

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

¿Se debe admitir la aplicación de la reforma en peor en la impugnación de actos administrativos derivados de los procedimientos administrativos de fijación de tarifas?

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

Autor:

Ariana Sthefanny Perez Montes

Asesor:

Lucio Andrés Sánchez Povis

Lima, 2024

Informe de Similitud


Yo, LUCIO ANDRES SANCHEZ POVIS, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “¿Se debe admitir la aplicación de la reforma en peor en la impugnación de actos administrativos derivados de los procedimientos administrativos de fijación de tarifas?”, del autor(a) ARIANA STHEFANNY PEREZ MONTES, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 34%. 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

<u>LUCIO ANDRES SANCHEZ POVIS</u>	
<u>DNI: 43460854</u>	 Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2974-5597	

RESUMEN

La prohibición de reforma en peor tiene como propósito impedir que la Administración Pública agrave la situación inicial del administrado a consecuencia de la interposición de un recurso administrativo que este interpone. Sin embargo, los Organismos Reguladores, como Osinergmin y Ositran, han adoptado la postura de que existen procedimientos en los que no se debe aplicar esa restricción, como es el caso de los procedimientos administrativo de fijación de tarifas. La jurisprudencia administrativa ha decidido sin problemas excluir la aplicación de esa prohibición en el ámbito tarifario. Sin embargo, nos preguntamos si es que la interpretación realizada por la jurisprudencia se adecua al marco normativo de la materia y si las razones alegadas son las correctas.

En atención al análisis efectuado en el presente artículo, se concluye que no se debe admitir que la prohibición de la reforma en peor se excluya del ámbito de los procedimientos administrativos de fijación de tarifas porque su aplicación no desnaturaliza la función reguladora de los Organismos Reguladores. El numeral 198.2 del TUO de la LPAG es una disposición de carácter general; por lo que, es aplicable a los procedimientos administrativos de fijación de tarifas.

La tutela del interés público no se pone en riesgo cuando se impide agravar la situación inicial del administrado en la resolución que pone fin al procedimiento recursivo. En caso, que la Administración detecte una afectación al interés público tiene la facultad de declarar la nulidad de oficio, lo cual le garantiza al administrado ejercer su derecho a la defensa antes que se agote la vía administrativa.

Palabras clave

Organismos Reguladores – Reforma en Peor – Procedimiento Recursivo – Derecho a la Defensa – Procedimientos Administrativos Tarifarios

ABSTRACT

The prohibition of reform for the worse is intended to prevent the Public Administration from worsening the initial situation of the administered party as a result of the filing of an administrative appeal that the latter files. However, Regulatory Bodies, such as Osinergmin and Ositran, have adopted the position that there are procedures in which this restriction should not be applied, as is the case of administrative procedures for setting tariffs. Administrative jurisprudence has decided without problems to exclude the application of this prohibition in the tariff area. However, we wonder if the interpretation made by the jurisprudence is appropriate to the regulatory framework of the matter and if the reasons alleged are correct.

Based on the analysis carried out in this article, it is concluded that it should not be admitted that the prohibition of reform for the worse be excluded from the scope of administrative procedures for setting tariffs because its application does not distort the regulatory function of the Regulatory Bodies.

The protection of the public interest is not put at risk when the resolution that ends the appeal procedure prevents the initial situation of the citizen from worsening. In the event that the Administration detects an impact on the public interest, it has the power to declare the nullity ex officio, which guarantees the citizen the right to a defense before the administrative process is exhausted.

Keywords

Regulatory Agency – Reformatio in peius – Administrative appeals – Right to defense – Tariff Administrative Procedures

ÍNDICE

I.	Introducción	1
II.	La impugnación de actos administrativos como parte del derecho de petición administrativa y el principio de la prohibición de reforma en peor	3
2.1.	El derecho de petición administrativa y la facultad de contradicción	3
2.2.	Principio de congruencia en el procedimiento recursivo	5
2.3.	La prohibición de la reforma en peor	7
III.	La prohibición de la reforma en peor en los procedimientos administrativos sancionadores	9
3.1.	Naturaleza del procedimiento administrativo sancionador.....	9
3.2.	Justificación de la aplicación de la prohibición de reforma en peor en el procedimiento administrativo sancionador.....	10
IV.	La prohibición de la reforma en peor en los procedimientos administrativos tarifarios	11
4.1.	Naturaleza del procedimiento administrativo tarifario	11
4.2.	Postura de Osinergmin y Ositran frente a la prohibición de la reforma en peor.....	15
4.3.	¿Se debe aplicar la prohibición de reforma en peor en los procedimientos administrativos de fijación de tarifas?.....	18
V.	Conclusiones	22
VI.	Bibliografía	23

I. Introducción

La prohibición de reforma en peor tiene como propósito impedir que la Administración Pública agrave la situación inicial del impugnante a consecuencia de la interposición de un recurso administrativo que este interpone. Sin embargo, Osinergmin y Ositran han adoptado la postura de que existen procedimientos en los que no se debe aplicar esa restricción, como es el caso de los procedimientos administrativo de fijación de tarifas. La jurisprudencia administrativa ha decidido sin problemas excluir la aplicación de esa prohibición en el ámbito tarifario. Sin embargo, nos preguntamos si es que la interpretación realizada por la jurisprudencia se adecua al marco normativo de la materia y si las razones alegadas son las correctas.

El principio de reforma en peor es una técnica garantista a favor del administrado, pero hay determinados procedimientos administrativos en los que colisionan la tutela del derecho a la defensa de los administrados y la protección de los intereses públicos que la Administración tiene el deber de salvaguardar. El problema de admitirse que el Organismo Regulador empeore la situación inicial del impugnante a causa del ejercicio de una facultad de este, como lo es la interposición de un recurso administrativo, es que no se le garantiza un mecanismo previo de defensa para que pueda ofrecer sus descargos sobre la nueva posición adoptada por el OR. En el ámbito del ejercicio de la función reguladora, con la interposición del recurso de reconsideración se agota la vía administrativa porque solo se cuenta con una única instancia administrativa entonces el administrado no tendría opción de cuestionar la resolución que agrava su situación inicial antes de que se agote la vía administrativa. Esta característica hace que la exclusión del principio de la prohibición de la reforma en peor en los procedimientos tarifarios deba ser analizada con cautela, dado que podría generar un estado de indefensión para el administrado.

En primer lugar, se abordarán los alcances del artículo 198.2 del TUO de la LPAG con el propósito de determinar si la impugnación de actos administrativos se encuentra dentro de ese supuesto; y, por tanto, sin importar el tipo de procedimiento

administrativo que haya originado la impugnación del acto se le debe aplicar el impedimento de agravar la situación inicial del interesado. En ese sentido, se precisará que la interposición de un recurso impugnativo inicia a solicitud de parte el procedimiento recursivo, lo cual se encuentra vinculado al principio dispositivo del régimen recursivo.

En segundo lugar, se explicará las razones por las cuales la jurisprudencia administrativa ha considerado que esta regla solo se aplica en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores. Para ello se analizarán dos casos: la Resolución N° 007-2008-CD-OSITRAN, emitida por el Consejo Directivo de OSITRAN, y el Informe Legal N° 623-2019-GRT, emitido por la Gerencia de Regulación de Tarifas de Osinergmin. En ambos casos se alega que la reforma en peor no puede aplicarse extensivamente al ámbito regulatorio. Por ello, es necesario hacer una comparación entre los procedimientos administrativos sancionadores y los procedimientos administrativos de fijación de tarifas, con el propósito de evidenciar que este último tiene características particulares, que, sin embargo, no son suficientes para justificar la exclusión este principio en el ejercicio de la función reguladora.

En tercer lugar, se explicará la posición adoptada por Osinergmin y Ositran sobre el particular, la cual indica que el elemento principal que impide que se aplique el principio de reforma en peor en los procedimientos administrativos tarifarios es porque coexisten intereses públicos que la Administración Pública debe priorizar. En los procedimientos administrativos de fijación de tarifas el ejercicio de la función reguladora de los Organismos Reguladores no se encuentra limitada por la pretensión del particular y una muestra de ello es que los interesados puedan remitir sus opiniones y/o comentarios respecto a los recursos de reconsideración interpuestos por las empresas concesionarias. Por eso, la importancia de determinar la finalidad de la aplicación del principio de reforma en peor en el ámbito administrativo.

Sin embargo, en atención al análisis realizado en el presente artículo, se concluye que no se debe admitir que la prohibición de la reforma en peor se excluya del ámbito de los procedimientos administrativos de fijación de tarifas porque su

aplicación no desnaturaliza la función reguladora que es ejercida por los Organismos Reguladores. La tutela del interés público no se pone en riesgo cuando se impide agravar la situación inicial del administrado en la resolución que pone fin al procedimiento recursivo. En caso, que la Administración detecte una afectación al interés público tiene la facultad de declarar la nulidad de oficio, lo cual le garantiza al administrado ejercer su derecho a la defensa antes que se agote la vía administrativa.

El hecho de que la función sancionadora y la reguladora tengan finalidades diferentes no es motivo suficiente para admitir que en el procedimiento recursivo se les apliquen reglas diferentes porque en ambos se debe garantizar el efectivo acceso al derecho a la defensa del impugnante. El derecho a recurrir no se debe encontrar limitado por el tipo de finalidad a la que se encuentra vinculado determinada actuación de la Administración Pública.

II. La impugnación de actos administrativos como parte del derecho de petición administrativa y el principio de la prohibición de reforma en peor

2.1. El derecho de petición administrativa y la facultad de contradicción

A nivel constitucional el derecho de petición se encuentra reconocido en el artículo 2, inciso 20 de la Constitución Política del Perú, y es el derecho que tiene cualquier persona a formular peticiones ante la Administración Pública, generando la obligación en este último de dar respuesta al administrado dentro un plazo previamente establecido.

A nivel de instancia administrativa, el derecho de petición administrativa se encuentra reconocido en el artículo 117 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (en adelante "TUO de la LPAG"), y es reconocido como "el derecho que tiene el administrado para promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo". Se indica que este derecho involucra la facultad de contradecir actos administrativos.

Nuestra normativa al admitir que la facultad de contradecir actos administrativos es parte del derecho de petición ha reconocido que puede ser ejercido por un titular de interés legítimo o derecho subjetivo, lo cual es contrario a lo señalado por defensores de la concepción limitada de este derecho. Como señala, Salazar Chávez *"el sujeto de la petición no debe ser titular de un derecho subjetivo ni de un interés directo que sustente su pedido porque si lo fuera entonces no estaríamos frente al ejercicio del derecho de petición"* (1999:191). Sin embargo, considero que es adecuada la posición adoptada en la LPAG porque no puede establecer limitaciones a un derecho que ha sido concebido como una concepción amplia en la Constitución.

Ahora bien, la contradicción administrativa es una facultada reconocida a favor de los administrados mediante la cual se les habilita la posibilidad de impugnar un acto emitido por la Administración Pública que suponga una afectación al interés legítimo o un derecho del administrado. La interposición de un recurso inicia el procedimiento recursivo, para Cassagne *"lo esencial del recurso consiste en que se trata de un acto de impugnación que da lugar a un nuevo procedimiento"* (2017:85).

Una cuestión importante es que el administrado que inicia el proceso recursivo puede desistirse hasta antes de que se notifique la resolución final, conforme se indica en el artículo 201 del TUO de la LPAG. Lo cual demuestra que el derecho a recurrir se encuentra vinculado al principio dispositivo. Es decir, que es un medio de defensa del administrado, y en cuanto, este no tenga interés de seguir con el procedimiento tiene la facultad de renunciar. Por ejemplo, cuando el impugnante advierte que su interposición puede dar lugar a un resultado adverso, tiene el derecho dejar sin efecto su impugnación. Supongamos que la Administración en el ejercicio del control de tutela con la interposición del recurso advierte que debe modificar el sentido de su decisión, y emite la resolución final pero aún no ha sido notificada, porque se encuentra dentro de los cinco días de plazo para realizar en ello. Sin embargo, el administrado antes que se notifique le comunica a la Administración que se desiste de su recurso, el efecto de su desistimiento es automático; por lo que, se entiende que el acto final quedo firme, y la Administración

no va poder modificar su situación inicial, a menos que posteriormente declare la nulidad de oficio del acto.

Lo cierto es que el recurso administrativo “tiene una naturaleza dual porque por una parte es un derecho, un medio de defensa del particular agraviado, en tanto que por otro lado es una prerrogativa de la administración pública que le permite perfeccionar su actuación mediante la eliminación de sus errores” (2016:158). Desde el momento que el administrado interpone un recurso impugnativo la Administración tiene la prerrogativa de ejercer un control de legalidad de sus actos; por lo que, es posible que la Administración emita una resolución desfavorable, que empeore la situación del administrado. Precisamente, para evitar ello es que en la etapa recursiva se ha incorporado el principio de prohibición de reforma en peor.

En el procedimiento recursivo administrativo no se aplican las mismas reglas que se han dispuesto en sede judicial, y eso lo evidenciaremos en el siguiente apartado.

2.2. Principio de congruencia en el procedimiento recursivo

No debe olvidarse que como medidas garantistas se han dispuesto determinadas reglas de materia procesal para tutelar el derecho a recurrir de los administrados. Un principio procesal que se debe observar es “el principio de congruencia por lo que la Administración solo puede revisar en la medida que venga autorizada por las peticiones del recurrente” (1984:245). Se entiende que el procedimiento recursivo no habilita a la Administración a controlar la legalidad de todas las cuestiones de fondo que se encuentran en el expediente. Sería un absurdo permitir que la Administración tenga la posibilidad de revisar de manera general todas las actuaciones que se plateen en el expediente administrativo porque hay determinados aspectos que el administrado ha dejado consentir al no señalarlos en su recurso impugnatorio.

Sin embargo, debe tenerse en consideración que el principio de congruencia en el ámbito administrativo no es idéntico al esquema desarrollado en el derecho procesal “porque se tiene que garantizar la satisfacción de los intereses públicos, que no deben quedar al arbitrio del interesado” (2013:248). Ahora bien, en el ámbito de derecho penal, Marc Salat señala que “el proceso penal se dirige a las personas

en tanto individuo y el derecho administrativo a las personas en tanto miembros de la comunidad” (2019), lo cual evidencia que en el ámbito administrativo siempre hay un interés público que se posiciona por delante del interés particular.

El Tribunal Constitucional ha indicado en diferentes sentencias, como la recaída en el Expediente N° 04293-2012-PA/TC, que en sede administrativa el principio de congruencia se encuentra flexibilizado porque “el iter del procedimiento administrativo debe armonizarse con la potestad de invalidación general de la Administración Pública”. No hay duda, que en las decisiones judiciales el juez tiene la obligación de resolver el caso sin exceder o alterar las alegaciones presentadas por las partes del proceso, pero en el ámbito administrativo este principio se aplica de manera atenuada. Para el Tribunal Constitucional, no necesariamente debe existir identidad entre los extremos resueltos por la Administración y las pretensiones planteadas por el impugnante, y esa situación per se no implica una vulneración al derecho a la defensa del administrado. No obstante, la tendencia se encuentra orientada a construir un bloque garantista a favor del administrado mediante a la cual se comienzan a imponer límites a la potestad de invalidación general que ostenta la Administración.

El cuestionamiento se presenta cuando la Administración respetando ese límite y solo evaluando las pretensiones del administrado como parte del análisis realizando para dar respuesta a su pretensión evidencia que es necesario corregir algún criterio que no se ajusta a derecho.

En este caso, en estricto no se estaría vulnerando el principio de congruencia porque la autoridad no evalúa la integridad de las cuestiones de fondo del expediente, tan solo se limitó a evaluar las solicitadas por el administrado en su recurso. La Administración al analizar los aspectos recurridos puede advertir que en atención al principio de legalidad debe corregir determinado error; sin embargo, “el recurso administrativo no puede entenderse como un simple presupuesto para el desbordamiento de las potestades revocatorias de la Administración” (1973:152), porque para ello se le ha dotado de mecanismos revisores (como son la nulidad y la revocatoria).

Debe quedar claro el procedimiento recursivo no puede ser utilizado como un instrumento para corregir las fallas incurridas por la autoridad administrativa en desmedro del administrado.

2.3. La prohibición de la reforma en peor

La reforma en peor se puede conceptualizar como aquella situación en la que la Administración agrava la situación inicial del administrado a consecuencia de la interposición de un recurso impugnatorio. En el numeral 198.2 del TUO de la LPAG, en el apartado general correspondiente al procedimiento administrativo, se establece que la resolución que pone fin al procedimiento, en los procedimientos iniciados a petición de este, no pueden agravar la situación inicial del administrado. En estricto se establece una prohibición para la Administración en beneficio del administrado. Se reconoce que en caso la Administración quiera agravar la situación del impugnante entonces tiene el deber de iniciar un nuevo procedimiento de oficio.

La regla de la prohibición de la reforma en peor tiene respaldo en el principio de la seguridad jurídica y la vinculación de los propios actos de la Administración. Para Adrián Álvarez, agravar la situación del recurrente “genera consecuencias negativas que se traducen en estado de indefensión, vicios de incongruencia y desconfianza no sólo hacia la ley, sino también hacia los poderes públicos” (2018: 180). En atención al principio de seguridad jurídica se postula que la Administración no puede aprovechar “la iniciación de un procedimiento a instancia de parte para frustrar las eventuales expectativas del administrado, cambiar de improviso el criterio anterior y empeorar su situación inicial” (2013: 252). Esta postura solo admite que la Administración pueda estimar o desestimar una pretensión, más no empeorar la situación inicial porque para ello se ha dotado a la Administración de otras prerrogativas: nulidad de oficio.

Asimismo, la prohibición de reforma en peor está reconocida legalmente de manera específica en el apartado correspondiente al procedimiento sancionador, porque tal como se encuentra redactado en el numeral 198.2 del TUO de la LPAG se entendería que no sería aplicable a los procedimientos iniciados de oficio, como es el caso de los sancionadores. En ese sentido, en el numeral 258.3 del TUO de la LPAG,

se precisa que cuando el administrado recurra la resolución sancionatoria, la resolución que resuelva el recurso impugnatorio no puede disponer la imposición de sanciones más gravosas para el infractor, es decir, no es posible agravar su situación inicial.

Para Iñigo Sanz “la mera posibilidad de agravar la posición del recurrente desnaturalizaría el procedimiento de recurso para convertirlo en procedimiento de revisión de oficio del acto impugnado” (2013:250). Se entiende que en un procedimiento recursivo el control de legalidad efectuado por la Administración se encuentra limitado por la pretensión del administrado, y que no es posible que modifique su decisión en perjuicio de este. No obstante, no debe dejarse de lado la obligación de la Administración “de preservar las garantías en el procedimiento, no sólo en el administrado, sino además en el interés público, finalidad neurálgica de la Administración Pública” (2019: 168).

El Tribunal Constitucional, en el Expediente N° 1918-2002-HC/TC, ha indicado que la prohibición de la reforma en peor “es una garantía implícita del debido proceso judicial y está orientada precisamente a salvaguardar el ejercicio del derecho de recurrir (...) sin que dicho ejercicio implique correr un riesgo mayor de que se aumente la sanción impuesta en la primera instancia” (Fundamento 25). Como se puede observar, con esta prohibición se pretende salvaguardar el derecho a recurrir de la persona que podría ser afectada con una resolución judicial desfavorable.

Sin embargo, hay situaciones en que interviene el interés público y en el que no agravar la situación del administrado implica agravar interés de toda una comunidad. En ese escenario, no solo estamos frente al interés de un particular, sino que hay otros intereses frente a los cuales la Administración tiene que ejercer su tutela, como es el caso de los procedimientos tarifarios. Precisamente, “si el acto recurrido es ilegal, pero esta ilegalidad perjudica principalmente al interés público, no sería lícito impedir que la Administración revise esa conducta” (1984:251).

En la doctrina existía una posición en la que se admitía que en algunos casos es necesario admitir la reforma en peor, pero se exige que previamente se realice una audiencia para que el administrado tenga la oportunidad de brindar sus descargos.

Por ejemplo, la vieja Ley de Procedimientos Administrativos española de 1958 permitía que el funcionario que resolvía el recurso pueda decidir respecto a las cuestiones que se planteen en el expediente administrativo, no importando si es que no fueron alegados por el interesado, a condición de que se le permite brindar sus descargos respecto a las cuestiones no alegadas en el recurso. Con ello, se pretendía tutelar el principio de legalidad en desmedro de la seguridad jurídica.

Sin embargo, el Tribunal Supremo de España, mediante Sentencia de 10 de abril de 1972, precisó que se admite la exclusión del principio de prohibición de reforma en peor “una Ley, que tenga rango formal, lo autorice expresamente” (1973:144).

En el caso peruano no tenemos ninguna norma con rango de ley que permita que la autoridad que resuelve el recurso derivado una resolución de fijación de tarifas tenga la potestad de empeorar la situación inicial del recurrente. Por el contrario, en el TUO de la LPAG se ha prohibido con carácter general la reforma en peor.

III. La prohibición de la reforma en peor en los procedimientos administrativos sancionadores

3.1. Naturaleza del procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento administrativo sancionador finaliza con una resolución final, que en caso se haya determinado la responsabilidad administrativa del infractor, dispondrá la imposición de sanciones por el incumplimiento de obligaciones que pueden derivar de: normas legales, normas técnicas o de obligaciones estipuladas en los contratos de concesión. Generalmente, la imposición de sanciones son multas de carácter dinerario que afectan la capacidad económica de los infractores, lo cual afecta la esfera jurídica individual de estos.

La potestad sancionadora de la Administración Pública surge ante la necesidad evitar el colapso de los operadores judiciales a causa de la tramitación de ilícitos que por su relevancia social son considerados de menor gravedad. Como señala Blanca Lozano, “El Derecho sancionador administrativo constituye un elemento de control social «alternativo» al Derecho penal y destinado a complementar la tutela

de los bienes jurídicos mediante la represión de los ilícitos de menor relevancia social" (1990:413).

El objetivo es reprimir al que comete la conducta ilícita por ello la relación jurídica se establece entre la Administración y el sujeto que realiza la conducta que constituye infracción. Cuando se establece el nexo de responsabilidad la única esfera afectada con la decisión de la Administración será la esfera jurídica del infractor. Como señala Guzmán Napurí "la responsabilidad administrativa personal" (2013:673), con la sanción lo que será afectado es el interés de un particular.

La prohibición de reforma en peor en el ámbito sancionatorio se encuentra regulada de manera específica en el numeral 258.3 del TUO de la LPAG, se precisa que cuando el administrado recurra la resolución sancionatoria, la resolución que resuelva el recurso impugnatorio no podrá disponer la imposición de sanciones más gravosas a las inicialmente impuestas en la resolución que puso fin al PAS. En el ámbito sancionador la prohibición es clara, por ello, analizaremos los fundamentos jurídicos que justifican su aplicación en ese ámbito.

3.2. Justificación de la aplicación de la prohibición de reforma en peor en el procedimiento administrativo sancionador

La Corte IDH en el caso "Ricardo Baena" ha interpretado que la aplicación del artículo 8 de la CADH, correspondiente a las "Garantías Judiciales", no se limita al ámbito jurisdiccional "sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales (sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional) a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos" (Fundamento 124).

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia N° 2050-2002-AA/TC, ha interpretado que admitir que la Administración modifique de oficio implicaría permitir que "el recurrente pueda ser penalizado por el hecho mismo de interponer su recurso, lo que supone introducir un elemento disuasivo del ejercicio del derecho a los recursos".

Asimismo, en la Sentencia 1803-20244-AA/TC se ha interpretado que “la garantía constitucional de la prohibición de reforma peyorativa 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.” (Fundamento 26).

No cabe duda que el Tribunal ha interpretado que la prohibición de la reforma peor debe garantizarse en los procedimientos donde la Administración se encuentre ejerciendo su potestad sancionadora con el propósito de tutelar el derecho a recurrir de los administrados. Lo cual evidencia que no existe inconvenientes en relación a que esta figura propia del derecho procesal se incorpore como parte del debido procedimiento administrativo.

IV. La prohibición de la reforma en peor en los procedimientos administrativos tarifarios

4.1. Naturaleza del procedimiento administrativo tarifario

En el Perú a los Organismos Reguladores se les ha reconocido el ejercicio de la función reguladora, entendida como aquella que “les permite fijar tarifas de los servicios que se encuentran bajo el ámbito de su competencia”, como se señala en la Ley Marco de los Organismos Reguladores, aprobada mediante Ley N° 27332.

Al régimen tarifario se encuentran sujetos aquellas actividades que por su naturaleza no puede efectuarse en condiciones de competencia; en ese sentido, la tarifa es la contraprestación que realiza un usuario a cambio de la prestación de un servicio público.

La potestad reguladora es una opción administrativa que se debe utilizar cuando nos encontramos ante monopolios naturales, como es el caso de las actividades de transmisión y distribución en el sector eléctrico, en las cuales resulta más eficiente que un solo proveedor realice la prestación del servicio dentro de un determinado ámbito geográfico porque “la tecnología de producción exige importantes inversiones fijas y costos hundidos” (2021: 2).

Por lo que, el OR tiene como misión fijar una tarifa razonable que asegure el retorno de las inversiones a la empresa prestadora y que a su vez garantice la calidad y continuidad del servicio. El OR cuando ejerce su potestad reguladora tiene la difícil tarea de realizar una ponderación en base a criterios técnicos, legales y económicos de los intereses, por un lado, de la empresa prestadora, y por otro, de los usuarios. Como se puede advertir, el acto administrativo que fija la tarifa no sólo afecta la esfera jurídica de la empresa prestadora, a ello se le debe incorporar la tutela de los derechos de los usuarios.

El Tribunal Constitucional ha señalado, mediante la Sentencia N° 0008-2003-AI/TC, que la especial función que cumplen los organismo reguladores se encuentra vinculada a su “deber de intervenir en aquellas circunstancias en que los encargados de servir al público hubiesen olvidado que el beneficio individual que les depara la posesión y explotación de un medio de producción o de una empresa de servicio, pierde legitimidad si no se condice con la calidad y el costo razonable de lo ofertado” (2003: Fundamento 42).

Precisamente son respecto a aquellas actividades vinculadas a la prestación de servicios públicos y que no son pasibles de ser prestadas en condiciones de competencia (sea porque son consideradas monopolios naturales) que es necesaria la intervención administrativa, mediante el mecanismo de fijación tarifaria, para se garantice, por un lado, la calidad del servicio prestado y, por el otro, la razonabilidad del precio que debe ser asumido por el usuario.

La regulación económica que rige la actividad de distribución eléctrica se encuentra regulada por la Ley de Concesiones Eléctricas, aprobada por Decreto Ley N° 25844. La tarifa regulada que debe pagar el usuario para que se le preste el servicio de distribución eléctrica se denomina “Valor Agregado de Distribución” (en adelante “VAD”), la cual debe ser calculada considerando un modelo de empresa eficiente que cumpla con el nivel de calidad exigido en las normas técnicas. Asimismo, con la modificación introducida por el Decreto Legislativo N° 1221, publicada el 24 de septiembre de 2015, ahora para la determinación del VAD se le debe agregar un cargo vinculado a la innovación tecnológica en los sistemas de distribución, los

cuales son propuestos por la empresas distribuidoras pero deben ser aprobados por Osinergmin, es decir, las propuestas deben pasar por un análisis técnico en la que se evidencia que efectivamente con su implementación se va generar un impacto positivo en la prestación del servicio.

La tarea de Osinergmin, OR del sector energía, es que la tarifa sea el resultado del reconocimiento de inversiones eficientes; en ese sentido, se tutela que el usuario no asuma el costo de un servicio que se encarece por causa de inversiones ineficientes. Por ejemplo, no sería eficiente que se le reconozca a las empresas concesionarias el costo personal sobrecalificado para el desarrollo de actividades que pueden ser desarrolladas por personal de nivel técnico. La tarifa es una señal económica que tiene efectos en la conducta de las empresas concesionarias.

Como señala Juan Miguel de la Cuétara "la tarifa regulada, por una parte, tiene que permitir cubrir los costes, dado que no se puede obligar a nadie a producir y vender por debajo del coste; y, por otra, tiene que impedir ganancias ilegítimas, como las que surgirían de una tarifa excesivamente por encima de los costes, cuando, por principio, los servicios que se tarifican son aquellos en que el usuario no puede elegir" (1999:257).

Ahora bien, el principal problema vinculado a la potestad reguladora es la asimetría de información que existe entre el OR y las empresas reguladas, claramente éstas no van a tener incentivos para revelar sus costos. La regulación tarifaria en el sector de distribución de electricidad se inicia con la presentación de los estudios de costos por parte de las empresas concesionarias y Osinergmin tiene la obligación de evaluarlos considerando el criterio de eficiencia de las inversiones; es así que, puede modificar aspectos de los estudios de costos que siendo previamente observados no hubieran sido absueltos por el concesionario, conforme se indica en el artículo 67 de la LCE. Posterior a la evaluación de la absolución de las observaciones, Osinergmin procede a publicar el Proyecto de Resolución de Fijación y se dispone un plazo con el propósito de que los interesados remitan comentarios (empresa concesionaria, usuarios, asociaciones, entre otras). Finalmente, se publica la Resolución de Fijación, la cual debe contener el análisis de los comentarios remitidos

en relación al proyecto de resolución, es susceptible de ser impugnada, y los terceros también tienen la oportunidad remitir comentarios sobre ésta.

Ahora bien, lo que a veces sucede es que las empresas concesionarias no absuelven las observaciones realizadas por Osinergmin a su estudio de costos, entonces el OR procede a determinar costos en atención a la información con la que dispone (lo que evidencia la asimetría de información) y procede a publicar el Proyecto Resolución de Fijación, como la empresa concesionaria considera que los valores pre publicados no le afectan entonces no remiten comentarios bajo la expectativa de que el OR no procederá a variar los valores en la Resolución de Fijación; sin embargo, sucede lo contrario y el OR procede a variar los valores finales en perjuicio de la empresa. En este caso, es evidente que existe una reforma en peor, pero no se ha establecido ningún impedimento para que el OR no puede variar los valores inicialmente propuestos en el Proyecto Resolución de Fijación.

El caso materia de análisis en el presente artículo, es cuando se publica la Resolución de Fijación la cual, en atención a lo señalado en el artículo 197 del TUO de la LPAG, es un acto definitivo que pone fin al procedimiento tarifario, y las empresas concesionarias al considerar que le genera una afectación a su interés legítimo proceden a impugnar la Resolución de Fijación; y, la OR al resolver el recurso de reconsideración agrava la situación inicial del impugnante; es decir, varía los valores fijados.

Un caso concreto, se presentó en el procedimiento de fijación de tarifas del VAD del periodo 2019- 2023, la Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Norte S.A. (en adelante "Electronorte") presentó un recurso de reconsideración contra la Resolución N° 168-2019-OS/CD, y en su recurso impugnatorio alegó que la prohibición de reforma en peor "era un garantía del ejercicio del derecho constitucional del debido proceso"; por lo que, Osinergmin al resolver el recurso de reconsideración sólo podía confirmar la Resolución N° 168-2019-OS/CD y declarar infundada, o modificarla en su beneficio; es decir, se encontraba impedido de modificarla en perjuicio de este.

Lo que nos debe despertar las alarmas respecto del recurso de Electronorte es que trae a colación el argumento de la reforma en peor como un mecanismo de tutela de su derecho a recurrir; ya que, le advierte a Osinergmin que a consecuencia de la interposición del recurso su situación inicial no puede ser empeorada.

Respecto a lo alegado por Electrocentro, Osinergmin mediante Informe Legal N° 623-2019-GRT, indicó que: (i) la regulación del derecho procesal puede aplicarse extensivamente al régimen administrativo solo cuando sea compatible con este, (ii) es un principio que sólo se aplica a los procedimientos sancionadores, (iii) se desnaturalizaría la función reguladora si se le imposibilita de adoptar una decisión más acorde a los intereses de los usuarios.

Otro caso concreto, se presentó en la fijación del cargo de acceso por el servicio de alquiler de áreas de mantenimiento del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, la empresa Lima Airport Partners S.R.L (en adelante "LAP") interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución N° 042-2007-CD-OSITRAN alegando una vulneración al principio de congruencia y la prohibición de reforma en peor.

Respecto a lo alegado por LAP, Ositran, mediante Resolución N° 007-2008-CD-OSITRAN, indicó que en los procedimientos administrativos de fijación de tarifas: (i) la aplicación de esta regla depende la función administrativa que este ejerciendo la Administración Pública y de los interés públicos que se pretenda satisfacer con la intervención administrativa (ii) la tarifa puede válidamente subir o bajar al existir más de un interesado con legítimo interés (iii) para que la retribución económica sea apropiada a la inversión realizada por el concesionario el OR para establecer la tarifa regulada debe tomar en consideración todos los elementos de juicio que se encuentren a su disposición para procurar que la fijación de la tarifa sea lo más certera posible, y (iv) la figura de la reforma en peor solo es aplicable a los procesos sancionadores.

4.2. Postura de Osinergmin y Ositran frente a la prohibición de la reforma en peor

i) Solo se aplica a los procedimientos administrativos sancionadores

Osinergmin y Ositran han adoptado la postura de que la prohibición de la reforma en peor es una regla de aplicación exclusiva a los procedimientos administrativos sancionadores; por lo que, no es posible que pueda aplicarse extensivamente a otras áreas del derecho administrativo.

Osinergmin para validar su argumento cita el Expediente N° 1803-2004-AA, en el cual el Tribunal Constitucional indicó que:

“26. (...) la reformatio in peius debe entenderse como **una garantía que proyecta sus efectos también en el procedimiento sancionador y en general, en todo procedimiento donde el estado ejerce su poder de sanción** y haya establecido un sistema de recursos para su impugnación.”

Por su parte Ositran, alega que la norma que regula propiamente la figura de la reforma en peor es el numeral 258.3, artículo 258 del TUO de la LPAG, referida a los procedimientos administrativos sancionadores. Por lo que, al ser una figura que deriva del derecho penal aplica exclusivamente al procedimiento administrativo sancionador. En ese sentido, cita nuevamente el Expediente N° 1803-2004-AA, en cual se indicó que:

“25. La prohibición de la reforma peyorativa (...) está orientada precisamente a salvaguardar el ejercicio del derecho de recurrir (...) **sin que dicho ejercicio implique correo un riesgo mayor que aumente la SANCION impuesta en la primera instancia.**”

No cabe duda, que la tarifa no tiene naturaleza sancionatoria. Sin embargo, el hecho de que el Tribunal Constitucional haya vinculado la prohibición de la reforma en peor con el establecimiento de una sanción es porque el caso analizado derivaba de una multa impuesta por la SUNAT. Lo que se debe rescatar de la sentencia es que se explica cuál es el derecho que se pretende tutelar con la prohibición y en definitiva es el derecho a recurrir de los impugnantes lo cual se vincula al derecho a la defensa. No hay pronunciamiento del TC en que se haya interpretado que este principio solo es aplicable en el ámbito sancionador.

Ante cualquier tipo de acto administrado emitido en el ejercicio de la función administrativa, sea en el ámbito tarifario o sancionador, hay garantías constitucionales de las que no se pueden prescindir, como es el derecho a la defensa.

(ii) Necesidad de tutelar el interés público

Ahora bien, Osinergmin ha indicado que el procedimiento de fijación de tarifas no puede ser equiparado a la imposición de una sanción porque la tarifa regulada se aplica a los usuarios del servicio público. En ese sentido, refiere que lo que se busca es “conciliar los intereses legítimos de la empresa consistente en obtener ganancias por la prestación de un servicio público y los intereses legítimos de todos los usuarios en acceder a un servicio público brindado en condiciones de calidad pagando por este un precio razonable y eficiente” (2019:10). Por lo que, tiene el deber de tutelar que los usuarios tenga acceso al servicio en condiciones de calidad y oportunidad, atendiendo a los criterios dispuestos en la legislación pertinente.

Por su parte, Ositran ha señalado que en los procedimientos regulatorios la relación “Administración” – “Administrado” no es unívoca porque “la tarifa genera efectos sobre un universo más amplio de administrados con legítimo interés” (2008:35). En consecuencia, concluye cuando existe más de un administrado con legítimo interés esa regla “debe ser entendida en el marco de la satisfacción de los intereses públicos que persigue la función administrativa que está siendo ejercida” (2008:33).

La posición de los OR es que en este tipo de procedimientos prevalece el resguardo de la legalidad sobre el principio de seguridad jurídica en sentido abstracto porque el Organismo Regulador tiene como propósito fijar una tarificación basada en criterios de eficiencia, por lo que, si a consecuencia de la interposición del recurso se evidencia que es necesario que se realice un ajuste entonces tiene que proceder a variar la fijación. En consecuencia, la jurisprudencia administrativa ha decidido sin problemas excluir la aplicación de esa prohibición en el ámbito tarifario.

4.3. ¿Se debe aplicar la prohibición de reforma en peor en los procedimientos administrativos de fijación de tarifas?

Teniendo en consideración los argumentos de Osinergmin y Ositran, es necesario citar lo señalado por Morón Urbina, la cual sostiene que *“la regla del numeral 198.2 resulta aplicable en aquellos casos de decisiones tarifarias en las que se ha interpuesto recurso de reconsideración por el afectado.”* (2019: 91).

Se debe tener en consideración que el numeral 2, del artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG, señala que *“las leyes que creen o regulen procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables que las previstas en esta Ley”*. Por lo que, se podría interpretar que el numeral 198.2 es una norma común que es aplicable a los procedimientos administrativos en general, como lo es el procedimiento de fijación de tarifas, y su aplicación no puede ser negada en ese ámbito porque implicaría aceptar que es posible admitir la imposición de una condición menos favorable para las empresas prestadoras que se encuentran sometidas a la función reguladora del Estado. Se debe recordar que las actuaciones de la Administración Pública deben observar el principio de la vinculación positiva a la legalidad.

Si el objetivo de la legislación peruana era que la prohibición de la reforma en peor solo sea aplicable en el procedimiento administrativo sancionador entonces hubiera bastado con señalarlo en el artículo 258.3 del TUO de la LPAG, y no lo hubiera regulado como una característica de las resoluciones que ponen fin al procedimiento en la parte general.

Así como la Administración Pública con sus actos tiene el poder de producir efectos jurídicos en la esfera de los administrados entonces se le debe garantizar a los afectados mecanismos para que puedan tutelar sus derechos y si el mecanismo que les proporciona el Estado se encuentra limitado entonces los afectados ante la incertidumbre pueden optar por no hacer uso de estos. Precisamente, ese es el escenario que se genera cuando a consecuencia de un recurso impugnativo se le habilita a la Administración para que empeore la situación inicial del administrado, lo cual no garantiza la plena eficacia de la facultad de contradicción. En esa línea,

el Tribunal Constitucional, en el Expediente N° 1918-2002-HC/TC, ha señalado que si como consecuencia de la interposición de un recurso impugnatorio la Administración tiene la potestad de modificar, en perjuicio y sin mediar audiencia, la resolución inicial entonces se estaría autorizando a que "el recurrente pueda ser penalizado por el hecho mismo de interponer su recurso, lo que supone introducir un elemento disuasivo del ejercicio del derecho a los recursos legalmente previstos".

El argumento de Osinergmin y Ositran es que se desnaturalizaría la función reguladora en caso no se permitiera que se fije un mayor o menor valor de la tarifa producto del análisis del recurso impugnativo porque existe el deber de tutelar el interés de los usuarios. Lo que se plantea es que el interés público justifica que se pueda empeorar la situación inicial del impugnante, sobre ello se debe advertir que en el numeral 213.1 del TUO de la LPAG se le ha reconocido a la Administración Pública la potestad de declarar la nulidad de oficio de una resolución cuando se agravie el interés público o lesionen derechos fundamentales. Además, el funcionario que declara la nulidad puede resolver sobre el asunto en el mismo acto, siempre y cuando previamente le otorgue un plazo mínimo de cinco días para ejercer su derecho de defensa, en caso se declare la nulidad de un acto favorable al administrado.

Entonces, la prohibición de la reforma en peor no tiene como finalidad que se convaliden actos contrarios al principio de legalidad, la finalidad es que en caso la Administración aprecia que es necesario modificar desfavorablemente la situación del impugnante entonces que se le permita brindar sus descargos respecto a la nueva posición adoptada por la Administración antes de que se agote la vía administrativa, lo cual es razonable.

Por ejemplo, supongamos que la empresa prestadora impugna una resolución de fijación, en ese caso, solo tendrá posibilidad de interponer recurso de reconsideración antes de que se agote la vía administrativa porque nos encontramos frente a actos que son emitidos por una autoridad que no se encuentra sometida a subordinación jerárquica porque por Ley se ha dispuesto que la facultad reguladora es ejercida de manera exclusiva por el Consejo Directivo de

los OR. En ese sentido, la posición de Osinergmin y Ositran es que puede resolver empeorando la situación inicial de ser necesario. En ese caso, el OR resolverá sin haberle dado la oportunidad al administrado de dar sus descargos y sin que tenga la posibilidad de impugnar el acto, con lo cual se agota la vía administrativa sin que exista un mecanismo que le permita ejercer su derecho a la defensa.

Respaldar la posición de Osinergmin y Ositran implicaría aceptar que en sede administrativa hay determinados procedimientos en los cuales no se le permite al administrado ejercer su derecho a la defensa en ningún momento, porque no pueden presentar descargos antes de la emisión de la decisión desfavorable y tampoco tienen la posibilidad de imponer un recurso impugnatorio porque el acto desfavorable agota la vía administrativa, no hay oportunidad para que el administrado cuestione la decisión del Consejo Directivo.

Por lo que, en atención al principio de legalidad y debido procedimiento, no es admisible que se empeore la situación inicial del impugnante sin que previamente se declare la nulidad de oficio del acto y se le otorgue la posibilidad al administrado de brindar sus descargos, y que posterior a ello tenga la posibilidad de impugnar el acto antes que se agote la vía administrativa. Se entiende que es engoroso para la Administración Pública declarar la nulidad de un acto que fija una tarifa porque eso implica que se van a ampliar los plazos para que la tarifa quede firme a nivel administrativo y porque se requiere realizar nuevamente una audiencia pública en caso el administrado interponga recurso impugnativo contra la resolución emitida posterior a la declaración de la nulidad. Sin embargo, el hecho que sea engoroso no implica que no se deba hacer lo correcto.

Ahora bien, el procedimiento de fijación de tarifas tiene características particulares como el hecho de que el recurso de reconsideración debe ser publicado para que los interesados pueden remitir sus comentarios y/o sugerencias durante el plazo legal establecido por el OR. Ante ese escenario, nos preguntamos cómo debe actuar el OR si es que producto de un comentario de los interesados determina que es necesario modificar la tarifa: ¿es posible que pueda empeorar la situación inicial del impugnante a consecuencia del comentario de un tercero interesado? Si la

autoridad resuelve en perjuicio del impugnante sin declarar la nulidad de oficio porque a raíz del comentario evidencia que existe una afectación al interés público entonces se estaría afectando el derecho a la defensa en dos sentidos: no les permite brindar descargos sobre la posición planteada por el tercero y se le va generar un perjuicio sin que tenga la oportunidad de recurrir el acto porque al resolverse el recurso de reconsideración se agota la vía administrativa. Por lo tanto, consideramos que para tutelar el derecho a la defensa del administrado el OR debe declarar la nulidad de oficio de su acto.

En la Unión Europea, en la Carta de los Derechos Fundamentales, se ha establecido “el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente” (2000:18), lo cual forma parte del derecho a la buena administración al que deben tener acceso los administrados. La idea es que debe existir mecanismos que generen equilibrio entre las potestades que le son reconocidas a la Administración Pública y el reconocimiento de derechos a favor de los administrados. En consecuencia, el ámbito regulatorio no se encuentra exento de cumplir con esa obligación. No debe haber duda de que el derecho a ser oído antes de la emisión de una resolución desfavorable debe ser una garantía que se debe respetar sea en el ámbito jurisdiccional o administrativo, lo cual no se garantiza cuando se agrava la situación del impugnante a consecuencia de la interposición de un recurso administrativo.

V. Conclusiones

No se debe admitir que la prohibición de la reforma en peor se excluya del ámbito de los procedimientos administrativos de fijación de tarifas porque su aplicación no desnaturaliza la función reguladora de los Organismos Reguladores.

La tutela del interés público no se pone en riesgo cuando se impide agravar la situación inicial del administrado en la resolución que pone fin al procedimiento recursivo. En caso, que la Administración detecte una afectación al interés público tiene la facultad de declarar la nulidad de oficio, lo cual le garantiza al administrado ejercer su derecho a la defensa antes que se agote la vía administrativa.

El numeral 198.2 del TUO de la LPAG es una disposición que es aplicable a los procedimientos administrativos en general, como lo es el procedimiento administrativo de fijación de tarifas, y su aplicación no puede ser negada en ese ámbito porque implicaría aceptar que es posible admitir la imposición de una condición menos favorable para los administrados que se encuentran sometidas a la función reguladora del Estado. En esa línea, en la legislación peruana no hay disposición con rango de ley que le permita a la Administración Pública agravar la situación inicial del recurrente como parte del ejercicio de su función reguladora, lo cual se encuentra relacionado a la vinculación positiva a la legalidad a la que se encuentran sujetas las actuaciones de la Administración Pública.

El hecho de que la función sancionadora y la reguladora tengan finalidades diferentes no es motivo suficiente para admitir que en el procedimiento recursivo se les apliquen reglas diferentes porque en ambos se debe garantizar el efectivo acceso al derecho a la defensa del impugnante. El derecho a recurrir no se debe encontrar limitado por el tipo de finalidad a la que se encuentra vinculado determinada actuación de la Administración Pública, hay garantías mínimas de las que no se puede prescindir; por lo que, la Administración Pública no puede pretender transgredirlas.

VI. Bibliografía

Álvarez, A (2018). Reflexiones en torno a la prohibición de la reformatio in peius en el procedimiento administrativo cubano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6622279>

Cassagne, J (2017). Derecho Administrativo. Tomo II. Lima: Palestra Editores.

<https://app-vlex-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/#sources/24063>

De la Cuétara, J (1999). Las tarifas de telecomunicaciones. Revista AFDUAM, pág 255-269.

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-A-1999-10025500270

García, B. (2021). Regulación económica de monopolios naturales. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32358/1/BCN_Modelos_de_Regulacion_Economica_.pdf

Guzmán, C. (2013). Manual del Procedimiento Administrativo General. Instituto Pacífico, 618- 678.

Morón, J. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I y II (14.a ed.). Gaceta Jurídica.

Lozano, B, (1990). Panorámica general de la potestad sancionadora de la Administración en Europa. Revista de Administración Pública 121, pág 393-414.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17033>

Sanz, I. (2013). Contenido y alcance de la prohibición de la reformatio in peius en el procedimiento administrativo. Revista de Administración Pública.

Santamaria, J. (1973). ¿Crisis definitiva de la reformatio in pejus? Revista de Administración Pública, pág 129-155.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112639>

Salazar Chávez, R. (1999). El derecho de petición y la administración pública en el Perú. THEMIS Revista De Derecho, (39), 189-203.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10431>

Salat, M. (2019). El derecho penal como prima ratio: la inadecuación del derecho administrativo sancionador y la necesidad de buscar soluciones en el seno del derecho penal. Revista General de Derecho Administrativo Iustel, número 51.

<https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509744#nota12>

Soto Carrillo, G. (2008). Las garantías formales de la regulación tarifaria (En particular en el régimen peruano de las telecomunicaciones). Revista De Derecho Administrativo, (5), 51-70.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14487>

Soto, G. Las garantías formales de la regulación tarifaria. En Revista de Círculo de Derecho Administrativo, pág 51 – 70.

[file:///C:/Users/51958/Downloads/14487Texto%20del%20art%C3%ADculo-57639-1-10-20151202%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/51958/Downloads/14487Texto%20del%20art%C3%ADculo-57639-1-10-20151202%20(1).pdf)

Toledo, J. (1984). El fin de la reformatio in peius en la vía económica – administrativa. Revista de Administración Pública, número 103.

<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/233781984103243.pdf>

OSINERGMIN (2019). Informe N° 623-2019-GRT. Análisis Legal sobre el recurso de reconsideración interpuesto por Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Norte S.A. contra la Resolución N° 168-2019-OS/CD mediante la cual se fijaron los Valores Agregados de Distribución para el periodo 2019-2023.

<https://www.osinergmin.gob.pe/Resoluciones/pdf/2019/Informe-Legal-623-2019-GRT.pdf>

OSITRAN (2008). Resolución de Consejo Directivo N° 007-2008-CD-OSITRAN.

<https://www.gob.pe/institucion/ositran/normas-legales/1878001-007-2008-cd-ositran>

Comunidades Europeas (2000). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf

Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 04293-2012-PA/TC.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/04293-2012-AA.html>

Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 1803-2004-AA/TC

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01803-2004-AA.html>

Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 005-2003-AI/TC

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00005-2003-AI.html>

Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 04293-2012-PA/TC

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/04293-2012-AA.html>

Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 1918-2002-HC/TC

