimismo, indica que la declaración de nulidad de una resolución no habilita a la primera instancia a imponer una sanción mayor a la ya establecida en su anterior pronunciamiento.

3.2. Criterios establecidos por el Tribunal de Fiscalización Ambiental

Frente a los argumentos presentados por el administrado, el TFA señaló que en estos casos no existe una vulneración al principio de reforma en peor, toda vez que, según los artículos 12 y 17 del TUO de la LPAG, la declaración de nulidad

de una resolución supone retrotraer sus efectos hasta el momento de producido el vicio. Ello significa que la extinción del acto administrativo surte efectos desde su nacimiento, por lo que no sería plausible ser comparado con resoluciones posteriores.

Sobre ello, el TFA resalta lo siguiente:

“Considerando lo expuesto resulta importante resaltar que, ante el devenir de un acto inmerso en alguna de las causales de nulidad establecidas por el propio legislador, la consecuencia lógica que se produce es que sus efectos indefectiblemente cesen, teniéndose por inexistente incluso con efecto retroactivo.” (2023, fundamento 40)

De lo citado debe entenderse que no es posible comparar el cálculo de la multa de la resolución declarada nula con el cálculo de la multa de la resolución emitida con posterioridad, ello debido a que el monto de la multa de la resolución declarada nula ya no existe. Entonces, no es posible comparar un monto que para efectos jurídicos y prácticos no existe.

Así, el criterio del TFA es que debido a la declaración de nulidad de la resolución, los efectos de esta misma desaparecen, por lo que se considera como si nunca se hubiera impuesto y, por lo tanto, no existe una forma de compararla con la nueva resolución, y en consecuencia, no se habría vulnerado el principio de *reformatio in peius*.

Posteriormente a la emisión del citado precedente vinculante, el TFA ha respondido lo mismo en todas sus resoluciones sobre el argumento de reforma en peor. Así, cita la Resolución N° 551-2023-OEFA/TFA-SE y argumenta que debe considerarse la sanción declarada nula como no impuesta y, por lo tanto, la primera instancia puede emitir una multa mayor sin vulnerar el principio de *reformatio in peius*.

4. Nuevas consideraciones en torno a la reforma in peius: Resolución N°513-2024-OEFA/TFA-SE

Después de emitida la resolución del precedente vinculante, el TFA se ha enfrentado a casos complejos en los cuales las respuestas antes señaladas sobre el principio de reformatio in peius no aplicaban al caso concreto. Frente a ello, el tribunal decidió emitir una nueva resolución, en la cual se intenta disminuir los incentivos negativos que puede generar en la primera instancia la posibilidad de aumentar el monto de la multa, incluso en aquellos casos donde no era necesario.

Así, la Resolución N° 513-2024-OEFA/TFA-SE (en adelante, Resolución 513-2024), es de suma importancia porque ofrece una mirada más amplia a la posición del tribunal sobre el aumento del monto de la multa en aquellos casos donde se ha declarado la nulidad de la resolución anterior, intentando brindar una salida garantista al administrado que le permita resguardarse de posibles incentivos perversos y aumentos de multa sin motivación.

En este apartado se detallarán los antecedentes y fundamentos jurídicos del caso, el principio de buena fe como argumento alternativo y la comparación de esta resolución con el precedente vinculante mencionado en el apartado anterior.

4.1. Antecedentes y fundamentos jurídicos

Mediante Resolución Subdirectoral N°1052-2023-OEFA/DFAI-SFEM la DFAI inicia un procedimiento administrativo sancionador contra la Empresa Comunal Hidroeléctrica San Cristóbal de Rapaz S.R.L - Hidroeléctrica Rapaz S.R.L (en adelante, Rapaz) por la posible comisión de dos conductas infractoras.

Posteriormente, mediante Resolución Directoral N° 2954-2023-OEFA/DFAI, la DFAI declara la responsabilidad administrativa de Rapaz por la conducta infractora 1 y le impone una multa de 1,989 UIT; sin embargo, no se pronuncia respecto de la conducta infractora 2. Debido a ello, el TFA declara la nulidad de oficio de la resolución directoral por la falta de pronunciamiento sobre esta última conducta, siendo que el motivo de la nulidad no tenía ningún vínculo con la responsabilidad de la conducta infractora 1 y su consecuente multa.

Sin embargo, la DFAI emite una nueva resolución directoral en la cual archiva la conducta infractora 2, pero también realiza nuevamente el cálculo de la multa,

aumentándola a 2,344 UIT, incluso cuando esta no era el motivo por el que se había declarado la nulidad.

Debido a ello, Rapaz interpone un recurso de apelación contra esta nueva resolución, argumentando que vulnera el principio de reforma en peor, toda vez que se ha incrementado el monto de la multa sin motivación alguna. Sobre ello, el TFA responde que este principio no ha sido vulnerado, en cuanto tienen un precedente vinculante en el que se indica explícitamente que frente a una resolución declarada nula, no existe comparación entre el cálculo de multa anterior y el nuevo. Sin embargo, tomando en consideración que el actuar de la primera instancia no es el adecuado, el TFA propone una salida, argumentando que en este caso se vulnera el principio de buena fe procedimental.

4.2. El principio de buena fe procedimental como argumento alternativo

El principio de buena fe procedimental se encuentra en el numeral 1.8 del artículo IV del TUO de la LPAG, indicando lo siguiente:

1.8. Principio de buena fe procedimental.- La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley.

Por otro lado, sobre este principio, Laborde señala:

Aun así, no se trata tan sólo de la confianza en la actitud que se espera de la persona concreta con quien se entabla relación, sino de la conducta que cabría esperar en una concreta relación jurídica, de una persona corriente, normal, ni santa, ni mala

(...)

Contrariar la buena fe implica afectar el valor ético social de la confianza jurídicamente válida, lo que no hace referencia a toda confianza psicológicamente cierta, sino sólo a aquella, que además de existir en sentido psicológico, es válida en sentido jurídico por no encontrar en los usos sociales o en el Derecho un límite a su validez. (2016, pp.60-61)

De esta manera, se entiende que la buena fe procedimental deviene de la confianza que se tiene en la relación entre la Administración Pública y el administrado, siendo que ambos deben actuar bajo cierto nivel ético de confianza jurídica.

Sobre el caso en concreto, mediante la Resolución el TFA argumentó que, aunque declaró la nulidad de la resolución, la primera instancia tiene el deber de tomar en consideración los motivos de tal nulidad, no siendo posible guiarse solamente por lo resuelto sino también por los argumentos que llevaron a dicha resolución. Así, el tribunal indica que no habilitó a la primera instancia a aumentar el monto de la multa, ya que esto desconocería las legítimas expectativas del administrado y el principio de buena fe procedimental.

Sobre este punto, el TFA se pronuncia respecto a las acciones tomadas por la primera instancia después del precedente vinculante, observando que la DFAI, en la mayoría de casos donde se ha declarado la nulidad de la resolución, ha incrementado la multa. Ante esta situación, el TFA ha decidido frenar estos incentivos negativos, estableciendo que, incluso en casos de nulidad de una resolución, la primera instancia no tiene habilitación para aumentar el monto total de la multa cuando dicha nulidad no está relacionada de ninguna manera con el cálculo de la sanción. Esto es especialmente importante considerando que las resoluciones de nulidad del TFA deben ser interpretadas en su conjunto y no solo en el apartado resolutivo. Cabe precisar que esta argumentación no se fundamenta en el principio de prohibición de reforma en peor, sino en la vulneración del principio de buena fe procedimental.

4.3. Comparación y análisis con el precedente vinculante anterior

De lo observado en el precedente vinculante y esta resolución, resulta criticable de igual manera que haya ciertas contradicciones entre ambas posturas, es así que si el TFA se encuentra en la posición de que la resolución declarada nula no existe y por lo tanto no puede ser comparada con una resolución posterior, entonces tampoco cabría sentido decir que la resolución declarada nula genera expectativas legítimas o que el no tomarla en consideración vulnera el principio de buena fe procedimental, toda vez que este cálculo de multa para efectos jurídicos y prácticos no existió.

Sin embargo, existe una diferencia sustancial entre los antecedentes de ambas resoluciones. En el caso del precedente, se declaró la nulidad específicamente de la multa, lo que implica que jurídicamente esta nunca existió. En contraste, en el nuevo caso nos encontramos ante la nulidad total de la resolución de primera instancia, lo cual afecta tanto a la responsabilidad administrativa como a la multa impuesta. Adicionalmente, mientras que en el precedente, la resolución que declara la nulidad argumenta la existencia de vicios en el cálculo de la multa, en el nuevo caso la nulidad se declara por la omisión de pronunciamiento sobre la conducta infractora 2, aspecto que es distinto y no guarda relación con el cálculo de la multa de la conducta infractora 1.

En el precedente vinculante, se observa que el TFA declara la nulidad específicamente de la multa, otorgando así, de manera implícita, la habilitación a la primera instancia para modificar su monto. En cambio, en el caso correspondiente a la Resolución 513-2024, aunque el TFA declara la nulidad total de la resolución, no confiere a la primera instancia la habilitación para realizar modificaciones en la multa, dado que la causal de nulidad no está vinculada a este extremo.

Sobre ello, Bermúdez (2013) señala lo siguiente sobre la potestad sancionadora de la Administración Pública para imponer multas:

Una de dichas potestades corresponde a la potestad sancionadora que permite a la Administración reprimir, directamente y sin necesidad de acudir a los tribunales, mediante la imposición de sanciones administrativas, las infracciones al ordenamiento jurídico.

Dentro del catálogo de sanciones que la Administración se encuentra facultada para imponer ante el supuesto que permite el ejercicio de la potestad sancionadora se encuentran la multa, por la cual se condena al infractor a pagar una determinada suma de dinero que va a incorporarse a las arcas públicas (p.427)

Así, la Administración Pública, lo cual incluye a la primera instancia, tiene potestad sancionadora, lo que le permite aplicar las sanciones correspondientes a las infracciones cometidas por los administrados, siempre y cuando se encuentren bajo ciertos límites establecidos en el TUO de la LPAG, tales como la proporcionalidad y la razonabilidad.

Por ello, bajo la lógica establecida por el TFA, al declararse nula la resolución, la primera instancia debería ser la encargada de aplicar la sanción correspondiente a las conductas infractoras declaradas nulas. Si bien el TFA señala que la nulidad se debe a un vicio en la conducta infractora 2, dentro de la teoría y práctica jurídica, se debe entender que la nulidad de toda la resolución implica que la DFAI deberá resolver nuevamente tanto sobre la conducta infractora 1 y su multa, como sobre la conducta infractora 2.

Por consiguiente, correspondería a la DFAI ejercer su potestad administrativa sancionadora sobre la multa de la conducta infractora 1, no existiendo ese pretendido otorgamiento de habilitación que el TFA busca defender en su Resolución 513-2024, en cuanto frente a un acto nulo, la primera instancia tendría la posibilidad de ejercer su potestad sancionadora nuevamente frente a las infracciones ambientales.

Este análisis no pretende justificar las prácticas inadecuadas de la primera instancia cuando, aprovechando las declaraciones de nulidad, aumenta el monto de las multas en comparación con las declaradas nulas, especialmente en aquellos casos donde dicho incremento carece de una debida motivación o representa un cambio injustificado respecto a la postura anterior a la declaración de nulidad. No obstante, tampoco resulta adecuado evadir la realidad, ignorando

las evidentes contradicciones presentes en la argumentación del TFA en sus resoluciones.

Por otro lado, cabe precisar que la Administración Pública, lo cual incluye a la DFAI, tiene potestad discrecional dentro del cálculo de multas. Sobre ello concuerda Morón (2019) cuando señala que:

(...) la ley autoriza a una autoridad pública la aplicación de sanciones administrativas, le apodera de una competencia marcadamente discrecional que se trasunta en el margen de apreciación subjetiva que tiene para (...) la valoración de las circunstancias agravantes y atenuantes alrededor de la infracción y en la elección de la sanción a aplicarse, dentro del catálogo de sanciones habilitadas por la normativa. (p.409)

En consecuencia, en ejercicio de su potestad administrativa sancionadora, la DFAI tiene la facultad discrecional para determinar tanto la naturaleza de la sanción como el monto aplicable frente a una infracción ambiental. Esta discrecionalidad, sin embargo, debe ejercerse dentro del marco legal establecido, específicamente respetando los límites mínimos y máximos contemplados en su escala de multas.

Por lo tanto, es indiscutible que la DFAI posee potestad discrecional para realizar el cálculo de multas dentro de los parámetros establecidos por la metodología aprobada por el OEFA. Siguiendo esta premisa y lo argumentado en el precedente por el TFA, la primera instancia estaría facultada, en ejercicio de su potestad sancionadora y discrecional, para aplicar una multa superior a la declarada nula, siempre que esta se mantenga dentro de los parámetros normativos establecidos, debido a que se encontraría debajo de su potestad discrecional, la cual le permite ejercer el cálculo de la multa siempre y cuando sea debidamente motivado.

En este contexto, la argumentación del TFA en la Resolución 513-2024 resulta contradictoria y afecta las potestades inherentes de la primera instancia, dado que no existe necesidad de habilitación específica para modificar el monto de la sanción, pues esta facultad ya se encuentra dentro de sus potestades como

Administración Pública, siendo que tampoco se vulnerarían las legítimas expectativas del administrado ni el principio de buena fe procedimental.

Sin embargo, ello no quiere decir que este informe se encuentre de acuerdo con el aumento del monto de la sanción en aquellos casos donde se ha declarado la nulidad de la resolución anterior, sino que este apartado tiene el fin de poner en evidencia la contradicción existente entre ambas posturas.

5. Postura crítica y propuestas

En este apartado, se busca profundizar la postura previamente adelantada en los anteriores capítulos sobre la posición del Tribunal de Fiscalización Ambiental en su precedente vinculante y la Resolución 513-2024 vinculados al principio de prohibición de reforma en peor.

Sobre ello, también será necesario brindar propuestas a tomar en consideración cuando los administrados se encuentren frente a esta situación particular, de tal manera que, lo que se debe buscar es la garantía de sus derechos, tratando en lo posible de encontrar soluciones.

De esta manera, incluso aunque el administrado puede no estar de acuerdo con las diversas posturas brindadas por el TFA frente a la problemática de la nulidad y el principio de prohibición de reforma en peor, lo primordial es utilizar toda la información brindada por esta segunda instancia, a fin de establecer el mejor mecanismo de solución y los argumentos clave que le darán al administrado la mayor posibilidad de resolver su problemática de tal manera que el resultado le sea satisfactorio.

5.1. Crítica a la postura del TFA correspondiente a la reforma en peor indirecta

Sobre la evaluación de la legalidad de la postura del TFA correspondiente a que no se encuentra de acuerdo con la reforma en peor indirecta, bajo el argumento de que la nulidad tiene por consecuencia que el acto viciado no tenga efectos jurídicos y teóricamente no exista. Sin embargo, esta posición evade la realidad

de los procedimientos administrativos sancionadores, siendo que esta posición puede incitar actos de mala fe por parte de la primera instancia, en tanto que frente a la nulidad del acto, estas aumentan el cálculo de la multa en comparación con el anterior sin una motivación clara.

De esta manera, sobre la razonabilidad del precedente, es de tomarse en consideración lo que señala el Tribunal Constitucional (2004) según lo siguiente:

Por tanto, una decisión razonable en estos casos supone, cuando menos:

(...)

b) La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no sólo una contemplación en “abstracto” de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues sólo así un “hecho” resultará menos o más tolerable, confrontándolo con los “antecedentes del servidor”, como ordena la ley en este caso. (Fundamento 20)

Por lo tanto, es de entenderse que las decisiones administrativas tienen que tomar en consideración todos los hechos suscitados en el procedimiento administrativo; sin embargo, en el precedente vinculante, se puede notar cierto ímpetu por parte del TFA de no tomar en consideración que efectivamente la multa fue aumentada por la primera instancia después de haberse declarado nulo el acto, sin cuestionarse si dicho cambio en comparación con la multa anterior tiene una motivación concreta, bajo el argumento de que dicho análisis no puede realizarse en cuanto un acto nulo equivale a uno que nunca existió.

Debido a ello, el precedente vinculante no toma en consideración todos los hechos suscitados, restringiéndose a una interpretación excesivamente teórica, perjudicando de esta manera las garantías procesales de los administrados e ignorando un problema latente correspondiente al incremento injustificado de las multas en aquellos casos donde el acto anterior fue declarado nulo.

Este aumento injustificado en las multas se ha convertido en una problemática tan evidente que, incluso en la Resolución 513-2024, la primera instancia decidió incrementar el cálculo de la multa, aun cuando la nulidad del acto viciado no tenía

relación alguna con la responsabilidad o la multa asociada a la Conducta Infractora 1. Dicho acto estaba vinculado únicamente a la falta de pronunciamiento sobre la Conducta Infractora 2.

A pesar de ello, la primera instancia tomó ventaja de la nulidad para aumentar una multa que ya había sido correctamente calculada y carecía de vicios. Esto evidencia una falta de motivación adecuada frente a estas situaciones, en las que los principales perjudicados son los administrados, quienes ven vulneradas sus garantías procesales.

La gravedad de la situación fue tal que el TFA se vio obligado a abordar el problema relacionado con el aumento injustificado de multas. Aunque mantuvo su postura de no aplicar la prohibición de reforma en peor indirecta, buscó una solución orientada por los principios de buena fe procedimental y el respeto a las expectativas legítimas de los administrados.

Asimismo, sobre la prohibición de reforma en peor indirecta, Morón (2005) señala lo siguiente: “Ahora bien, un supuesto particular es la denominada reforma peyorativa indirecta, que prohíbe a la autoridad instructora agravar la situación del administrado cuando su primera decisión ha sido anulada por razones estrictamente formales o procedimentales (Ej. vicios en el procedimiento) y no por exceso de defecto de ponderación de los hechos o ínfima sanción.” (p.20)

En relación con esto, se observa que, en el caso de la Resolución 513-2024, estamos frente a un claro ejemplo de reforma en peor indirecta, ya que se agravó la situación del administrado tras la anulación de la primera decisión por razones procedimentales relacionadas con la falta de pronunciamiento sobre una conducta. Sin embargo, el TFA se niega a reconocer la reforma peyorativa como una realidad constante en los procedimientos administrativos sancionadores ambientales.

5.2. Valoración del uso de la buena fe procedimental como estrategia alternativa

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, en la Resolución 513-2024, el TFA adoptó la postura de que la primera instancia solo podría modificar el cálculo de

la multa en aquellos casos en los que el vicio que originó la nulidad estuviera claramente vinculado con la sanción. Argumentó que, de no ser así, la primera instancia no estaría habilitada para realizar dicho cambio y, por lo tanto, se vulnerarían tanto el principio de buena fe procedimental como las legítimas expectativas del administrado.

En este sentido, dicha postura resulta contradictoria con lo previamente señalado por el TFA, en cuanto afirmó que no se puede comparar lo resuelto en el acto nulo con el nuevo acto administrativo, dado que el acto viciado nunca existió. Sin embargo, bajo este argumento, se permitiría que el administrado genere legítimas expectativas respecto a un acto nulo, aun cuando, teóricamente, este no tiene existencia jurídica.

Aun así, más allá de las contradicciones existentes entre lo señalado en el precedente vinculante y la Resolución 513-2024, lo importante es destacar que el administrado cuenta con una vía de solución cuando la multa de un acto declarado nulo ha sido aumentada injustificadamente. En este caso, la línea argumentativa a seguir debe centrarse en la vulneración de la buena fe procedimental y las legítimas expectativas, y no en la vulneración del principio de reforma en peor.

De esta manera, aunque el administrado pueda no estar de acuerdo con lo señalado por el TFA, lo cierto es que, frente a una situación en la cual un acto administrativo ha sido declarado nulo por razones no vinculadas a la multa, el administrado puede sostener una postura válida y respaldada por el TFA. Según esta postura, dicha multa no puede ser aumentada, ya que la primera instancia no cuenta con la habilitación necesaria para realizar ese cambio.

Por consiguiente, la postura de este informe es que, frente a lo recientemente señalado por el TFA en la Resolución 513-2024, los administrados han encontrado una nueva vía de solución. Esta vía puede no aplicar a todos los casos de reforma en peor indirecta en los procedimientos administrativos sancionadores ambientales, pero sí puede ayudar a garantizar sus derechos en algunos casos de aumento en el cálculo de las multas. Aunque no se pueda argumentar la prohibición de reforma en peor, lo importante es cumplir con el

objetivo de la interposición del recurso, que es favorecer las garantías del apelante.

Así, si bien no estoy de acuerdo con la postura del TFA de negar la evidente reforma en peor indirecta que ocurre en los procedimientos administrativos sancionadores, lo importante es buscar soluciones frente a estas problemáticas. En este sentido, el TFA ha brindado una vía a los administrados, permitiéndoles argumentar en defensa de sus derechos. Estos argumentos han sido afirmados y avalados por el propio TFA, lo que otorga mayor peso a su línea argumentativa y les permitirá obtener una resolución más favorable para su situación.

Por ello, la recomendación brindada en este informe es que los administrados aprovechen esta nueva postura del TFA para defender sus futuros casos relacionados con el aumento del cálculo de la multa. De esta manera, ya no deberían centrarse en la vulneración del principio de reforma en peor indirecta, dado que el TFA ha señalado tajantemente que esta vía no es la correcta. En su lugar, deberían presentar argumentos más amplios e incluso creativos, como la vulneración de la buena fe procedimental, lo que les permitirá obtener mejores resultados.

6. Conclusiones

En conclusión, en los últimos años, el TFA se ha enfrentado a la problemática del aumento del cálculo de las multas en aquellos casos en los que se ha declarado nulo el acto administrativo. En este contexto, los administrados han apelado dicho aumento bajo el argumento de la vulneración del principio de reforma en peor. Debido a ello, el TFA decidió emitir un precedente vinculante en el cual su postura fue que no existe la reforma en peor indirecta, por lo que es viable el aumento de la multa, dado que el acto nulo carece de efectos jurídicos y, por lo tanto, no existe. En consecuencia, no se puede realizar una comparación entre la multa anterior y la nueva.

Posteriormente, la primera instancia comenzó a realizar cambios constantes en el cálculo de las multas cuando se declaraba nulo el acto anterior, aunque no siempre este aumento estuvo debidamente justificado. Tal fue la situación que el TFA se encontró ante el caso de la Resolución 513-2024, en el cual la primera

instancia aumentó la multa, incluso cuando el vicio de nulidad no estaba vinculado a la sanción. Por lo tanto, aunque el TFA continuó negando la posibilidad de la reforma en peor indirecta, incluyó dos argumentos clave para evitar que este tipo de situaciones se repitieran: i) el principio de buena fe procedimental y ii) las expectativas legítimas del administrado.

Sobre ello, la postura de este informe es que la decisión tomada por el TFA en el precedente vinculante es contradictoria con lo señalado en la Resolución 513-2024. Si un acto es declarado nulo y, por lo tanto, no existe, no se podría hablar de las expectativas legítimas del administrado, ya que un acto viciado no podría generar tales expectativas. Asimismo, respecto a la habilitación de la primera instancia para realizar o no un cambio en el monto de la multa, es de entenderse que la administración pública tiene potestad discrecional en sus decisiones, la cual debería poder ser ejercida bajo la lógica del precedente vinculante.

Aun así, este informe recomienda que, aunque el administrado pueda no estar de acuerdo con la postura del TFA, debe tomar en consideración la misma para desarrollar una línea argumentativa adecuada que le permita obtener un resultado favorable en sus casos. De esta manera, cuando se enfrente a una situación similar a la de la Resolución 513-2024, debe procurar argumentar bajo los principios de buena fe procedimental y expectativas legítimas, dado que el argumento de la reforma en peor indirecta ya ha sido rechazado por el TFA.

Bibliografía

Bermúdez Soto, Jorge. (2013). Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (40), 421-447. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512013000100013>

Fuentes, J. (2022). El bien jurídico en el Derecho Administrativo Disciplinario. Una conversación. *Ciencia jurídica*, 205–208.

Gordillo, A. (2000). Tratado de derecho administrativo. Vol. 3.

Laborde, M. (2016). El principio de buena fe como rector de la función pública. *Revista de Derecho Público*, 50, 55–71.

Meier, H.(2001) Teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo citado en Danós Ordoñez, J. Régimen de la Nulidad de los Actos Administrativos en la Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General.

Morón Urbina, J. C. (2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana. *Advocatus*, (013), 227-252. <https://doi.org/10.26439/advocatus2005.n013.2795>

Morón Urbina, J. C. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I. Gaceta Jurídica.

Morón Urbina, J. C. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. Gaceta Jurídica.

Tribunal Constitucional (2004) STC. No 1803-2004-AA/TC, fundamento 25 y 26.

Tribunal Constitucional (2004) STC. No 2192-2004-AA/TC, fundamento 20.

Tribunal de Fiscalización Ambiental (2022) Resolución No. 028-2022-OEFA/TFA-SE, fundamento 53.

Tribunal de Fiscalización Ambiental (2023) Resolución No. 551-2023-OEFA/TFA-SE, fundamento 40.