

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

**Alcances y límites de la prohibición de reforma
peyorativa en la impugnación de actos administrativos**

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

Autor:

José Antonio Del Risco Ramírez

Asesor:

Lucio Andrés Sánchez Povis


Lima, 2023

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 "Alcances y límites de la prohibición de reforma peyorativa en la impugnación de actos administrativos", del autor(a) JOSE ANTONIO DEL RISCO RAMIREZ, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 35%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 04/12/2023.
- 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, 21 de febrero del 2024

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

RESUMEN

En la presente investigación se abordará una problemática en torno una de las figuras jurídicas más importantes relacionada a la impugnación de actos administrativos. Nos estamos refiriendo a la interdicción o prohibición de reforma peyorativa. A lo largo del trabajo, sostendremos que la aplicación de esta garantía, creada precisamente para favorecer al recurrente, no debería estar limitada únicamente a los procedimientos administrativos sancionadores.

Si bien dicho planteamiento contradice a la literalidad del artículo 258.3 del TUO de la Ley N° 27444, así como a la práctica administrativa peruana que se ha venido llevando a cabo a lo largo de los años, consideramos que existen fundamentos doctrinarios, constitucionales y jurisprudenciales para sustentar una interpretación amplia y extensiva de la llamada “*non reformatio in peius*”. En realidad, dicha figura jurídica también debería poder ser alegada cuando se recurren actos administrativos en cualquier tipo de procedimiento, a excepción del trilateral, al cual se aplican principios y garantías especiales.

Palabras clave

Prohibición de reforma peyorativa, *non reformatio in peius*, procedimiento administrativo sancionador, principios del Derecho Administrativo, garantías constitucionales, y recursos administrativos

ABSTRACT

This research will address a problem related to one of the most important legal figures related to the impugnation of administrative acts. We are referring to the interdiction or prohibition of pejorative reform. Throughout this paper, we will argue that the application of this guarantee, created precisely to favour the appellant, should not be limited only to administrative sanctioning procedures.

Although such an approach contradicts the wording of article 258.3 of the TUO of Law No. 27444, as well as the Peruvian administrative practice that has been carried out over the years, we consider that there are doctrinal, constitutional and jurisprudential grounds to support a broad and extensive interpretation of the “non reformatio in peius”. In fact, this legal figure should also be invoked when appealing administrative acts in any type of procedure, with the exception of trilateral procedures, to which special principles and guarantees apply.

Keywords

Prohibition of pejorative reform, non reformatio in peius, administrative sanctioning procedure, principles of Administrative Law, constitutional guarantees, and administrative appeals

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	4
2.	PUNTO DE PARTIDA PARA LA APLICACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE REFORMA EN PEOR	6
2.1.	La impugnación de actos administrativos	6
2.2.	Los recursos administrativos	8
2.2.1.	Concepto, fundamento y función de los recursos administrativos ..	8
2.2.2.	La regulación de los recursos administrativos en el Perú	10
2.3.	La impugnación de actos administrativos sancionadores	13
2.3.1.	Algunas particularidades sobre el procedimiento administrativo sancionador	13
2.3.2.	La relación entre la impugnación de sanciones y la reforma peyorativa en el ordenamiento administrativo	14
3.	LA PROHIBICIÓN DE REFORMA PEYORATIVA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES	16
3.1.	Naturaleza jurídica y fundamento constitucional de la prohibición de reforma peyorativa	16
3.2.	La aplicación de la prohibición de reforma peyorativa en la práctica sancionadora de las entidades administrativas	20
4.	ALCANCES Y LÍMITES DE LA GARANTÍA DE PROHIBICIÓN DE REFORMA PEYORATIVA	25
4.1.	¿La prohibición de reforma peyorativa solo es aplicable a los procedimientos sancionadores?	25
4.1.1.	Fundamentos para la aplicación de la prohibición de reforma peyorativa a otro tipo de procedimientos	25
4.1.2.	¿A qué tipo de procedimientos y actos administrativos sería aplicable la garantía?	28
4.2.	¿Las partes de un procedimiento trilateral podrían ampararse en la prohibición de reforma peyorativa?	30
4.3.	¿Esta garantía también se aplica en los casos de revisión de oficio del acto administrativo?	33
4.3.1.	Rectificación de errores	34
4.3.2.	Nulidad de oficio	34
4.3.3.	Revocación del acto administrativo	35
5.	CONCLUSIONES	37
6.	BIBLIOGRAFÍA	39

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de investigación, se analizará una de las figuras jurídicas más polémicas que se encuentra relacionada a los procedimientos administrativos sancionadores, y en general, a todo tipo de procedimiento. Nos estamos refiriendo a la prohibición de “reforma peyorativa” o “reforma en peor”, la cual se encuentra regulada en el artículo 258, numeral 3, del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (“TUO de la LPAG”).

Se trata de un tema que no solo se encuentra directamente relacionado con el régimen del procedimiento administrativo sancionador, sino también con las reglas que se aplican para la impugnación de decisiones de la administración a través de los recursos administrativos.

En concreto, considero que el problema es que, por un lado, en diversos pronunciamientos, entidades públicas han venido brindando diversas interpretaciones sobre dicha garantía. Incluso, en algunos casos, se la ha llegado a reducir y confinar únicamente al ámbito sancionador. Es decir, a través de una lectura literal del TUO de la LPAG, así como una interpretación errónea de dicha garantía, se ha considerado que sus efectos no pueden extenderse a otro tipos de procedimientos distintos a los sancionadores, a excepción de los trilaterales.

Sin embargo, tal como lo desarrollaremos en las siguientes líneas, la situación jurídica subjetiva de cualquier administrado, independientemente de si nos encontramos en el marco de un procedimiento sancionador, no se puede ver empeorada tras impugnar una resolución administrativa, ya sea mediante un recurso de reconsideración o apelación. Para defender dicha argumentación, presentaremos el sustento normativo, doctrinario y jurisprudencial correspondiente a fin de concluir que la prohibición de “reforma en peor” impide que la resolución de un procedimiento iniciado de oficio o a instancia de parte, agrave la situación inicial del solicitante. Es decir, no se permite empeorar su situación a causa del propio recurso del administrado.

En ese sentido, los órganos competentes, sean de primera o de segunda instancia, al resolver la impugnación de un acto administrativo de gravamen, deben hacerlo con la limitante de la interdicción de “reforma peyorativa”, porque dicha garantía, según nuestro parecer, no pierde su eficacia en ningún supuesto impugnatorio (a excepción de los procedimientos trilaterales); y, por tanto, la nueva decisión no puede agravar la situación del impugnante. En algunos casos, el sustento estará en la protección del debido procedimiento; y en otros casos, estará en el principio de congruencia de las decisiones administrativas.

Finalmente, es importante señalar que los administrados, en la práctica, no apelan o reconsideran las sanciones para empeorar su situación, pues sería algo contradictorio al propio derecho de defensa, sino que lo hacen con la intención de obtener una situación favorable. O al menos, en el peor de los casos, buscan que su situación posterior a la interposición del recurso, se mantenga.

Habiendo mencionado ello, en el presente trabajo, empezaremos desarrollando el punto de partida para la aplicación de la garantía de no reforma peyorativa: la impugnación de actos administrativos, y más en concreto, la contradicción de sanciones. Luego de ello, pasaremos a explicar cuál es la naturaleza jurídica de esta figura, para luego evidenciar algunos pronunciamientos administrativos interesantes, los cuales nos podrán brindar un panorama resumido de cómo está siendo la actuación de las administraciones que gozan de potestad sancionadora. Finalmente, terminaremos nuestro análisis resolviendo tres cuestiones fundamentales relacionadas a los alcances y límites de la prohibición de reforma en peor.

2. PUNTO DE PARTIDA PARA LA APLICACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE REFORMA EN PEOR

2.1. La impugnación de actos administrativos

Todo procedimiento administrativo se rige por un conjunto de principios, derechos y reglas que son aplicables de manera general a todos los tipos de procedimiento que hubiese. Dentro de los derechos reconocidos a los administrados, está conocer en cualquier momento del procedimiento el estado de la tramitación, a obtener copias de los documentos contenidos en el expediente, a formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior a la celebración de la audiencia, o a interponer los recursos procedentes contra los actos que pongan fin al procedimiento o los actos de trámite cualificados, ya sea en la vía administrativa o contencioso administrativa.

Este derecho a impugnar decisiones se encuentra vinculado al principio de contradicción, el cual otorga al administrado la posibilidad de que pueda hacer valer y ejercer sus derechos frente a la entidad y, con ello, confronte los intereses contrapuestos que se discutan en el procedimiento (Alarcón, 2009, p. 91).

Desde el punto de vista procesal, cuando un sujeto impugna una resolución, no hace sino evidenciar su desacuerdo con la decisión tomada por el juez y, por ende, la ataca (Cavani, 2018, pp. 16-17). De esta manera, el artículo 355 del TUO del Código Procesal Civil ha dispuesto que, a través de los medios impugnatorios, las partes o terceros que cuenten con legitimación podrán solicitar “que se anule o revoque, total o parcialmente, un acto procesal presuntamente afectado por vicio o error”.

En el contexto administrativo, mediante la impugnación se atribuye al administrado la posibilidad de que, a lo largo de toda la tramitación del

procedimiento, pueda defenderse. En caso de que no exista contradicción, no podríamos decir que nos encontramos ante un procedimiento administrativo.

La facultad de contradicción ha sido recogida por el TUO de la LPAG en su artículo 217, el cual pertenece al título referido a la revisión de los actos en la vía administrativa. Si nos enfocamos en el mencionado artículo 217, este establece que, cuando exista una decisión administrativa que vulnere, desconozca o lesione algún derecho o interés legítimo del administrado, este podrá contradecirla en la vía administrativa a través de los recursos administrativos, lo cual dará inicio al procedimiento recursivo.

Ahora bien, también la norma establece que no todo acto administrativo emitido puede ser impugnado a través de estos recursos, sino que solo serán impugnables los actos definitivos que den fin a la instancia (primera o segunda, según sea el caso), así como los actos de mero trámite que impliquen la imposibilidad de seguir con el procedimiento, o que produzcan una afectación del derecho a la defensa del administrado. La contradicción a los actos administrativos de trámite restantes podrá ser alegada junto al recurso administrativo que se interponga en contra del acto definitivo.

Finalmente, el artículo 217 dispone que no se podrán impugnar actos administrativos que sean una reproducción de otros actos anteriores que hayan quedado firmes. Tampoco se podrán recurrir actos consentidos, cuando estos no pudieron ser recurridos en su oportunidad, debido a que prima el principio de preclusión.

Entonces, como podemos observar, para el TUO de la LPAG, el instrumento que deben utilizar los administrados para recurrir actos administrativos en la instancia administrativa son los recursos. Dichos instrumentos resultan ser de vital importancia, debido a que no solo representan una garantía para los administrados, sino que a través de estos se puede realizar un adecuado control de legalidad, así como la autocorrección de la propia administración (Farfán,

2019, p. 227). A continuación, realizaremos una revisión del concepto, elementos y características de los recursos administrativos.

2.2. Los recursos administrativos

2.2.1. Concepto, fundamento y función de los recursos administrativos

Tal como lo señala Cajarville, los recursos administrativos son aquellos medios de impugnación de actos administrativos de los cuales pueden valerse los interesados para obtener una revisión de la decisión en la propia vía administrativa. En ese sentido, los recursos tienen un carácter instrumental, debido a que son, por naturaleza, una petición mediante la cual se solicita a la administración que se revoque, sustituya o modifique un acto anterior que ha lesionado determinados intereses (2020, pp. 61-62).

Por otro lado, al momento de encontrar un concepto de recurso administrativo, la doctrina ha diferenciado entre una definición amplia y una estricta. Desde un punto de vista amplio, el recurso implicaría acudir a una autoridad pública a fin de que una resolución judicial o administrativa pueda ser dejada sin efecto o modificada. Entonces, se tratará de un recurso en tanto se deduce con respecto a una decisión de un órgano de aparato estatal.

En cambio, si tomamos en cuenta la definición estricta, el recurso administrativo sería toda impugnación que se realice a un acto administrativo por parte de quien se considere jurídicamente afectado. Para tal motivo, deberá invocar razones de legitimidad o de oportunidad, mérito o conveniencia, con el objetivo de que el órgano competente proceda a revocar, sanear o modificar el mencionado acto recurrido (Canosa, 2008, pp. 118-119).

Según su naturaleza jurídica, los recursos son en estricto una petición administrativa. Recordemos que, en el ordenamiento jurídico peruano, la petición administrativa es un derecho reconocido constitucionalmente. Concretamente, el artículo 2, numeral 20 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a formular peticiones, ya sea de forma individual o

colectivamente, a través de un medio escrito, ante la autoridad competente, la cual se encuentra obligada a brindar al administrado una respuesta por escrito dentro del plazo establecido. De lo contrario, estaría incurriendo en responsabilidad administrativa.

Este derecho constitucional ha sido concretizado en el ordenamiento administrativo mediante el artículo 117 del TUO de la LPAG, según el cual todo administrado, de forma individual o colectiva, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento mediante el cual ejerza el derecho de petición reconocido por la Carta Magna. En cuanto al contenido de dicho derecho, la norma ha dispuesto que este otorgará al administrado las facultades que enumeramos a continuación.

Contenido del derecho de petición administrativa, según el TUO de la LPAG	
Facultad del administrado	Disposición normativa
Presentar solicitudes en interés particular del administrado	Artículo 118
Realizar solicitudes en interés general de la colectividad	Artículo 119
Contradecir actos administrativos	Artículo 120
Solicitar información	Artículo 121
Formular consultas	Artículo 122
Presentar solicitudes de gracia	Artículo 123

Como se puede ver, los recursos administrativos estarían directamente relacionados a la facultad de contradecir actos administrativos. El mencionado artículo 120 del TUO de la LPAG establece que, ante un acto que viole, afecte, desconozca o lesione un interés o un derecho legítimo, se podrá contradecir en la vía administrativa “en la forma prevista en la ley”. En este caso, resulta adecuado no hacer referencia directa a los “recursos administrativos”, debido a que un acto no necesariamente puede ser contradicho a través de un recurso, sino que ello también puede ocurrir, por ejemplo, a través de un pedido independiente, mediante un pedido de nulidad de oficio, o incluso a través de observaciones o alegaciones.

Si bien en todos estos casos no nos encontramos ante un recurso, ello no quiere decir que no estemos haciendo ejercicio de la facultad de contradicción, ya que en dichos supuestos también podemos solicitar la revocación, modificación, anulación o suspensión de efectos. Evidentemente, para que nuestro pedido sea declarado procedente y fundado, debemos justificar un interés legítimo concreto, es decir, que dicho acto nos causa un agravio directo.

2.2.2. La regulación de los recursos administrativos en el Perú

En lo que respecta a la regulación peruana de los recursos administrativos, el artículo 218 del TUO de la LPAG ha establecido que los recursos son tanto la reconsideración como la apelación. Corresponderá interponer una reconsideración cuando la impugnación esté sustentada en una nueva prueba, es decir, aquella a la que se tuvo acceso o conocimiento con posterioridad a la notificación de la primera decisión. Asimismo, dicho recurso se interpondrá ante el mismo órgano administrativo que dictó el primer acto. Cuando el acto haya sido emitido por órganos que sean única instancia, no se requerirá acreditar la existencia de un nuevo medio probatorio, pues bastará con la alegación de vulneraciones de puro derecho.

Por otro lado, el recurso de apelación se presenta cuando la causal de impugnación se encuentre relacionada con una interpretación distinta a lo decidido por la autoridad, o cuando los aspectos discutidos sean de puro derecho (ya sea relacionado al fondo o a la forma). La apelación se dirige a la misma autoridad que emitió el acto, quien elevará el escrito al superior jerárquico competente.

Tanto la reconsideración como la apelación, que se interponen en el plazo de quince días hábiles, pueden entenderse como recursos administrativos ordinarios, debido a que son los dos únicos recursos que son aplicables a todo el régimen administrativo peruano. El TUO de la LPAG también regula un recurso de carácter extraordinario o especial. Nos estamos refiriendo al recurso de revisión. Sin embargo, a diferencia de los dos primeros, este solo podrá

interponerse si ha sido establecido expresamente por una Ley o Decreto Legislativo.

Sin perjuicio del tipo de recurso que se presente, es importante que este cumpla con los requisitos de forma que cualquier escrito debe tener para efectos del TUO de la LPAG. De acuerdo al artículo 124 de dicha norma, el recurso debe cumplir con la identificación del recurrente, la expresión concreta del pedido (fundamentos y pretensiones), indicación de los órganos competentes, los medios probatorios o anexos que acompañen el escrito (de corresponder), y la identificación del expediente.

De cualquier forma, si hablamos en términos amplios, los elementos o requisitos que deben cumplir los recursos pueden ser, según Cajarville, esenciales o eventuales (2021, pp. 66-67). Serán esenciales cuando tengan una vinculación con el perfeccionamiento del recurso; es decir, si alguno de estos faltase, el recurso será inválido. Entre dichos elementos podemos encontrar a la manifestación de voluntad del recurrente. Los requisitos podrán ser no esenciales o eventuales cuando su existencia no sea necesaria para la validez o perfeccionamiento del recurso. Tal es el caso de los medios probatorios nuevos, los cuales no necesariamente son requeridos en una apelación.

Otro aspecto regulado por la legislación administrativa y que resulta importante tener en cuenta tiene que ver con los efectos de los recursos con respecto al acto administrativo impugnado. De acuerdo a la doctrina, los actos de la administración pública se presumirán válidos y producirán plenos efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que se disponga otra cosa. Ello quiere decir que, desde el momento en que se emiten, los actos administrativos son susceptibles de generar derechos y obligaciones en la esfera jurídica de los particulares.

La excepción a esta regla general, conforme a lo señalado por Santiago Muñoz Machado, es que la eficacia del acto cese, se aplace o se suspenda, (2011, pp. 101-102). En cuanto a la cesación de eficacia del acto administrativo, debemos

mencionar que el agotamiento de sus efectos se produce cuando sus determinaciones se han cumplido. Sin embargo, también puede darse debido a la ocurrencia de otros supuestos, como la caducidad, resolución, término, imposibilidad, renuncia o anulación. En segundo lugar, el aplazamiento de la eficacia se puede dar, por ejemplo, debido a que el contenido del acto así lo exija, se requiera de aprobación superior, o el acto deba ser notificado o publicado previamente.

En tercer lugar, se podrá suspender la eficacia de los actos administrativos por medio de la acción contencioso administrativa, a través de una medida cautelar. Es decir, los jueces tienen también la facultad de suspender la ejecución de las decisiones administrativas. No obstante, también se puede suspender la eficacia en la propia vía administrativa, ya sea porque hubo una revisión de oficio, o también a través de la interposición de un recurso administrativo.

En el ordenamiento administrativo general peruano, sin embargo, no ocurre tal situación, ya que la interposición de los recursos, en principio, no suspende la ejecución del acto. De acuerdo a lo establecido por el artículo 226 del TUO de la LPAG, salvo que una norma establezca lo contrario, la interposición de un recurso no suspenderá los efectos del acto recurrido. A la par de ello, se dispone que, ya sea de parte o de oficio, la autoridad sí podrá suspender los efectos, siempre y cuando se evidencie que la ejecución de la decisión causará un daño irreparable, o que exista un vicio de nulidad trascendente.

Finalmente, para cerrar este acápite, debemos tener en cuenta que, en la sección referida a los recursos administrativos, el TUO de la LPAG no ha contemplado de forma expresa la prohibición de reforma peyorativa. Lo único regulado por el artículo 227 del TUO de la LPAG es que, a través de una resolución, la autoridad competente estimará o desestimará las pretensiones del recurrente. Asimismo, se faculta a la administración a que se pueda resolver sobre el fondo en caso de que e cuente con los elementos fácticos y jurídicos suficientes.

2.3. La impugnación de actos administrativos sancionadores

2.3.1. Algunas particularidades sobre el procedimiento administrativo sancionador

No es lo mismo impugnar sanciones que impugnar cualquier otro tipo de actos administrativos, no solo porque, para el primer caso existen principios, garantías y reglas específicas que se deben tener en cuenta, sino también por la propia naturaleza de las sanciones con respecto a los administrados.

Las sanciones pueden definirse como actos administrativos de gravamen debido a que restringen la esfera jurídica de los particulares. Básicamente, cuando hablamos de sanciones nos estamos refiriendo a una decisión de la administración que tiene la finalidad de reaccionar frente a la conducta ilegítima o antijurídica del administrado (infracción).

Si bien el tipo de sanción por excelencia es la multa, también podemos hablar de las medidas disciplinarias como la amonestación, suspensión o inhabilitación de funcionarios producto de un procedimiento administrativo sancionador. De cualquier forma, dichas sanciones, por su naturaleza, “restringen la esfera de actuación de los ciudadanos, imponiéndoles determinadas conductas gravosas no queridas por ellos”, tal como lo han mencionado Mateo & Sánchez (2012, p. 249).

Para poder hablar de impugnación de sanciones, es necesario revisar brevemente cómo se desenvuelve el procedimiento administrativo para culminar en un acto administrativo que impone al administrado una sanción. Todos los procedimientos administrativos sancionadores tienen como presupuesto necesariamente una fiscalización previa. Dicha actividad tiene la finalidad de verificar si el administrado se encuentra cumpliendo sus obligaciones normativas. Para tal fin, se inicia con una supervisión en campo o de gabinete, la cual tendrá dos productos principales: un acta de fiscalización y un informe de fiscalización.

Dependiendo de las recomendaciones y hallazgos de ambos documentos, la autoridad instructora evaluará si inicia o no un procedimiento sancionador, para lo cual permite al administrado la posibilidad de formular alegaciones y descargos a las imputaciones. En caso de haberse iniciado dicho procedimiento, la autoridad emitirá un informe final de instrucción, y trasladará el expediente a la autoridad sancionadora o decisora, quien se encargará de emitir la resolución respectiva, en la cual se analizan tanto la responsabilidad administrativa como el importe de la multa. En dicha resolución, la autoridad puede optar por imponer la sanción o archivar el procedimiento, aunque también puede dictar medidas de carácter provisional.

Frente a una sanción o medida de carácter provisional, los administrados, tal como sucede con las impugnaciones en los procedimientos ordinarios, pueden interponer recursos administrativos como la reconsideración o apelación, en el plazo de quince días hábiles. Si nos encontramos ante una reconsideración, será resuelta por la misma autoridad sancionadora; y si se trata de una apelación, será resuelta por la autoridad revisora.

Dichos escritos también deberán cumplir con los mismos requisitos que establece el TUO de la LPAG en el régimen general. La consecuencia de que no se presenten dichos recursos dentro del plazo establecido es que la sanción adquirirá carácter de firme, y esta ya no podrá impugnarse en el proceso contencioso administrativo.

2.3.2. La relación entre la impugnación de sanciones y la reforma peyorativa en el ordenamiento administrativo

Habiendo señalado todo lo anterior, la prohibición de “reforma peyorativa” o “reforma en peor” se encuentra estipulada en el artículo 258, numeral 3 del TUO de la LPAG, en el cual se regulan las reglas que deberán tenerse en cuenta al momento de emitir la resolución. En dicho numeral 3, se ha establecido que cuando el infractor que resultó sancionado decida impugnar la decisión emitida

por la administración, la resolución de los recursos que haya interpuesto no podrá determinar que se le imponga una sanción más grave que la anterior.

Tal como hemos expuesto, la prohibición de reforma peyorativa, producto de la resolución de un recurso, no ha sido regulada para los casos de procedimientos administrativos ordinarios. Esta garantía solo ha sido tipificada de forma expresa, en principio, para los procedimientos sancionadores. En esa línea, es usual que, en algunos reglamentos de fiscalización y sanción, las entidades públicas establezcan expresamente la prohibición, aunque a través de formas de redacción distintas.

Algunas de las administraciones que han incluido la prohibición de reforma peyorativa en su regulación sancionadora son las siguientes:

Entidades que regulan expresamente la prohibición de reforma peyorativa (PRP) en la impugnación de sanciones				
Entidad pública	Denominación de la norma procedimental	Aprobación	Disposición normativa	Regula la PRP
OSINERGMIN	Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de OSINERGMIN	Res. 208-2020-OS-CD	Artículo 28, inciso 8	SI
OSITRAN	Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del OSITRAN	Res. 009-2018-CD-OSITRAN	Artículo 99	SI
OSIPTEL	Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones	Res. 087-2013-CD-OSIPTEL	-	NO
SUNASS	TUO del Reglamento General de Fiscalización y Sanción	Res. 064-2023-SUNASS-CD	-	NO
SMV	Reglamento de Sanciones	Res. 035-2018-SMV-01	-	NO
Contraloría General de la República	Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional	Res. 166-2021-CG	Artículo 3, inciso 18; y 47, inciso 1	SI
OEFA	Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA	Res. 027-2017-OEFA-CD	-	NO
SBS	Reglamento de Infracciones y Sanciones de la SBS	Res. 2755-2018	-	NO
Ministerio de Cultura	Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura	Res. 005-2019-MC	Artículo 40	SI

Sin perjuicio de las entidades a las que se hizo referencia en el cuadro anterior, y sin pretender abarcar todas las administraciones con competencia sancionadora, debemos mencionar que, en el caso de INDECOPI, SUSALUD, SERFOR, el Ministerio de la Producción (en el caso de actividades pesqueras y acuícolas) y el Ministerio de Justicia (en el caso de protección de datos personales), tampoco se regula expresamente la prohibición de reforma en peor.

A continuación, daremos un recorrido por la naturaleza jurídica de dicha figura, así como la práctica y posición que las entidades públicas han venido llevando a cabo en los últimos años.

3. LA PROHIBICIÓN DE REFORMA PEYORATIVA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES

3.1. Naturaleza jurídica y fundamento constitucional de la prohibición de reforma peyorativa

Tal como lo hemos mencionado en el acápite anterior, el artículo 258, numeral 3 del TUO de la LPAG ha establecido la prohibición de reforma en peor cuando se interponga un recurso administrativo contra la resolución emitida por la autoridad sancionadora.

Cabe indicar que la norma en ninguna parte establece que nos encontramos ante un principio del procedimiento sancionador, un principio del procedimiento administrativo, ni tampoco ante una garantía. A priori, solo se trataría de una disposición normativa que impide que, en el marco de un procedimiento sancionador, se efectúe la modificación de la resolución impugnada por el recurrente en perjuicio del propio administrado.

Sin embargo, a pesar de que expresamente no está estipulada como un principio, para Juan Carlos Morón, la prohibición de reforma en peor es una de las garantías que tiene el principio de debido procedimiento, el cual a su vez

delimita la potestad administrativa sancionadora. Para Morón, el debido procedimiento comprende el necesario cumplimiento de ciertas garantías, tales como la estabilidad de la competencia, el desdoblamiento de los órganos de instrucción y decisión, la sujeción a la determinación judicial de hechos probados, el efecto suspensivo de los recursos administrativos, el acto formal de iniciación, la notificación preventiva de los cargos, el derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas, el procedimiento no gravable, y, por supuesto, la prohibición a la reforma peyorativa (2005, p. 237).

Entonces, para poder comprender mejor el fundamento jurídico de la prohibición de reforma peyorativa, es importante vincularlo como una de las muchas garantías que tiene el principio de debido procedimiento. Tal como se ha señalado en diversa jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el derecho a un debido proceso, reconocido por el artículo 139, numeral 3, de la Constitución, no solo puede ser alegado en el marco de un proceso judicial o arbitral, los cuales están reconocidos como jurisdicción propiamente dicha, sino que también es aplicable en el marco de los procedimientos administrativos, pero con la denominación de “debido procedimiento”.

Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 04289-2004-AA-TC, en la cual se indicó que el principio constitucional de debido proceso implica el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público “que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos” (fundamento 2).

Así, en el TUO de la LPAG se reconoce como un principio orientador al principio de debido procedimiento, el cual es una manifestación del respeto necesario a los derechos fundamentales de los administrados en la tramitación de las actuaciones administrativas. Concretamente, dicho principio se encuentra estipulado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la

LPAG, del cual se desprende que los administrados gozarán de todos aquellos derechos y garantías que se encuentren implícitos al debido procedimiento.

Asimismo, de modo enunciativo y no limitativo, se enumeran algunos, como el derecho a ser notificados, acceder al expediente, exponer argumentos y alegatos, solicitar el uso de la palabra, a impugnar las decisiones que causen afectación, entre otros.

Lo que llama la atención es que esta norma no ha considerado de forma expresa a la prohibición de reforma peyorativa como un derecho o garantía del debido procedimiento. No obstante, podríamos afirmar que, al tener como propósito proteger el ejercicio del derecho de recurrir la decisión en una segunda instancia, sí estaría tomado en cuenta de forma implícita a la prohibición de reforma peyorativa, como una extensión de este derecho a impugnar. Precisamente por ello es que se trata de una lista no limitativa.

En tal sentido, en la medida que el derecho a un debido procedimiento es un derecho continente, comprende a su vez derechos y garantías implícitas que forman parte de un estándar mínimo, entre los cuales tenemos el derecho a ser escuchado, a producir y ofrecer pruebas, garantías tales como el “*ne bis in ídem*”, razonabilidad o el “*reformatio in peius*”.

La convivencia de los derechos procesales relacionados al debido proceso, tales como el derecho de defensa y el derecho a la doble instancia implican que uno pueda recurrir a una instancia superior para revertir o anular a su favor los efectos de una decisión, lo cual origina el surgimiento implícito de una garantía constitucional denominada “interdicción a la *reformatio in peius* o reforma peyorativa”, tal como lo ha establecido la Sentencia, de fecha 5 de abril de 2018, del Juzgado Mixto Permanente de la Corte Superior de Justicia de la Libertad (Exp. N° 00196-2016-0-1618-JM-CI-01).

El origen del desarrollo jurisprudencial y doctrinario sobre esta garantía pertenece al derecho penal, precisamente porque, al ser la manifestación de la

potestad sancionadora del Estado que más afecta a la esfera jurídica de las personas, también se requiere un mecanismo de contrapesos. Uno de estos, ligado al debido proceso, es precisamente la prohibición de reforma peyorativa.

De manera concreta, en el artículo 409, numeral 3, del Nuevo Código Procesal Penal (aprobado mediante el Decreto Legislativo N° 957), al regular las competencias del Tribunal Revisor, se ha dispuesto que “la impugnación interpuesta exclusivamente por el imputado no permite modificación en su perjuicio”.

De igual forma, el artículo 426, numeral 2, del mismo Código ha establecido que “si el nuevo juicio se dispuso como consecuencia de un recurso a favor del imputado, en este no podrá aplicarse una pena superior a la impuesta en el primero”. Sobre ello, ha habido diversa jurisprudencia penal que ha desarrollado esta garantía, llamándola en muchos casos “interdicción” en lugar de “prohibición”. La posición común es que se trata de una garantía propia del régimen legal de los recursos, según la cual no es posible un pronunciamiento más perjudicial para el recurrente, salvo si se trata de mejorar su situación jurídica subjetiva.

Entonces, podemos afirmar que el “*non reformatio in peius*” exige la prohibición de que el resultado de apelación sea en perjuicio para el promotor del recurso. Por tanto, se puede colegir que este principio tiene una connotación constitucional y es una garantía para los justiciables en el marco del derecho al debido proceso.

Como es de esperarse, el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre lo indicado anteriormente, tanto en la Sentencia recaída en el Exp. 1918-2002-HC/TC, como en la recaída en el Exp. N° 1083-2004-AA/TC. De acuerdo a ambas resoluciones, la prohibición de reforma peyorativa está orientada a “salvaguardar el ejercicio de recurrir la decisión en una segunda instancia sin que dicho ejercicio implique correr un riesgo mayor de que se aumente la sanción y haya establecido un sistema de recursos para su impugnación”.

Adicionalmente, en el marco del Exp. N° 1083-2004-AA/TC, el Tribunal ha indicado que, así como sucede con el debido proceso, la garantía de no reforma peyorativa también es totalmente aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores, y en general, en todo procedimiento en el cual el Estado se encuentre ejerciendo su poder punitivo y haya establecido un sistema de recursos para impugnar sus decisiones.

Por ende, queda bastante claro que dicho principio encuentra su reconocimiento a nivel constitucional como una manifestación del derecho de un debido procedimiento administrativo, el cual a su vez es una manifestación del derecho a un debido proceso. De esta forma, dicha prohibición constitucional de reforma peyorativa tiene por objetivo garantizar que un administrado no será perjudicado si decide recurrir a la vía impugnatoria. En realidad, el recurso administrativo se realiza en exclusivo interés de defensa de las pretensiones de los administrados, por lo que sería contradictorio que esta herramienta se convierta en un arma de doble filo para ellos.

Lo desarrollado hasta ahora permite darle no solo contenido, sino también sustento a la disposición normativa estipulada el artículo 258, numeral 3, del TUO de la LPAG, la cual recoge la prohibición de reforma en peor desde el punto de vista del procedimiento administrativo sancionador. De esta forma, el recurrente o impugnante no se expondrá a un riesgo mayor al aumento de la sanción impuesta en primera instancia. En otras palabras, la prohibición de la reforma en peor busca que el administrado no sea disuadido de presentar recursos impugnatorios, por el hecho de que pueda perjudicársele como consecuencia de la interposición de su recurso de apelación.

3.2. La aplicación de la prohibición de reforma peyorativa en la práctica sancionadora de las entidades administrativas

En el presente acápite, vamos a analizar algunos pronunciamientos y absoluciones de consultas de entidades administrativas, los cuales nos van a poder brindar un panorama mucho más claro sobre cuál es el verdadero estándar

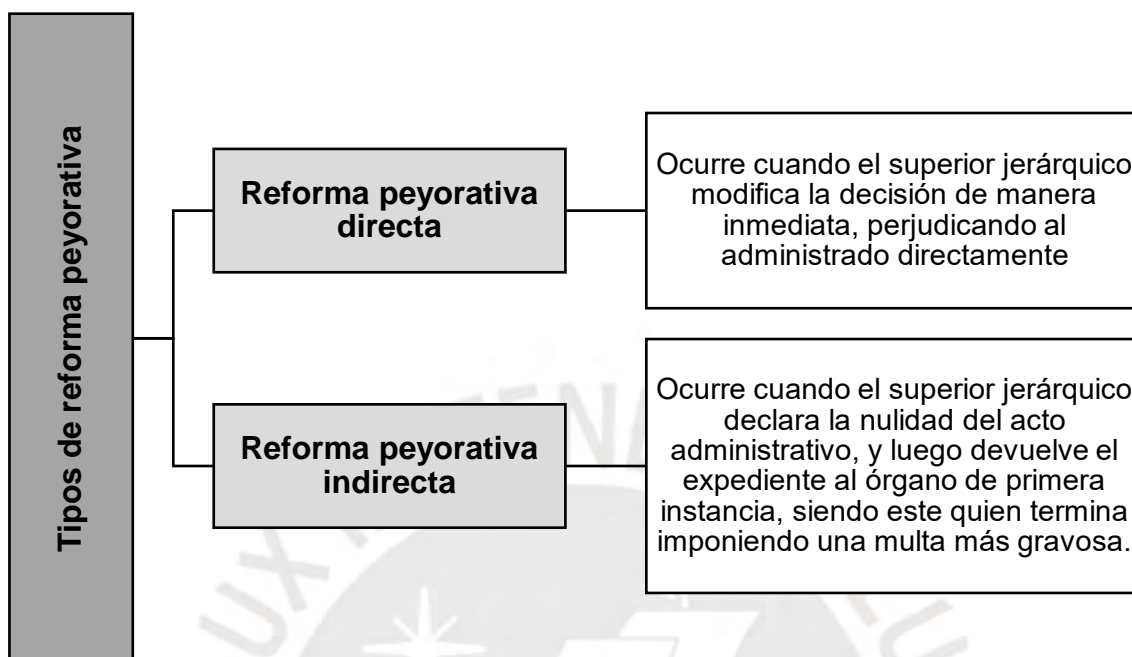
que tienen las administraciones públicas con respecto a la aplicación de la prohibición de reforma peyorativa. Nos podremos dar cuenta de que, sin perjuicio de que existan algunas cuantas diferencias, existe una postura compartida según la cual dicha garantía debe ser aplicada de la forma que resulte más favorable para el administrado.

La primera entidad que utilizaremos para nuestro análisis es OEFA, la cual ya ha compartido la postura del profesor Juan Carlos Morón. Es decir, en un pronunciamiento sancionador, OEFA confirmó la posibilidad de que es posible aplicar a favor del administrado la garantía de prohibición de reforma en peor, cuando se trata de la nulidad por un aspecto procedimental. Concretamente, nos estamos refiriendo a lo expresado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental en la Resolución N° 085-2020/TFA-SE, de fecha 28 de febrero de 2020, recaída en el expediente N° 2070-2018-OEFA/DFAI/PAS.

Se trata de una resolución mediante la cual se confirmó una Resolución Directoral en el extremo en que declaró infundado el recurso de reconsideración presentado por Empresa Petrolera UNIPETRO ABC S.A.C., empresa del sector hidrocarburos, referida a la responsabilidad administrativa por no adoptar medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos. En su recurso de apelación, dicha empresa alegó que la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA vulneró la garantía de prohibición de no reforma en peor, a través de una enmienda realizada a una Resolución Directoral, pues se aumentó el monto de la multa impuesta. Se trata de un error material que implicó que la multa de 20 UIT ascienda a 40 UIT.

Al momento de analizar el caso, el Tribunal de OEFA hizo referencia a la siguiente cita de Juan Carlos Morón: "(...) 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 (ejemplo: vicios en el procedimiento) y no por exceso de defecto de ponderación de los hechos o ínfima sanción" (fundamento 38).

De acuerdo a la cita anterior, la mencionada “reforma peyorativa” puede darse en cualquier de los siguientes escenarios:



En base a ello, OEFA afirmó que es posible la no imposición de una multa más gravosa cuando existe un vicio de nulidad de forma, con lo cual se puede desprender que no se aplicará este supuesto para aquellos vicios que nos sean procedimentales, sino de fondo. En consecuencia, el Tribunal de OEFA consideró que la primera instancia no transgredió el derecho del administrado de no reforma en peor, pues no se elevó el monto de la multa al resolver el recurso de reconsideración del administrado, sino que rectificó el cálculo de esta. En suma, se rechazó el argumento del administrado.

Otras entidades públicas también respaldan que se deba aplicar la prohibición de reforma peyorativa ante una nulidad por vicios procedimentales. Por ejemplo, en el Informe N° 00032-GAL/2018, de fecha 05 de febrero de 2018, en el cual se han compilado los criterios procesales y sustantivos más relevantes adoptados por el Consejo Directivo del OSIPTEL, se estableció, como criterio, que no se considerará como reforma en peor cuando nos encontremos en casos en los que el órgano de primera instancia imponga una sanción que resulte mayor a la sanción impuesta previamente en el primer acto administrativo. Cabe señalar

que el presupuesto es que el primer acto administrativo haya sido declarado nulo por el órgano de segunda instancia, debido a vicios que no obedezcan a un defecto de forma del procedimiento administrativo.

Como se puede observar, la práctica institucional de OSIPTEL ha sido no imponer una sanción más gravosa cuando el órgano superior haya declarado nulo el acto por un vicio que tenga que ver con un defecto de forma el procedimiento administrativo.

De igual manera, en el Informe Técnico N° 1900-2018-SERVIR-GPGSC, de fecha 31 de diciembre de 2018, se absolvió una consulta de la Dirección Regional de Lima Metropolitana relacionada a la garantía de no reforma peyorativa. En dicha consulta, se preguntó si, frente a un potencial reinicio del procedimiento disciplinario que fue declarado nulo, es posible imponer una sanción más gravosa que la impuesta en el procedimiento viciado, sin transgredir la garantía de *non reformatio in peius*.

Frente a ello, la Gerencia de Políticas y Gestión de SERVIR fue bastante certera en su respuesta. Si revisamos los párrafos 2.13 y 2.14 del Informe, podremos concluir que se establecieron tres enunciados importantes:

- La prohibición de reforma peyorativa se aplica incluso cuando, como consecuencia de una nulidad, se debe expedir un nuevo acto.
- La autoridad que expide el nuevo acto debe evaluar si la nulidad se debió a razones formales o de fondo.
- Si se concluye que la nulidad se originó en un vicio formal, no se podrá agravar la situación del administrado.

Por otro lado, en el Informe Técnico 411-2017-SERVIR-GPGSC, de fecha 10 de mayo de 2017, la postura de la Gerencia de Políticas y Gestión de SERVIR fue mucho más contundente con respecto a la aplicación del principio prohibitivo de la *reformatio in peius*.

En dicho informe se concluyó que, en aplicación del *reformatio in peius*, las entidades de la Administración Pública no podrán determinar una sanción superior a la que fue impuesta inicialmente, cuando esta se derive de un recurso administrativo como la apelación, incluso si se trata de un procedimiento administrativo reiniciado después de la declaración de nulidad del acto que impuso la sanción.

Por último, pero no menos importante, el Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería de OSINERGMIN ha emitido el documento denominado “Compendio de Lineamientos Resolutivos TASTEM 2018”. Uno de estos versa, precisamente, sobre la prohibición de reforma peyorativa en los procedimientos sancionadores de los agentes bajo la competencia de OSINERGMIN (Criterio Resolutivo N° 3).

Concretamente, el lineamiento dispone que, en caso de que se declare la nulidad de una resolución administrativa sancionadora y se retrotraiga el procedimiento al estado en que el órgano sancionador emita un nuevo pronunciamiento, la nueva resolución no podrá contener una multa con un importe superior a la inicialmente impuesta en la resolución administrativa que fue declarada nula previamente. Únicamente en caso de que la multa nueva sea inferior al rango previsto, se deberá imponer la sanción mínima establecida en la escala de multas de OSINERGMIN, incluso si la misma es superior a la impuesta inicialmente.

4. ALCANCES Y LÍMITES DE LA GARANTÍA DE PROHIBICIÓN DE REFORMA PEYORATIVA

4.1. ¿La prohibición de reforma peyorativa solo es aplicable a los procedimientos sancionadores?

4.1.1. Fundamentos para la aplicación de la prohibición de reforma peyorativa a otro tipo de procedimientos

En cuanto a los alcances de la prohibición de reforma peyorativa, sostenemos enfáticamente que esta garantía no solo es aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores, sino también a todo tipo de procedimiento administrativo, a excepción del trilateral, como lo desarrollaremos más adelante. Esta garantía será de aplicación no solo a las resoluciones que resuelvan recursos impugnatorios interpuestos en contra de sanciones. Es cierto que el TUO de la LPAG no ha regulado expresamente tal prohibición en el régimen general de procedimientos administrativos; es decir, solo se menciona “reforma en peor” o “reforma peyorativa” en el capítulo sancionador.

Tal situación ha llevado a que entidades como el OSITRAN se pronuncien en contra de la aplicación amplia de esta garantía. Por ejemplo, en la Resolución N° 007-2008-CD-OSITRAN (de fecha 27 de febrero de 2008) resolvió un recurso de reconsideración interpuesto por Lima Airport Partners S.R.L. (“LAP”) relacionado al cargo de acceso por el alquiler de áreas en el Aeropuerto Jorge Chávez.

Según LAP, el OSITRAN habría vulnerado el principio de congruencia, así como la prohibición de *reformatio in peius*, pues al reducir el monto del cargo de acceso, el Regulador afectó la situación inicial de la empresa. Sin embargo, la respuesta de la entidad fue rotunda, pues el Consejo Directivo afirmó que dicha figura “es aplicable a los procedimientos sancionadores, no pudiendo ser aplicable extensivamente a otras áreas de la actuación de la Administración”. A continuación, agregó que la norma que regula la prohibición de reforma en peor

“es el Artículo 237 de la LPAG, en la sección referida precisamente al Procedimiento Sancionador”.

Por su parte, la Gerencia de Regulación de Tarifas de OSINERGMIN, a través de la Resolución N° 085-2023-OS/GRT, evidenció la misma posición de OSITRAN. Al momento de resolver un recurso de reconsideración interpuesto por la empresa ELECTROCENTRO S.A., indicó que no podía amparar el argumento de la empresa según el cual se agravó su situación inicial. Su argumento fue que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 1803-2004-AA/TC, ya había señalado que la garantía de “non reformatio in peius” únicamente se refiere a procedimientos administrativos sancionadores, y no a otros procedimientos administrativos, como uno tarifario o de gravamen.

No compartimos la postura ambos Organismos Reguladores. Si bien la “reforma peyorativa” solo ha sido establecida de forma enunciativa en la parte sancionadora del TUO de la LPAG, en el artículo 198 de dicha norma, que regula el contenido de la resolución administrativa que pone fin al procedimiento, se ha indicado claramente que en aquellos procedimientos iniciados a pedido del interesado, “la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la administración de iniciar de oficio un nuevo procedimiento, si procede”.

La redacción es bastante clara. A nuestro parecer, está extendiendo la prohibición de reforma en peor a los procedimientos iniciados a pedido de parte, como los de evaluación previa. La diferencia es que, en el presente caso, el fundamento jurídico constitucional para la aplicación de la garantía no es necesariamente el derecho de defensa o el debido procedimiento. El propio artículo 198 del TUO de la LPAG lo ha dejado bastante claro. El fundamento será el principio de congruencia, proveniente del Derecho Procesal, entre las peticiones del administrado y el contenido del acto administrativo que se emita.

Sobre este artículo, Juan Carlos Morón ha comentado que el funcionario competente no agota el cumplimiento de su obligación simplemente con el análisis y la absolución del pedido del administrado. En realidad, el principio de congruencia implica que la administración “decida cuantas cuestiones hayan sido planteadas en el expediente, aportadas o no por los interesados. En tal sentido, el contenido mismo del expediente y no los extremos planteados por los interesados es el límite natural al requisito de la congruencia de las resoluciones administrativas” (2019, p. 87).

De lo afirmado por Morón, podemos desprender tres consecuencias. Primero, que la resolución debe decidir en base a todos los argumentos y pretensiones solicitadas en el recurso. Segundo, la resolución también debe pronunciarse sobre otros aspectos que, si bien no fueron alegados en el recurso, sí surgieron a lo largo de la tramitación del expediente. Y tercero, que, sin perjuicio del tipo de procedimiento en el que nos encontremos (salvo el trilateral), en ningún caso está permitido agravar la situación inicial del administrado.

Entonces, “si de la instrucción de un procedimiento a iniciativa de parte, la autoridad lleva a la convicción de que la petición es injustificada y que más bien debe dictar un acto de gravamen que agrave la situación del administrado, no puede hacerlo dentro del mismo procedimiento, sino concluir este desestimando el pedido y disponiendo el inicio de un procedimiento de oficio” (Morón, 2009, p. 70).

Ello quiere decir que la administración no puede, en un mismo procedimiento, introducir elementos nuevos a los formulados en la apelación o reconsideración, y con ello, afectar la situación inicial del recurrente. De lo contrario, se vulneraría el requisito de motivación del acto administrativo, regulado en el artículo 3, numeral 4, del TUO de la LPAG, y desarrollado ampliamente por la jurisprudencia administrativa, judicial y constitucional.

Cabe señalar que Ramón Martín Mateo y Juan José Díez Sánchez también sostienen la argumentación expuesta. Cuando un administrado interpone un

recurso, la tarea de la administración consistirá en emitir una resolución motivada a través del cual se podrá modificar, revocar o alterar el acto recurrido. Asimismo, al momento de resolver se podrá estimar, desestimar o incluso estimar en parte las pretensiones formuladas, así como también se podrá declarar su inadmisibilidad o improcedencia. De igual forma, el órgano competente también puede resolver retrotraer todo el procedimiento hasta el momento en el cual se cometió el vicio o la infracción.

En suma, el órgano podrá pronunciarse de diversas maneras sobre las cuestiones que el administrado haya planteado en su recurso, sean estas de forma o de fondo. Lo que está impedido de hacer el órgano es agravar la situación inicial que tenía el recurrente antes de interponer el recurso. Concretamente, la administración “debe dictar una resolución que sea congruente con las peticiones formuladas y la misma no puede agravar la situación inicial, o lo que es igual le está vedada la *reformatio in peius*” (Mateo & Sánchez, 2012, p. 329).

4.1.2. ¿A qué tipo de procedimientos y actos administrativos sería aplicable la garantía?

En realidad, en cualquier resolución administrativa mediante la cual se resuelva terminar con el procedimiento se podrá alegar la no reforma peyorativa. Lo importante es tener en cuenta que esto solo se aplicará a la forma normal de terminación o conclusión del procedimiento administrativo. Si bien la terminación es un momento natural del ciclo vital de la voluntad administrativa del Estado, este puede darse de dos formas.

Será normal cuando la conclusión se produzca con el acto definitivo que ponga fin al procedimiento, y determine el surgimiento o la emisión de una resolución. Dicha resolución también podría sustituirse por una terminación convencional del procedimiento, la cual consiste en que la administración, a través de acuerdos, pactos, convenios o contratos, pone fin al procedimiento, brindando satisfacción al interés público implicado.

En cambio, la terminación será anormal cuando esta se produzca por el desistimiento, renuncia, caducidad, o imposibilidad material de continuarlo por una causal sobrevenida. Por ejemplo, el desistimiento implica el abandono de la solicitud con la que el administrado inició el procedimiento, lo cual no impide la posibilidad de reproducirla en otra ocasión. Asimismo, la renuncia supone que el procedimiento ya no se iniciará nuevamente por la propia voluntad del particular. Ello quiere decir que el administrado ha perdido el derecho objeto de la renuncia, en el supuesto de que tal derecho fuera renunciabile. Al respecto, consideramos que en estos casos de terminación anormal no corresponde la aplicación de la garantía de no reforma peyorativa.

En ese sentido, tal como lo sostiene Alarcón, “en los procedimientos iniciados a instancia del administrado la Administración no puede agravar en ningún caso su situación inicial” (Alarcón, 2009b, p. 135). El autor reconoce, como se puede leer, un ámbito de aplicación amplio de la prohibición de reforma peyorativa, sin limitarla a los procedimientos sancionadores. En realidad, en cualquier procedimiento que tenga una forma normal de terminación, no se podrá agravar la posición inicial del administrado. Ello conlleva excluir cualquier posibilidad de que la entidad disuada al administrado de la presentación de solicitudes, escritos o recursos que la incomoden, amenazando con empeorar la situación inicial del interesado en la que se encontraba antes del pedido.

Por otro lado, en palabras de Íñigo Sanz Rubiales, los principios rectores de la prohibición de reforma peyorativa tienen su base en el derecho procesal. Tal situación, sin embargo, no quiere decir que no se apliquen analógicamente a los recursos administrativos interpuestos contra sanciones, y “con más generosidad aún en la analogía, a los demás recursos administrativos y, finalmente, a la generalidad de los procedimientos administrativos a instancia de parte” (2013, p. 246).

Pese a lo señalado anteriormente, más allá de que nos encontremos en el marco de un procedimiento que tiene una forma normal de terminación, considero

necesario precisar a qué clases de actos administrativos se aplicaría la garantía. En cuanto a la clasificación de actos administrativos, la doctrina ha diferenciado a los actos dependiendo de los sujetos, es decir, la procedencia, los receptores, o el número de destinatarios. Otra clasificación tiene que ver con la posibilidad de revisión judicial. Existen aquellos que no se encuentran excluidos de la revisión judicial, y otros que sí están excluidos de la jurisdicción contencioso administrativa. Incluso, también podemos hablar de la diferenciación entre actos reglados o discrecionales.

Sin embargo, en el presente caso, nos interesa la clasificación de actos según sus efectos para los particulares. Según este criterio, Mateo & Sánchez han clasificado a los actos administrativos como favorables y los de gravamen (2012, pp. 247-249). Dentro de los primeros tenemos, por ejemplo, a las admisiones, otorgamiento de concesiones, autorizaciones, aprobaciones, o dispensas; mientras que en los segundos podemos mencionar a los actos de sanción, las expropiaciones, órdenes preceptivas, prohibiciones o aprobación de tarifas.

Consideramos que la aplicación de la garantía de no reforma peyorativa no solo se aplica a las impugnaciones de los actos de sanción, sino a todos los actos de gravamen o que pudieran resultar desfavorables para el administrado. Es más, también es posible aplicar la garantía si se trata de impugnaciones de actos favorables, en aquellos casos en los cuales alguna de las pretensiones o pedidos haya sido declarado fundado en parte.

4.2. ¿Las partes de un procedimiento trilateral podrían ampararse en la prohibición de reforma peyorativa?

La garantía de prohibición de reforma en peor tiene un alcance ilimitado, y, por ende, no puede aplicarse con la misma intensidad en un procedimiento trilateral, a diferencia de los procedimientos sanciones o un procedimiento administrativo ordinario.

Una premisa aceptada por la doctrina es que los principios y garantías de los procedimientos administrativos deben aplicarse de tal forma que se evite la vulneración de los derechos de los administrados, y se reafirme el cumplimiento del ordenamiento jurídico por parte de las entidades. En ese marco, bien podría decirse que la administración estaría actuando de forma totalmente contraria al principio de debido procedimiento si no se aplicara la prohibición de reforma peyorativa en un procedimiento trilateral.

Consideramos que esta garantía que tienen los administrados debe ser matizada dependiendo del tipo de circunstancia. No nos encontramos frente a una garantía que se pueda aplicar a todo tipo de procedimiento administrativo de forma absoluta y desconociendo las particularidades que tiene el procedimiento trilateral.

Para sustentar nuestra posición, debemos tener en cuenta que los principios en el Derecho, por más que sean conceptos de naturaleza axiológica o técnica, y que sean la base del contenido mismo de las normas, no son ilimitados. Estos deben aplicarse de forma gradual, dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso concreto o del tipo de procedimiento.

Como bien se ha establecido en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el procedimiento administrativo se sustenta en diversos principios, entre los cuales tenemos al debido procedimiento, el cual tiene una relación directa con la prohibición de reforma en peor cuando se impugna una decisión administrativa.

No negamos la importancia de dicha garantía. El problema está en sostener que la prohibición de reforma peyorativa se aplique sin tener en cuenta los límites establecidos en la normativa. No obstante, y como bien se ha establecido en el TUO de la LPAG, uno de los límites expresos al principio de debido procedimiento es que no puede afectar los derechos de terceros.

Ciertamente, el significado de “afectar derechos de terceros” no ha sido definido por las normas. Sin embargo, la doctrina sí ha establecido una delimitación del concepto. Al respecto, Juan Carlos Morón ha señalado que, efectivamente, las restricciones para la aplicación de los principios del procedimiento administrativo “han de ser aquellas establecidas para proteger derechos de terceros (por ejemplo, en procedimientos concurrenciales o trilaterales)” (2019, p. 100).

Para explicar lo anterior, es importante entender que la naturaleza y dinámica de los procedimientos trilaterales es distinta a los procedimientos administrativos bilaterales (esto es, aquellos en los que solo intervienen un administrado y la Administración). Ello no quiere decir que nos encontremos ante regímenes absolutamente disímiles. Lo que queremos evidenciar es que, pese a que ambos se rigen por los principios y normas generales del TUO de la LPAG, cada uno funciona con características particulares que no podemos desconocer.

Esta diferenciación ha sido respaldada por la doctrina nacional. En palabras de Guzmán Napurí, “el procedimiento trilateral se caracteriza por mostrar cierta atenuación o mediatización de importantes principios del procedimiento administrativo general, situación derivada de la naturaleza del mismo, en gran medida intermedia entre el procedimiento administrativo clásico o bilateral y el proceso judicial” (2013, p. 632).

Entonces, cuando nos encontramos ante un procedimiento trilateral, no podemos aplicar los estándares rígidos propios de los procesos judiciales, pero ello no puede implicar que las garantías a favor de los administrados se sigan aplicando de la misma forma como sucede en los procedimientos bilaterales. En otras palabras, notamos una mayor rigidez y formalidad a nivel del procedimiento trilateral que la que encontramos en el procedimiento administrativo general, la cual es particularmente informal y ofrece mayores garantías para el administrado. Ello podemos evidenciarlo en el hecho de que, por ejemplo, en los procedimientos de evaluación previa, exista una mayor flexibilidad con respecto a los plazos, garantías y momentos específicos para las actuaciones.

Lo mencionado líneas arriba resulta bastante razonable. Así como en los procedimientos trilaterales observamos una atenuación del principio de debido procedimiento (en su contenido relacionado a la reforma peyorativa), igualmente podemos observar “una importante atenuación del principio de unidad de vista, existiendo cierta aplicación del principio de preclusión, propio más bien del proceso judicial” (Guzmán, 2013, p. 632.). Ello se nota, por ejemplo, en la existencia de etapas definidas, en el marco de la presentación de la reclamación y su contestación, o los recursos que las partes pudieran interponer.

Por lo tanto, aplicar abiertamente la garantía de prohibición de reforma en peor en este caso implicaría no solo desconocer las particularidades de los procedimientos trilaterales, sino que también se estarían contraviniendo las normas establecidas expresamente en el TUO de la LPAG.

4.3. ¿Esta garantía también se aplica en los casos de revisión de oficio del acto administrativo?

La garantía de prohibición de reforma en peor no es aplicable a los casos de revisión de oficio del acto administrativo, debido a que en estos supuestos no se está ejerciendo el derecho de contradicción administrativa a través de un recurso administrativo. La modificación del acto se produce no como consecuencia de una petición impugnatoria, sino por el propio ejercicio de una potestad administrativa de oficio. Ahora bien, el hecho de que no podamos acogernos a dicha garantía no quiere decir que no podamos alegar una vulneración al principio de seguridad jurídica, predictibilidad y confianza legítima, o el principio de legalidad.

De acuerdo al TUO de la LPAG, la revisión de oficio se puede llevar a cabo a través de la rectificación de errores, la nulidad de oficio o una revocación del acto administrativo. A continuación, analizaremos la aplicación de la garantía para cada uno de los tipos de revisión por parte de la administración.

4.3.1. Rectificación de errores

En cuanto a la rectificación de errores, el artículo 212 del TUO de la LPAG ha establecido que, en cualquier momento, los errores materiales o aritméticos de los actos podrán ser rectificadas por la administración con efectos retroactivos. Sin embargo, la condición que la norma ha estipulado es que “no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión”. En este tipo de casos, considero que no corresponde alegar una supuesta prohibición de reforma en peor, debido a que, como se ha revisado en los pronunciamientos administrativos, esta garantía es aplicable para vicios procedimentales y de fondo. No es aplicable a los casos en que se incurrió en algún error material, lo cual implica que no se está alterando el sentido de la decisión, ni tampoco su contenido sustancial o fundamentación jurídica.

Por tal motivo, si a través de dicho artículo, la administración pretende modificar el sentido del fallo o los fundamentos jurídicos, bien puede alegarse que se está incurriendo en una contravención al principio de legalidad, al estar aplicando incorrectamente el artículo 212 del TUO de la LPAG. También podría añadirse la vulneración al requisito de competencia del acto administrativo, pues la entidad estaría actuando más allá de lo permitido en cuanto a rectificación de errores.

4.3.2. Nulidad de oficio

En lo que respecta a la nulidad de oficio, debemos señalar que, a diferencia de los actos jurídicos de derecho privado, cuya nulidad solo puede ser declarada por una autoridad jurisdiccional, los actos administrativos pueden ser declarados nulos por la propia administración. Ello ocurrirá siempre y cuando estos hayan incurrido en transgresiones que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales. Así lo establece el artículo 213 del TUO de la LPAG

En ese sentido, si bien tampoco es aplicable la prohibición de reforma peyorativa en estos casos, la legislación ha otorgado al administrado perjudicado una serie

de protecciones, las cuales se traducen en mayores requisitos para declarar la nulidad de oficio.

Para declarar la nulidad de un acto administrativo en el marco de una impugnación administrativa (recurso), bastaría con acreditar la existencia de los vicios previstos en el artículo 10 del TUO de la LPAG, pero para declarar la nulidad de oficio de actos firmes, los requisitos son distintos, ya que deberá acreditarse, además, el agravio al interés público o la lesión de algún derecho fundamental. El estándar de motivación, por ende, será mucho mayor para la administración.

4.3.3. Revocación del acto administrativo

Finalmente, la revocación, según el artículo 214 del TUO de la LPAG, solo podrá ser declarada por la más alta autoridad de la entidad, con efectos futuros, si se cumplen los siguientes requisitos:

- La competencia administrativa para revocar el acto debe estar contenida en una norma con rango de ley.
- Deben haber desaparecido de forma sobrevenida las condiciones exigidas para la emisión del acto revocado.
- Se favorece legalmente a los destinatarios del acto administrativo, sin generar perjuicio a terceros.
- El acto administrativo es contrario al ordenamiento jurídico, y causa agravio o perjudica al administrado (siempre que no lesione derechos de terceros ni se afecte el interés público).
- Se otorgue oportunidad a los posibles afectados por la revocación del acto administrativo, a fin de que ejerzan su derecho de defensa.

Además de los requisitos enumerados anteriormente, consideramos que, para el caso de la revocación de actos administrativos, el TUO de la LPAG ha regulado una garantía muy parecida a la prohibición de reforma en peor. Concretamente, la norma ha dispuesto que cuando nos encontremos ante un acto declarativo o

constitutivo de derechos o intereses legítimos (acto favorable), este no podrá ser revocado de oficio por la autoridad “por razones de oportunidad, mérito o conveniencia”. Ello no sucede para los actos de gravamen o desfavorables al administrado.

De todas formas, nuestro ordenamiento ha decidido adoptar, como regla general, la imposibilidad de alterar y modificar los actos favorables, así como los derechos adquiridos por parte de los administrados. Según Martín Mateo & Díez Sánchez, se trata del principio de “irrevocabilidad de los actos favorables”, el cual, como todo principio del Derecho, también está sujeto a límites y excepciones (2012, p. 321).

Habiendo mencionado lo anterior, somos de la opinión de que, ante la imposibilidad de poder alegar la garantía de prohibición de reforma peyorativa, se pueden alegar determinados principios administrativos, con lo cual, en el fondo, se estará consiguiendo el mismo efecto: evitar que la administración modifique una decisión anterior, perjudicando directamente al administrado (en este caso, no podemos hablar estrictamente de “recurrente”).

El principio que se puede alegar como defensa es el de predictibilidad y confianza legítima, el cual implica que los actos de la administración sean congruentes con las “expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03950 2012-PA/TC, ha sostenido que el principio de predictibilidad y certeza de las decisiones exige coherencia y regularidad de criterio por parte de la administración, salvo que la diferenciación o variación se encuentre debidamente justificada (fundamento 7). En ese sentido, a su vez, es una manifestación del derecho de seguridad jurídica, con lo cual se exige a la administración actuar de manera consistente, variando sus decisiones únicamente por razones debidamente motivadas.

Finalmente, no debemos dejar de lado que, por más que exista un régimen de revisión de oficio de actos administrativos, este se encuentra sujeto a límites. Ello quiere decir que las facultades de nulidad de oficio, corrección de errores y revocación de actos deben ser ejercidas de tal forma que no resulten contrarias al principio de legalidad. Si bien estos límites muchas veces son imprecisos, lo cierto es que “se basan en los principios generales del Derecho que animan nuestro ordenamiento, respetuoso con la seguridad jurídica y que coarta las facultades administrativas en aquellos casos en que claramente su ejercicio, aunque legítimo, podría vulnerar tales principios” (Mateo & Sánchez, 2012, p. 324).

5. CONCLUSIONES

De acuerdo a todo lo expuesto en el presente trabajo de investigación, consideramos importante presentarles las siguientes conclusiones:

- El punto de partida para la aplicación de la prohibición de la reforma peyorativa ha sido y es la impugnación de actos administrativos emitidos en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, concretamente, nos referimos a los actos que imponen sanciones. Si bien los procedimientos sancionadores tienen principios y garantías específicas, cuando se recurren sanciones se deberán aplicar la mayoría de las reglas generales de la impugnación de actos en los procedimientos ordinarios, ya sea a través del recurso de apelación o reconsideración.
- Teniendo en cuenta lo anterior, la interdicción de reforma peyorativa solo ha sido estipulada expresamente para ser aplicada en los procedimientos sancionadores, de conformidad con el artículo 258, numeral 3, del TUO de la LPAG. El régimen común de los procedimientos no contempla una disposición normativa similar. A la par de ello, con respecto a la regulación sectorial de esta figura jurídica, no todas las entidades públicas la han incluido en sus reglamentos sancionadores. Aquellas administraciones que sí lo hicieron, vinculan a la reforma peyorativa con el régimen de

recursos, o bien con el contenido que debe tener la resolución final del órgano revisor.

- En tercer lugar, en cuanto a su naturaleza jurídica, la prohibición de reforma en peor es una de las garantías que conforman el contenido del derecho al debido procedimiento, el cual, a su vez, se deriva del derecho al debido proceso, tal como lo señala la jurisprudencia constitucional. En base a este entendimiento, las entidades públicas a las que atribuyeron funciones sancionadoras no solo se han pronunciado sobre el alcance, requisitos y límites de dicha garantía, sino que también han elaborado informes, recomendaciones y precedentes de observancia obligatoria para su aplicación. Naturalmente, no todas las entidades comparten la misma apreciación sobre esta figura jurídica.
- Para finalizar, consideramos que la interdicción de reforma peyorativa también puede ser aplicada a procedimientos distintos a los sancionadores, no solo porque se trate de un derecho inherente al debido procedimiento y derecho de defensa del administrado, sino porque también se vincula con el principio de congruencia de las decisiones de las entidades. No obstante, esta garantía no puede ser aplicada en los procedimientos administrativos trilaterales, debido a las particularidades que tienen este tipo de procedimientos. Tampoco podemos aplicarla a los supuestos de revisión de oficio del acto administrativo; sin embargo, en estos casos es posible acudir a otras garantías, como las que se encuentran en los principios de seguridad jurídica y predictibilidad.

6. BIBLIOGRAFÍA

Alarcón, L. (2009a). El procedimiento administrativo: aspectos generales. En *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo. Tomo III* (1.a ed., Vol. 1). IUSTEL.

Alarcón, L. (2009b). El procedimiento administrativo: fases y duración. En *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo. Tomo III* (1.a ed., Vol. 1). IUSTEL.

Cajarville, J. P. (2021). *Recursos administrativos* (5.a ed.). Fundación de Cultura Universitaria.

Canosa, A. (2008). *Procedimiento Administrativo: recursos y reclamos* (1.a ed.). Abeledo-Perrot.

Cavani, R. (2018). *Teoría impugnatoria: Recursos y revisión de la cosa juzgada en el proceso civil*. Gaceta Jurídica.

Corte Superior de Justicia de la Libertad. (2018). Sentencia del Juzgado Mixto Permanente en el Exp. N° 00196-2016-0-1618-JM-CI-01 (Proceso de Amparo). <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2018/04/LP-Exp.-00196-2016.pdf>

Corte Suprema de Justicia de la República. (2007). Acuerdo Plenario N° 005-2007/CJ-116.

Corte Suprema de Justicia de la República. (2012). Casación N° 4450-2010/CUSCO de la Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria.

Corte Suprema de Justicia de la República. (2016). Casación N° 822-2014/AMAZONAS de la Sala Penal Permanente.

Corte Suprema de Justicia de la República. (2019). Casación N° 1326-2018/ICA de la Sala Penal Permanente.

Corte Suprema de Justicia de la República. (2019). Casación N° 303-2016/ICA de la Sala Penal Transitoria.

Corte Suprema de Justicia de la República. (2021). Casación N° 100-2020/AREQUIPA de la Sala Penal Permanente.

Farfán Sousa, R. (2019). La regulación de los recursos administrativos en el ordenamiento jurídico administrativo peruano. *Forseti. Revista De Derecho*, (5), 222 - 251. <https://doi.org/https://doi.org/10.21678/forseti.v0i5.1150>

Guzmán, C. (2013). *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Pacífico Editores.

Martín Mateo, R., & Díez Sánchez, J. (2012). *Manual de derecho administrativo* (29.a ed.). Aranzadi.

Morón, J. (2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana. *Advocatus*, (013), pp. 227-252.

Morón, J. (2009). *Los recursos en la Ley del Procedimiento Administrativo General y en los procedimientos sectoriales* (1.a ed.). Gaceta Jurídica.

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

Muñoz Machado, S. (201d. C.). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General: Vol. IV. La actividad administrativa* (1.a ed.). IUSTEL.

Tribunal Constitucional del Perú. (2002). Sentencia del Tribunal Constitucional en el caso de STC Exp. 1918-2002-HC/TC.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01918-2002-HC.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2004). Sentencia del Tribunal Constitucional en el caso de STC Exp. N° 1083-2004-AA/TC.

Tribunal Constitucional del Perú. (2004). Sentencia del Tribunal Constitucional en el caso de STC Exp. N° 1803-2004-AA/TC.

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

Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Sentencia del Tribunal Constitucional en el caso de STC Exp. N° 04289-2004-AA/TC.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04289-2004-AA.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Sentencia del Tribunal Constitucional en el caso de STC Exp. N° 00553-2005-HC/TC

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00553-2005-HC.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2022). Sentencia del Tribunal Constitucional en el caso de STC Exp. N° 03768-2021-HC/TC.

<https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/03768-2021-hc-4-2023>

Tribunal Constitucional del Perú. (2023). Sentencia del Tribunal Constitucional en el caso de STC Exp. 00664-2022-HC/TC.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00664-2022-HC.pdf>

OEFA (2020). Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental N° 085-2020/TFA-SE recaída en el expediente N° 2070-2018-OEFA/DFAI/PAS.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1345595/RESOLUCI%C3%93N%20N%C2%B0%20085-2020-OEFA/TFA-SE.pdf?v=1601693803>

OSINERGMIN (2018). Resolución de Sala Plena N° 001-2018-OS/STOR-TASTEM - Compendio de Lineamientos Resolutivos TASTEM 2018.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/844216/Resoluci%C3%B3n_001-2018-OS-STOR-TASTEM.pdf?v=1592263082

OSIPTEL (2018). Informe N° 00032-GAL/2018 de la Gerencia de Asesoría Legal.

OSITRAN (2008). Resolución de Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público N° 007-2008-CD-OSITRAN.

<https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/8845f6a7ce8c0b2b8a178b06355806a306ddb732.pdf>

Sanz, I. (2013). Contenido y alcance de la prohibición de reformatio in peius en el procedimiento administrativo. *Revista de Administración Pública*, (190), pp. 241-276. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/40350>

SERVIR (2018). Informe Técnico N° 1900-2018-SERVIR-GPGSC.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1368636/Informe%20T%C3%A9cnico%20%201900-2018-SERVIR-GPGSC.pdf>

