

Delimitación de la prohibición de *reformatio in peius* en el ordenamiento jurídico peruano: propuesta para una aplicación coherente

Delimitation of the prohibition of *reformatio in peius* in the Peruvian legal system: proposal for a coherent application

Nicole Borrovic Ramírez*

La aplicación de la prohibición de *reformatio in peius* en sede administrativa constituye una cuestión confusa en el Perú. Este principio, destinado a limitar la actuación de la Administración Pública, evitando que empeore la situación del apelante al resolver un recurso administrativo, enfrenta serias dificultades para cumplir su objetivo cuando la autoridad administrativa decide declarar la nulidad de una sanción y remitirla a la autoridad que la emitió. La diversa casuística administrativa peruana, demuestra que, frente a esta circunstancia, algunas autoridades administrativas cuyo acto fue anulado, en algunos casos y si así determinan que corresponde, imponen una sanción más grave o se abstienen de hacerlo, según cómo comprendan a la prohibición de *reformatio in peius*.

Por tanto, con el propósito de establecer claridad sobre el particular, el presente artículo examina el fundamento del principio de prohibición de reforma en peor en el derecho administrativo peruano, así como las implicaciones de la declaración de nulidad de una sanción por la comisión de una conducta infractora, y en términos de la emisión de una nueva sanción, especialmente si esta es mayor. Además, se analizan los elementos y fundamentos considerados para la declaración de nulidad de una conducta infractora ante un vicio de motivación subsanable.

Palabras clave: *non reformatio in peius*, recursos administrativos, nulidad, confianza legítima.

Introducción

En la Resolución N° 551-2023-OEFA/TFA-SE (en adelante, Resolución N° 551-2023), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) resolvió el recurso de apelación presentado por Petrotal Perú S.R.L.

* Abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú. Correo electrónico: nicole.borrovic@pucep.edu.pe. Dirección postal: Av. Abancay con Av. Nicolas de Pirola s/n, Corte Superior de Justicia de Lima, piso 15, Lima, Lima. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-7828-6430>.

Artículo recibido el 29 de agosto de 2024 y aceptado el 27 de noviembre de 2024.

The application of the prohibition of *reformatio in peius* in administrative proceedings is a confusing issue in Peru. This principle, intended to limit the actions of the Public Administration, preventing it from worsening the situation of the appellant when resolving an administrative appeal, faces serious difficulties in fulfilling its objective when the administrative authority decides to declare the nullity of a sanction and remit it to the authority that issued it. The diverse Peruvian administrative casuistry shows that, faced with this circumstance, some administrative authorities whose act was annulled, in some cases and if they determine that it corresponds, impose a more serious sanction or refrain from doing so, depending on how they understand the prohibition of *reformatio in peius*.

Therefore, with the purpose of establishing clarity on the matter, this article examines the basis of the principle of prohibition of *reformatio in peius* in Peruvian administrative law, as well as the implications of the declaration of nullity of a sanction for the commission of an infringing conduct, and in terms of the issuance of a new sanction, especially if it is higher. In addition, the elements and grounds considered for the declaration of nullity of an infringing conduct in the event of a correctable defect of motivation are analyzed.

Keywords: *non reformatio in peius*, administrative appeals, nullity, legitimate expectations.

(en adelante, Petrotal), declarando infundada la apelación y agotada la vía administrativa. Además, aprueba como precedente vinculante la aplicación del principio de prohibición de *reformatio in peius* en sede administrativa, concluyendo que no se produce contravención a dicho principio cuando se declara la nulidad de una resolución que previamente impuso una sanción. Así, según el razonamiento del OEFA, la nulidad produce la cesación de los efectos de la resolución sancionadora, considerándose inexistente incluso con efecto retroactivo.

A partir de ello, es relevante destacar que, en el contexto jurídico peruano actual,

existe una carencia de claridad y desarrollo normativo, jurisprudencial y doctrinal respecto al principio de prohibición de reforma en peor en el derecho administrativo, lo cual refleja la complejidad del principio ante la declaración de nulidad. Así, mientras que en la Resolución N° 551-2023 se concluye que no se vulneraría el principio de prohibición de reforma en peor ante la declaración de nulidad a partir de la interposición de un recurso administrativo; en contraposición, mediante la Resolución N° 0575-2014/SDC-INDECOPI, emitida el 23 de junio de 2014, establece en el considerando 16 que:

“Reformar en peor la sanción impuesta en una primera oportunidad a un administrado apelante, a través de la figura de la nulidad, constituye un supuesto prohibido tanto por la Ley de Represión de la Competencia Desleal, como por la Ley del Procedimiento Administrativo General, pues a través de aquella la administración tendría la potestad de perjudicar al administrado que apeló la resolución desfavorable a sus intereses¹”.

Es decir, a criterio del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección (en adelante, Indecopi), el principio de prohibición de reforma en peor también se aplica si se declara la nulidad de la sanción impugnada. g

Esto demuestra la controversia respecto a la aplicación del principio de prohibición de reforma en peor en el derecho administrativo peruano ocasionadas por su falta de desarrollo. En ese sentido, un primer paso crucial es determinar su fundamento dado que este principio involucra diversos supuestos que involucran otras instituciones jurídicas, como, por ejemplo, su relación con las declaraciones de nulidad. Ello resalta la necesidad de una investigación profunda y rigurosa que contribuya a llenar esos vacíos.

Esta situación ha generado diversos fundamentos vinculados al principio de prohibición de reforma en peor, puesto que el legislador, doctrina, y jurisprudencia no han sido totalmente claros al delimitar los límites del principio en cuestión. Así, hasta el momento, no existe consenso y es posible que ante un mismo supuesto de hecho (nulidad) se llegue a consecuencias jurídicas distintas tras la aplicación (o no) del principio, lo cual es contrario a la seguridad jurídica.

En ese sentido, este artículo parte de la importancia de identificar el fundamento del principio de prohibición de reforma en peor en el ámbito administrativo, y para ello, la identificación y comprensión de sus antecedentes se presenta como un paso esencial para brindar el fundamento del principio en el derecho administrativo.

Sumado a lo anterior, el presente artículo busca contribuir a la construcción de un marco conceptual más robusto y claro en el derecho administrativo peruano respecto del principio de prohibición de reforma en peor. Con este fin, se evaluará si cuando se declara la nulidad de una sanción por una conducta infractora, seguida de la imposición de una sanción pecuniaria más severa que la original, se contraviene o no el referido principio en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador.

I. Principio de prohibición de reforma en peor

El principio de prohibición de la reforma peyorativa, también conocido como *reformatio in peius*, *reformatio in pejus*, reforma en peor, o reforma en perjuicio, se refiere a la situación en la que la condición jurídica de un recurrente empeora como resultado exclusivo de su propio recurso. Para Morón, esto ocurre en dos escenarios: i) Cuando la autoridad de segunda instancia aumenta el monto económico del acto que perjudica al administrado y que fue impugnado; y, ii) Cuando la autoridad mantiene o incluso reduce el impacto económico del acto, empero le atribuye al recurrente hechos más graves o diferentes, sin aplicar un acto de gravamen bajo el argumento de prescripción². De este modo, el principio de prohibición de reforma en peor limita la capacidad resolutoria de la Administración Pública (en adelante, AP) que conoce el recurso, impidiéndole modificar la decisión impugnada en detrimento de la situación previamente reconocida al recurrente³.

No obstante, el principio de prohibición de reforma en peor es un concepto complejo y debatido en el ordenamiento jurídico, generando un enfrentamiento doctrinal persistente, sin una resolución clara, lo que dificulta su análisis. Por lo tanto, en lugar de abordar el contenido específico de la polémica, es más

¹ Resolución N° 0575-2014/SDC-INDECOPI, de 2014.

² MORÓN 2019, 88-89.

³ RIVAS 1991, 9.

útil explorar los principios subyacentes que guían la discusión⁴.

Es fundamental determinar, primero, el sustento jurídico del principio de prohibición de reforma en peor. Al respecto, en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG) proporciona dos referencias pertinentes: en el artículo 198, inciso 2, y en el artículo 258, inciso 3.

Estas disposiciones proporcionan una base para el principio, asegurando que, al recurrir una sanción, la situación del administrado no empeore. Sin embargo, no basta con establecer el fundamento del principio, sino también considerar su relación con la figura de nulidad. En ese sentido, según el Informe Técnico N° 411-2017-SERVIR/GPGSC, del 10 de mayo de 2017, SERVIR señala que lo establecido en el artículo 258, inciso 3 del TUO de la LPAG se aplica incluso en situaciones donde, como resultado de la nulidad de una sanción debido a un recurso de apelación, se emita un nuevo acto que no puede imponer una sanción más severa que la originalmente impugnada⁵.

1. ¿Cuál es el fundamento del principio de prohibición de reforma en peor?

Para abordar este punto de manera ordenada es necesario dividir el presente análisis en los siguientes puntos: a) Antecedentes del principio de prohibición de reforma en peor y su aplicación en otras áreas del derecho, b) La introducción del principio de prohibición de reforma en peor en el derecho administrativo peruano, y c) La posición doctrinal respecto al principio de prohibición de reforma en peor.

a. *Antecedentes del principio de prohibición de reforma en peor y su aplicación en otras áreas del derecho*

Según García de Enterría, los principios reflejan los valores esenciales de un sistema legal, es decir, los pilares ético-jurídicos sobre los cuales se fundamenta, y representan las convicciones fundamentales de la comunidad en cuestión⁶. En ese sentido, vale delimitar cuál es el pilar jurídico-administrativo que refleja el principio de prohibición de reforma en peor.

Así, el principio de prohibición de reforma en peor es un principio general del

derecho peruano que, pese a que no está explícitamente desarrollado en la Constitución Política del Perú, su carácter implícito justifica su reconocimiento constitucional⁷. Asimismo, este principio no solo se encuentra en el ámbito constitucional, sino también procesal, penal y administrativo.

En relación con su regulación, el derecho penal peruano incluye el principio de prohibición de reforma en peor en el artículo 426, inciso 2 del Nuevo Código Procesal Penal⁸, que establece: “[s]i el nuevo juicio se dispuso como consecuencia de un recurso a favor del imputado, en éste no podrá aplicarse una pena superior a la impuesta en el primero.”

De manera similar, en el ámbito procesal, el primer párrafo del artículo 370° del Código Procesal Civil¹⁰ consagra este principio al señalar que: “[e]l juez superior no puede modificar la resolución impugnada en perjuicio del apelante, salvo que la otra parte también haya apelado o sea un menor de edad. (...)”, esto se aplica cuando se resuelve en segunda instancia de manera adversa a los intereses de la parte apelante.

Ahora bien, la jurisprudencia no ha sido ajena a esto, pues en el ámbito penal, la Casación N° 2090-2021/CAJAMARCA establece que la interdicción de reforma en peor se activa cuando el procesado es el único que impugna una sentencia desfavorable, ya sea por la condena, pena o reparación civil impuestas¹¹. Desde ese momento, las consecuencias del recurso, cuando es interpuesto solo por el encausado o en su favor, no pueden agravar su situación jurídica, pues de no haber recurrido, la sentencia desfavorable habría quedado consentida. Además, si el representante del Ministerio Público (en adelante, MP) ha consentido la sentencia, su potestad de solicitar una mayor sanción cesa y no puede ser reactivada por el órgano jurisdiccional.

Asimismo, en la Casación N° 100-2020/AREQUIPA, establece los alcances del principio de prohibición de reforma en peor: i) La primera instancia es la base para aplicar este principio; si solo el imputado o el MP en favor del reo apelan, la situación del imputado no

⁴ SANTAMARÍA 1973, 136-137.

⁵ Informe Técnico N° 411-2017-SERVIR/GPGSC, de 2017.

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ 2004, 85.

⁷ RUBIO 2021, 47.

⁸ Decreto Legislativo N° 957, de 2004.

⁹ Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 29834, publicada el 2 de febrero de 2012, y posteriormente por el Artículo 1 de la Ley N° 31591, publicada el 26 de octubre de 2022.

¹⁰ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de 1993.

¹¹ Julón Vásquez con Ministerio Público (2023).

puede empeorar en el nuevo juicio; ii) Una decisión contraria a este principio vulnera la tutela jurisdiccional; iii) Este principio se aplica solo en recursos a favor del reo, no en casos con recursos acusatorios o cruzados; iv) El artículo 426, numeral 2 del Constitución Política del Perú, debe interpretarse en el contexto de toda la actividad impugnatoria que llevó a la segunda instancia penal¹².

En el ámbito procesal, observamos que en el segundo fundamento de la Casación N° 3685-2017-CALLAO, también aborda este principio, señalando que la competencia del juez superior se determina por dos criterios: i) limitarse a pronunciarse solo sobre los puntos impugnados en el recurso de apelación y, ii) decidir sin causar perjuicio al apelante (principio de prohibición de reforma en peor). De ese modo, el primero implica la aceptación de la cosa juzgada parcial en los aspectos no impugnados, mientras que del segundo se desprende que, si solo una parte apela, no se puede fallar en su contra, a menos que la otra parte también haya apelado o adherido¹³.

A su vez, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC), en el Expediente N° 1918-2002-HC/TC, define al principio de prohibición de reforma en peor como:

“Una garantía del debido proceso implícita en nuestro texto constitucional. Si bien tal interdicción se identifica íntimamente con el derecho de defensa, pues agravar una pena para condenar por un ilícito que no haya sido materia de acusación, importa una grave afectación del mentado derecho, es indudable que la proscripción de la *reformatio in peius* también tiene una estrecha relación con el derecho de interponer recursos impugnatorios¹⁴”.

Se desprende entonces que, el fundamento del principio de prohibición de reforma en peor es el debido proceso, pero principalmente del derecho de defensa y la garantía de doble instancia; este principio previene la imposición de sanciones basadas en razones que no fueron objeto de acusación, asegurando así que el imputado no enfrente un empeoramiento de su situación jurídica al apelar una decisión desfavorable. Así, al evitar que una

apelación conduzca a una sanción más severa, se fomenta el uso de los recursos impugnatorios en sede judicial, ya que los imputados pueden recurrir decisiones injustas sin temor a consecuencias adversas mayores.

En ese sentido, a efectos prácticos, el principio de prohibición de reforma en peor se refiere a la limitación del órgano de apelación para modificar la resolución impugnada en detrimento del apelante; según Alberto Hinostroza Minguez, este principio se fundamenta en la diferencia de objetos entre la primera y la segunda instancia, donde la primera instancia aborda la demanda y su contestación, mientras que la segunda se enfoca exclusivamente en el contenido de la impugnación; por lo tanto, no es posible reformar la resolución impugnada en perjuicio del apelante, quien ha determinado los alcances de la impugnación a través del recurso de apelación, siempre y cuando este haya sido el único recurso utilizado¹⁵.

En consecuencia, el principio de prohibición de reforma en peor, desde una perspectiva procesal, impide que el Tribunal *ad quem* emita, sin apelación de parte o de oficio, una resolución que agrave la situación del recurrente más allá de lo establecido en la apelación original, lo cual representa una garantía del debido proceso. Este análisis del principio para el derecho penal y civil sienta las bases para comprender su aplicación en el derecho administrativo peruano. Así, la jurisprudencia ha definido que, en dichas ramas, el fundamento del principio radica en proteger el debido proceso, la doble instancia y tutela judicial efectiva, en tanto que el Tribunal *ad quem* no puede modificar una decisión en detrimento del apelante, siempre que la otra parte no haya apelado.

Finalmente, con los antecedentes descritos, es crucial evaluar si este sustento es aplicable, también, para el principio de prohibición de reforma en peor en el derecho administrativo.

b. *Evaluar, de forma específica, la introducción del principio de prohibición de reforma en peor en el derecho administrativo peruano*

Una vez establecidos los antecedentes del principio de prohibición de reforma en peor en el Perú, procederemos a evaluar la introducción de este principio en el derecho administrativo, para lo cual, partimos como re-

¹² Daniel Martín Colana Luna con Ministerio Público (2021).

¹³ Compañía y Promotora Provelanz E.I.R.L. con Jesús Alberto Rivera Valer (2018).

¹⁴ Grimanesa Espinoza Soria con Sala Mixta Descentralizada de La Merced-Chanchamayo (2004).

¹⁵ HINOSTROZA 2002.

ferencia al TUO de la LPAG, que regula dicho principio en dos artículos. En primer lugar, el artículo 198, inciso 2, establece que:

En los procedimientos iniciados a petición 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 procede¹⁶.

En segundo lugar, el artículo 258, inciso 3, señala que “cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado”¹⁷.

Esta regulación significa que los recursos interpuestos por infracciones no deben resultar en sanciones más graves, es decir, buscan garantizar un equilibrio entre la facultad de la administración para revisar los actos administrativos y la protección de los derechos de los administrados. Del mismo modo, tal cual se ha expuesto en el apartado anterior, en el derecho penal y civil, el fundamento del principio de prohibición de reforma en peor reside en el debido proceso y la tutela judicial efectiva. Sin embargo, surge la interrogante sobre si este mismo fundamento es el mismo para el derecho administrativo. Para ello, se tendrá en cuenta que, el ordenamiento jurídico administrativo posee particularidades distintas al derecho penal y procesal.

El derecho al debido proceso comprende, a su vez, diversos derechos fundamentales de orden procesal, como el de pluralidad de instancias. De hecho, como se ha citado previamente, en el ámbito procesal, el principio de prohibición de reforma en peor se vincula con el debido proceso a partir de la importancia de garantizar la doble instancia a través del uso de los recursos impugnativos; no obstante, en el derecho administrativo la situación es distinta. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha determinado que la pluralidad de instancias no es un derecho integrante del debido procedimiento administrativo, conforme se advierte del Expediente N° 010-2001-AI/TC, en el tercer fundamento, que señala:

[...] el derecho a la pluralidad de instancias no es un contenido esencial del derecho al debido procedimiento –pues no toda reso-

lución es susceptible de ser impugnada en dicha sede–; pero si lo es del derecho al debido proceso judicial, pues la garantía que ofrece el Estado constitucional de derecho es que las reclamaciones de los particulares contra los actos expedidos por los órganos públicos, sean resueltas por un juez independiente, imparcial y competente, sede esta en la que, además, se debe posibilitar que lo resuelto en un primer momento pueda ser ulteriormente revisado, cuando menos, por un órgano judicial superior¹⁸.

Asimismo, Huapaya ha señalado que, en el contexto del debido procedimiento administrativo, que es un derecho de carácter legal, no es apropiado mencionar la existencia de múltiples instancias, ya que está claro que la Administración tiene la autoridad para determinar cómo se llevan a cabo los procedimientos bajo su responsabilidad. Estos procedimientos pueden ser de una sola instancia o de doble instancia, en función de la estructura “interna de la entidad administrativa o de la naturaleza del procedimiento respectivo”¹⁹.

Con ello, si bien el Tribunal Constitucional ha reconocido a la pluralidad de instancias como parte del contenido esencial del debido proceso en el ámbito judicial²⁰, no lo es en el ámbito administrativo. Esta premisa se fundamenta en el artículo 148 de la Constitución Política del Perú y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que garantizan el derecho de impugnar las decisiones administrativas ante el Poder Judicial, pero no establecen la pluralidad de instancias como un derecho específico en el ámbito administrativo. El procedimiento administrativo sancionador, no es la excepción y, por tanto, nos insta a adoptar una perspectiva diferente en este contexto con la finalidad de identificar cuál es el fundamento de este principio en sede administrativa.

c. *Analizar la posición doctrinal respecto al principio de prohibición de reforma en peor*

Al igual que en su aplicación práctica, la doctrina no presenta uniformidad sobre la aplicación

¹⁸ Defensor del Pueblo, doctor Walter Albán Peralta (2003).

¹⁹ HUAPAYA 2015, 157.

²⁰ Aunque no siempre es obligatorio tener múltiples instancias en los procedimientos administrativos, los ciudadanos sí tienen el derecho de una defensa adecuada y sin restricciones, asegurando así un proceso judicial con todas las garantías del debido proceso administrativo. *Grimanesa Espinoza Soria con Sala Mixta Descentralizada de La Merced-Chanchamayo* (2004).

¹⁶ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, de 2019.

¹⁷ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, de 2019.

del principio de prohibición de reforma en peor, e incluso se cuestiona su existencia misma.

Sin perjuicio de lo anterior, por un lado, la doctrina española ha tratado de establecer el fundamento o los fundamentos que se encuentran en el principio de prohibición de reforma en peor. En primer lugar, Iñigo Sanz sostiene que este principio se basa en la tutela judicial efectiva y el principio de seguridad jurídica²¹. En segundo lugar, Armentia Basterra considera que el principio de prohibición de reforma en peor se relaciona con los principios fundamentales de seguridad jurídica y legalidad, así como con el principio de congruencia²², que establece que la resolución del recurso debe adecuarse a la petición del recurrente. En tercer lugar, Gallardo Castillo, argumenta que el fundamento del principio de prohibición de reforma en peor se encuentra en los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, y específicamente en la doctrina del respeto a los propios actos, según la cual la AP no puede desconocer la existencia de un acto previamente recurrido que perjudique los derechos subjetivos previamente reconocidos²³.

Por otro lado, de acuerdo a Sanz, el Tribunal Supremo ha destacado el fundamento del principio de prohibición de reforma en peor, vinculándolo con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, que considera esta prohibición una garantía esencial del régimen de recursos, basada en el principio dispositivo y la interdicción de la indefensión y reconoce su importancia en los recursos administrativos debido a su analogía con el proceso judicial²⁴.

Ahora bien, conforme se ha descrito, la doctrina señala una estrecha relación entre el principio de prohibición de reforma en peor y el principio de seguridad jurídica²⁵, según Gallardo e Iñigo Sanz, dado que este principio impide que la Administración cambie, de manera sorpresiva, su criterio y empeore la situación del solicitante durante un procedimiento a instancia de parte²⁶.

²¹ SANZ 2013, 246-252.

²² ARMENTIA 2019, 2-3.

²³ GALLARDO CASTILLO 2010, 464.

²⁴ SANZ 2013, 246.

²⁵ La seguridad jurídica, impide que la Administración Pública, al iniciar un procedimiento a solicitud de una parte, pueda frustrar las posibles expectativas del solicitante. SANZ, 2013, 252.

²⁶ Además de que, se encuentra reconocido constitucionalmente, debe prevalecer incluso sobre el principio de legalidad, garantizando la previsibilidad de la actuación

A partir de lo expuesto, será necesario extrapolar la posición doctrinal sobre los fundamentos del principio de prohibición de reforma en peor en España al contexto peruano. En ese sentido, recapitulando, los fundamentos recurrentes en la doctrina son el principio de seguridad jurídica, congruencia, confianza legítima y legalidad; razón por la cual, se describirán los fundamentos pertinentes para el contexto peruano, los cuales nos ayudarán a formar una postura respecto al fundamento en cuestión.

En primer lugar, el principio de congruencia tiene un papel crucial en la protección del derecho a la defensa, asegurando que el administrado sea juzgado únicamente por los hechos que se le imputan y no por otros, lo cual evita sorpresas procesales y garantiza un proceso justo.

Sin embargo, la diferencia en la aplicación de este principio en el ámbito civil y administrativo es notable, dado que, en el ámbito civil, la estricta observancia del principio de congruencia garantiza que las decisiones judiciales reflejen fielmente las demandas de las partes. En contraste, en el ámbito administrativo, aunque también se busca la correspondencia entre los hechos imputados y la resolución, el enfoque es más flexible, lo cual se debe a que, además de la legalidad, la administración debe velar por el interés público, lo que puede justificar ciertas desviaciones en la valoración jurídica de los hechos.

Por lo tanto, el principio de congruencia en el ámbito administrativo no puede ser aplicado como fundamento del principio de prohibición de reforma en peor, dado que en el ámbito civil prohíbe que una resolución desfavorable empeore en la segunda instancia, no se ajusta al contexto administrativo, donde el interés público y la legalidad tienen un peso preponderante en las decisiones.

En segundo lugar, el principio de seguridad jurídica²⁷, siendo un pilar fundamental en

de los poderes públicos y evitando decisiones que puedan afectar negativamente las expectativas legítimas de los ciudadanos.

²⁷ "El principio de confianza legítima, además de tener una indudable vinculación constitucional (con el principio de seguridad jurídica) ha sido reconocido como Principio General del Derecho deducible del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, por el propio Tribunal de Luxemburgo. Esta calificación le otorga una especial posición, por cuanto debe ser tenido en cuenta en la aplicación estatal del Derecho comunitario, de acuerdo con los principios de efecto directo y primacía, característicos del Derecho comunitario en sus relaciones con los derechos internos". SANZ RUBIALES, Iñigo, "Confianza legítima y po-

cualquier sistema legal, considero que es el fundamento más cercano al funcionamiento del principio de prohibición de reforma en peor. Sin embargo, es muy amplio, ya que tiene dos vertientes: en cuanto a la vertiente objetiva, la seguridad jurídica impone al Estado el deber de actuar de manera coherente y previsible, mientras que, en su vertiente subjetiva garantiza a los ciudadanos una expectativa de previsibilidad en cuanto al contenido y las consecuencias de sus actuaciones²⁸.

La seguridad jurídica, especialmente en su faceta subjetiva, asegura la confianza depositada en el actuar estatal y cómo esta confianza es crucial para la estabilidad de los actos administrativos²⁹. Entonces, para establecer el fundamento del principio de prohibición de reforma en peor, será necesario enfocarnos en su faceta subjetiva, dado que la protección de la confianza no solo es un principio más del Estado de Derecho, sino una necesidad imperante para garantizar la eficacia y legitimidad de la actuación administrativa en un Estado democrático.

Por lo tanto, podemos concluir que la seguridad jurídica se manifiesta: i) en la acción del Estado mediante las leyes, y ii) en la confianza de las personas en la previsibilidad y los efectos de dichas acciones en sus vidas. En este contexto, considero que la confianza legítima podría ser un componente fundamental para el principio de prohibición de reforma en peor, estrechamente vinculado con la seguridad jurídica.

A partir de lo señalado, es innegable que el principio de prohibición de reforma en peor se encuentra establecido en el ordenamiento jurídico administrativo peruano. La cuestión que se ha buscado con este artículo es de-

terminar el fundamento para el principio de prohibición de reforma en peor en el derecho administrativo peruano, con el propósito de establecer una regla jurídica para su aplicación uniforme. Este fundamento se basa en primer lugar, en el principio de predictibilidad o de confianza legítima, consagrado en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, en el inciso 1.15. Con referencia a esto, Rebollo Puig señala que:

El principio de protección de la confianza legítima ha de ser aplicado, no tan solo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se base en signos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, dada la ponderación de los intereses en juego –interés individual e interés general–, la revocación o dejación sin efecto del acto, hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa, unos perjuicios que no tiene por qué soportar³⁰.

Así, el principio de confianza busca equilibrar las relaciones entre la AP y los administrados, garantizando la estabilidad de las situaciones jurídicas. La aplicación del principio representa un límite a los efectos del ejercicio de las facultades de revisión de los actos administrativos, no impidiendo la revisión en sí misma, pero sí modulando sus posibles consecuencias, en este caso, la declaración de nulidad, para evitar perjuicios a los administrados.

El principio de prohibición de reforma en peor se aplica cuando la situación del administrado empeora como resultado de haber presentado un recurso administrativo. Así, contrariamente a lo expuesto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental en la Resolución N° 551-2023³¹, la declaración de nulidad, en

der legislativo”, en: Revista de Derecho de la Universidad de Piura, N° 2, 2001, p. 99.

²⁸ En el contexto peruano, el principio de confianza ha sido mencionado de manera sucinta por Morón Urbina, Juan Carlos en su obra Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General (Tomo I y II, Gaceta Jurídica, 2019). Por su parte, VIGNOLO CUEVA, Orlando lo ha desarrollado como fundamento de la responsabilidad del Estado-Legislador en su artículo “La Responsabilidad del Estado Legislador”, publicado en la Revista Jurídica del Perú, Normas Legales, N° 66, 2006, pp. 299-310.

²⁹ Perez Luño identifica dos interpretaciones del principio de seguridad jurídica: en primer lugar, la seguridad jurídica en un sentido estricto, que se relaciona con la “regularidad estructural y funcional del sistema legal mediante sus normas e instituciones”; y en segundo lugar, la seguridad jurídica en un sentido subjetivo, que implica la “certeza del derecho”, es decir, la confianza en la previsibilidad y las consecuencias de las acciones del Estado en la vida de las personas. PEREZ LUÑO 1994, 29-30.

³⁰ REBOLLO PUIG 2010, 346.

³¹ Al respecto, Baca señala que en el ordenamiento administrativo peruano, específicamente en el TUO de la LPAG, se reconoce la anulabilidad más que la nulidad de pleno derecho. En este contexto, la nulidad permite su anulación mediante recursos administrativos o de oficio en plazos más amplios, mientras que la anulabilidad está sujeta a plazos más cortos para garantizar la seguridad jurídica. Entonces, la nulidad de pleno derecho recogida el ordenamiento peruano se asemeja más a la anulabilidad, ya que: i) Los particulares solo pueden alegarla dentro de plazos muy limitados; ii) La Administración puede revisarla de oficio dentro de un año si se agravia el interés público; y, iii) Pasado este tiempo, solo puede demandar la nulidad

el marco de un recurso, no sería un límite a su aplicación y mucho menos equivale a la inexistencia del acto que impuso la sanción. El principio de confianza legítima sirve como fundamento del principio de prohibición de reforma en peor, dado que este principio, en algunos supuestos, puede asegurar la preservación de los efectos de situaciones jurídicas nacidas de actos administrativos viciados, en virtud de la necesidad de proteger a los particulares que, al amparo del ordenamiento jurídico, ejercieron su derecho a contradecir los actos administrativos que lesionan o agravan sus derechos o intereses. En ese sentido, el principio de confianza legítima actúa como un límite al ejercicio de la potestad revisora del órgano revisor, de manera que los administrados no terminen viendo agravada su situación inicial tras iniciar el procedimiento recursivo.

En consecuencia, respecto de la facultad que tienen las autoridades administrativas para, en el marco de un recurso, revisar, anular y, de corresponder, sustituir total o parcialmente un acto administrativo, el artículo 258.3 del TUO de la LPAG, que recoge el principio de prohibición de reforma en peor, establece un límite claro para la Administración. Este principio impide que la Administración sustituya una sanción anulada por una mayor, constituyendo así una restricción al principio de legalidad en el ejercicio de las competencias administrativas.

El principio de legalidad, en este contexto, asegura que la autoridad que resuelve el recurso no puede modificar una resolución administrativa en detrimento del administrado cuando este ha recurrido en busca de una revisión favorable. De esta manera, el principio de prohibición de reforma en peor no solo protege la confianza legítima y la seguridad jurídica, sino que también actúa como un límite necesario para la actuación administrativa, encuadrándose dentro del principio de legalidad.

Sin embargo, la aplicación del principio de prohibición de reforma en peor en las Administraciones Públicas del Perú presenta ciertas problemáticas, pues, basándose en la literalidad de la ley, se puede inaplicar el principio, como se observa en la Resolución N° 551-2023. En este caso, se utilizó la figura de la nulidad como símil de la inexistencia para recalcular la multa, lo cual representa una

ante el Poder Judicial dentro de dos años, salvo en casos específicos. Por lo tanto, este régimen jurídico sugiere que, en realidad, se está tratando con una figura más similar a la anulabilidad, donde la seguridad jurídica prima sobre el principio de legalidad. BACA 2007, 256-260.

vulneración e incompatibilidad con el fundamento del principio.

En este sentido, para garantizar una aplicación coherente y efectiva del principio de prohibición de reforma en peor, resulta indispensable articularlo con el principio de confianza legítima, que constituye su fundamento esencial. Sin embargo, pese a esta vinculación, la configuración actual de dicho principio en el ordenamiento peruano resulta insuficiente para resolver los problemas prácticos que plantea, en particular frente a la facultad revisora de la Administración Pública. En efecto, esta potestad, permite a la autoridad administrativa declarar la nulidad de un acto administrativo, con el potencial de generar perjuicios al administrado al retrotraer el procedimiento y abrir la posibilidad de una sanción más gravosa. Esta problemática se refleja, a nivel jurisprudencial, en la Casación N° 24459-2018-LIMA³², considerando 7.4, se concluye que la potestad revisora de la AP puede, incluso, aumentar el cálculo de la multa en caso de declaración de nulidad, lo cual plantea un desafío a la aplicación del principio de prohibición de reforma en peor. Por ello, aunque la solución no debe limitarse a una reforma normativa, una alternativa viable sería replantear la redacción del artículo 258, inciso 3, del TUO de la LPAG, estableciendo de manera reglamentaria el alcance de este principio en armonía con la confianza legítima, asegurando así su protección efectiva frente a la discrecionalidad administrativa.

II. ¿Qué implicaciones tiene la declaración de nulidad de una sanción por la comisión de la conducta infractora y en términos de la emisión de una nueva sanción, especialmente si esta es mayor?

De la revisión de los pronunciamientos de la AP sobre el principio de prohibición de reforma en peor, se encuentran algunos caracteres comunes en su aplicación. En primer lugar, este prin-

³² Aunque la resolución del recurso no podía resultar en sanciones más severas para el sancionado, en este caso no se aumentó la multa de 31 UIT. En cambio, y cumpliendo estrictamente con la autoridad conferida, se declaró de oficio la nulidad parcial de la resolución debido al indebido otorgamiento de beneficios de reducción de la multa a Telefónica del Perú. Así, se ordenó a la Gerencia General del OSIPTEL emitir un nuevo pronunciamiento corrigiendo el error. Esto demuestra que la decisión administrativa no creó una situación desventajosa para la administrada ni violó su debido proceso y derecho de defensa, dado que la nueva resolución podría ser impugnada nuevamente. *Ulises Augusto Yaya Zumaeta* (2021), fundamento 7.4.

cipio se aplica únicamente en el caso de recursos administrativos, es decir, no sería aplicable cuando la Administración declara la nulidad de oficio (artículo 213 del TUO de la LPAG).

En segundo lugar, para la Administración Pública, el principio de prohibición de reforma en peor se comprometería cuando, en un proceso recursivo, la autoridad competente en segunda instancia considera, tras la evaluación respectiva, que la sanción debería aumentarse con respecto a la impugnada, pero opta por no aplicarla para no infringir dicho principio. Esto muestra que la administración considera que la violación de este principio está vinculada con la cuantía que se evalúa por la instancia revisora.

Sin embargo, la uniformidad respecto a la vulneración del principio de prohibición de reforma en peor, cuando se aumenta la cuantía de la multa producto de un recurso de apelación, no se materializa cuando se trata de casos de declaración de nulidad como consecuencia de un recurso y, además, se dispone que el expediente administrativo retorne hacia la autoridad que emitió el acto anulado. En estos supuestos, aparentemente, la administración sí se encontraría habilitada para determinar una sanción mayor a la inicialmente impuesta. Por ello, dados los distintos supuestos, es pertinente desarrollar los distintos escenarios de declaración de nulidad de los actos administrativos en sede administrativa.

Nos concentraremos en las implicaciones derivadas de la declaración de nulidad de una sanción administrativa por la comisión de una conducta infractora, particularmente en lo concerniente a la emisión de una nueva sanción, especialmente si la cuantía es mayor. Para ello, dividiremos el presente análisis en los siguientes puntos: i) Declaración de nulidad de los actos administrativos, ii) Consecuencias de la declaración de nulidad respecto a la prohibición del principio de prohibición de reforma en peor, y iii) Regla jurídica para la aplicación del principio de prohibición de reforma en peor.

1. Declaración de nulidad de los actos administrativos

La existencia de un acto administrativo depende del cumplimiento de sus elementos esenciales, y su validez está ligada a la conformidad con las normas y principios que regulan su producción y contenido. Adicionalmente, en la legislación peruana, según el artículo 9 del TUO de la LPAG, se presume que los actos administrativos son válidos a menos que la

autoridad competente (ya sea administrativa o judicial) declare su nulidad, dicho de otra manera, se considera válida hasta que la autoridad competente declare lo contrario.

En relación con el concepto de validez, Beladiez señala que esta se refiere a la conformidad de los actos con el derecho. En otras palabras, la validez debe evaluarse en función de si el ordenamiento jurídico considera necesario proteger dicho acto, ya sea porque no ha incurrido en ninguna infracción legal o porque, aun presentando ilegalidades, ha generado una situación que el derecho considera esencial tutelar para preservar un principio jurídico de mayor relevancia que el de la legalidad. En este sentido, un acto es válido cuando su conservación está asegurada por el derecho, lo que implica que tiene valor y está protegido contra su eliminación del orden jurídico.

Por otro lado, Beladiez señala que la invalidez se refiere a la situación en la que se encuentran los actos contrarios al ordenamiento jurídico. Esta situación puede derivar en dos tipos de consecuencias diferentes: i) conservar el acto tal y como está o, de acuerdo con el artículo 14 del TUO de la LPAG, enmendar el vicio; o, ii) si el vicio no es subsanable, procederá la eliminación del acto viciado del ordenamiento jurídico³³.

Entonces, es importante destacar que las consecuencias concretas de la invalidez solo se producen cuando se introduce un factor dinámico, es decir, una acción positiva que la haga efectiva, que, en el caso del ordenamiento jurídico peruano, se trata de la declaración de nulidad, tal como lo prevé el artículo 9 del TUO de la LPAG. De lo contrario, el acto inválido puede producir los mismos efectos que el válido en la realidad, e incluso podría llegar a ser considerado válido si prescriben todas las acciones impugnatorias. Es así que, al declarar la nulidad de un acto administrativo, se destruyen sus efectos pasados y se impide que tenga efectos futuros, salvo que esos efectos ya producidos estén protegidos por otros principios del orden jurídico³⁴.

Por consiguiente, en aras del principio de legalidad, se exige a la AP corregir sus actos o actuaciones que contradigan el ordenamiento jurídico, activándose mecanismos de revisión, autotutela o colaboración del administrado para buscar su descalificación. Según el artículo 11 del TUO de la LPAG, se identifican dos

³³ BELADIEZ 1994, 56.

³⁴ MÉNDEZ 2021, 98.

opciones para que la AP declare la nulidad de los actos administrativos: los recursos administrativos³⁵ y la nulidad de oficio. En cuanto a esta dualidad, únicamente nos concentramos en los recursos administrativos para los fines de este artículo.

La nulidad del acto administrativo representa una sanción jurídica aplicada a aquellos actos considerados inválidos o incapaces de subsistir debido a infracciones graves. En el ordenamiento jurídico peruano, la nulidad se sitúa como el grado máximo de invalidez, y un acto administrativo se cataloga como "nulo" cuando incurre en vicios graves o trascendentes y, además, es declarado como tal por la autoridad emisora del acto, su superior jerárquico, o el Poder Judicial en su rol de controlador de la validez de los actos administrativos.

El inicio del procedimiento recursivo proviene de la solicitud del administrado afectado por el acto administrativo viciado. Así, en caso de identificar un vicio de nulidad, la administración podría disponer: i) Retrotraer el procedimiento al momento en que se produjo el vicio, con el propósito de que la autoridad subsane los vicios identificados y vuelva a emitir un pronunciamiento sobre el fondo (artículos 12 y 13 del TUO de la LPAG); o, ii) Anular la decisión objeto de revisión y, en su lugar, resolver sobre el fondo, esto es, revocar (artículo 214 del TUO de la LPAG). En este contexto, este apartado se dividirá en estos dos escenarios, para posteriormente analizar si, como consecuencia de estas declaraciones de nulidad, la autoridad que dictó el acto nulo o la autoridad que decide revocarlo están, en principio, facultadas para imponer una nueva sanción.

a. *Retrotraer*

Cuando se declara la nulidad de un acto administrativo se retrotrae sus efectos al momento de emisión o nacimiento con carácter declarativo, como se señala en el artículo 12, inciso 2 del TUO de la LPAG. Sin embargo, existe una excepción a esta regla cuando el acto ha generado derechos adquiridos de buena fe por terceros, en este caso, los efectos de la nulidad del acto serán hacia el futuro. Esto

³⁵ El recurso administrativo representa el pleno ejercicio del derecho de petición, entendiéndose como la expresión "unilateral y recepticia de un sujeto debidamente legitimado que se considera lesionado por un acto administrativo", pues este recurso implica la solicitud dirigida a la administración (reconsideración, apelación y revisión, conforme al artículo 207 de la LPAG), para que se emita un nuevo acto administrativo del acto previo considerado lesivo. CAJARVILLE 2011, 388.

se refiere a aquellas personas que, aunque no participaron en la formación del acto, adquirieron válidamente derechos que se verían seriamente afectados por la aplicación retroactiva de la nulidad; incluso, en algunos casos, el efecto retroactivo ya no podría aplicarse debido a que el beneficio que les otorgó el acto ha desaparecido y la situación se ha vuelto irreversible.

Conforme al artículo 227, inciso 2 del TUO de la LPAG, una vez que se encuentre constatada la existencia de una causal de nulidad (sanción jurídica que se aplica a los actos que se consideran inválidos o que no pueden conservarse debido a infracciones graves), la autoridad, si no dispone de elementos suficientes para resolver el fondo del asunto, ordenará la reposición del procedimiento al punto en que se produjo el vicio. Esto implica la anulación de todas las actuaciones desde el momento del vicio, recuperando lo actuado correctamente hasta ese punto, para así emitir un nuevo acto administrativo.

b. *Revocación*

El artículo 120.1 del TUO de la LPAG aborda un proceso de revocación que difiere de la revocación de oficio regulada en el artículo 214 de la misma ley. Mientras que la revocación de oficio implica el cese de la eficacia del acto sin pronunciamiento sobre su validez, la revocación mencionada en el artículo 120 guarda similitudes con la institución judicial del mismo nombre. En este contexto, el órgano de segunda instancia anula la decisión tomada por el órgano de primera instancia y emite un nuevo pronunciamiento sobre el fondo del asunto³⁶.

Esta facultad de revocación también se aplica en los procesos de nulidad de oficio, donde la AP después de declarar la nulidad, puede pronunciarse sobre el fondo si dispone de todos los elementos necesarios para hacerlo. Por lo tanto, la revocación contemplada en el artículo 120.1 de la LPAG es una consecuencia directa de la previa declaración de nulidad que surge del recurso administrativo.

2. Consecuencias de la declaración de nulidad respecto a la prohibición del principio de prohibición de reforma en peor

En el contexto descrito, como consecuencia de estas declaraciones de nulidad, la autori-

³⁶ MÉNDEZ 2024, 10.

dad que dicta la nulidad o la autoridad que decide revocar, en principio, habilitada para imponer una nueva sanción; sin embargo, cuando esta nueva sanción es mayor, el principio de prohibición de reforma en peor cobra especial relevancia.

Al respecto, por un lado, la Resolución N° 0575-2014/SDC-INDECOPI en sus considerandos 12 y 13, aborda los distintos escenarios que pueden configurar una vulneración del principio de prohibición de reforma en peor; precisando que, los casos más evidentes se presentan cuando la instancia de segunda resolución, al decidir sobre el recurso de apelación, agrava directamente la situación del apelante, existen otros supuestos menos evidentes pero igualmente significativos³⁷. Un ejemplo de esto es cuando la instancia administrativa de segunda resolución, al resolver el recurso de apelación interpuesto por el administrado sancionado, no solo confirma la sanción inicialmente impuesta, sino que además impone una nueva multa que resulta más gravosa para este último.

Por otro lado, en la Resolución N° 551-2023, establece que la nulidad de un acto administrativo, retrotrae sus efectos al momento en que el acto adquirió el vicio que lo afecta, lo cual implica que la nulidad resulta en la inexistencia del acto³⁸, eliminando sus efectos incluso de manera retroactiva. Además, señala que la jurisprudencia y la doctrina coinciden en que la nulidad de un acto administrativo conlleva la eliminación total del mismo y la pérdida de sus efectos jurídicos producidos, siendo como si nunca hubiera existido. Por ende, para el Tribunal esta invalidez produce efectos retroactivos, alterando la situación jurídica generada previamente en la esfera del administrado por el acto válido, pues la declaración de nulidad de una resolución que impu-

so una sanción no contraviene el principio de prohibición de reforma en peor, dado que la sanción se considera no impuesta al desaparecer los efectos de la resolución nula.

Este pronunciamiento evidencia una postura que considera la nulidad de un acto como la eliminación total de sus efectos, incluso de manera retroactiva, lo cual, si bien no es inexacto, tampoco debe tomarse en términos absolutos, dado que existen principios jurídicos que plantean excepciones a esta eficacia retroactiva de la nulidad, como el principio de prohibición de reforma en peor, que busca evitar consecuencias más adversas para los administrados tras impugnar un acto administrativo.

A partir de este análisis, es importante señalar que la nulidad, por regla general, tiene como consecuencia la expulsión del acto administrativo y la sanción de ineficacia retroactiva. No obstante, en el caso del principio de prohibición de reforma en peor en Perú, su aplicación depende de la decisión que adopte la autoridad, presentándose dos escenarios como se ha señalado previamente: i) Cuando la AP decide revocar su pronunciamiento, y ii) Cuando la AP decide retrotraer el procedimiento administrativo hasta antes de la comisión del vicio

En primer lugar, si la administración decide resolver el fondo del asunto, la prohibición será solo un límite para agravar en la nueva resolución, la situación del administrado. En segundo lugar, si la administración decide retrotraer el procedimiento, la prohibición no impide la eficacia retroactiva, pero esta decisión no debería significar que la autoridad administrativa pueda imponer una sanción más grave; en caso contrario, ello terminaría por vulnerar el principio de prohibición de reforma en peor.

Adicionalmente, el Pleno Jurisdiccional Distrital en Materia Contenciosa Administrativa se pronunció respecto al principio de prohibición de reforma en peor, y se concluyó que es legalmente viable que la jurisdicción contenciosa administrativa sustituya a la AP e imponga una sanción menor a la inicialmente establecida, pero nunca mayor, ya que esto vulneraría el principio de prohibición de reforma en peor³⁹. Con ello, modificar en perjuicio la sanción inicialmente impuesta a un administrado apelante, a través de la figura de nulidad, constituiría un supuesto prohibido,

³⁷ Resolución N° 0575-2014/SDC-INDECOPI 2014.

³⁸ Es importante destacar que la mera declaración de invalidez por parte del Tribunal, o la identificación de un vicio de nulidad en un acto específico, no implica automáticamente su ineficacia. De hecho, la ineficacia del acto entra en juego después de la declaración de nulidad. Además, es crucial comprender que, si el acto ha sido considerado válido por presunción, puede haber producido efectos. Por ejemplo, en el caso de una sanción de inhabilitación para contratar con el Estado, es necesario diferenciar entre el acto que impone la sanción (la resolución de la autoridad) y la propia inhabilitación, es decir, la incapacidad para contratar, estos son los efectos tangibles del acto. Por lo tanto, cuando no es posible revertir los efectos del acto, surge la necesidad de considerar la indemnización, esto se debe a que se reconoce que los efectos del acto pueden haberse materializado, es decir, si han ocurrido en la práctica.

³⁹ Pleno Jurisdiccional Distrital en Materia Contenciosa Administrativa (2010).

ya que implicaría una vulneración directa del principio de prohibición de reforma en peor.

Consecuentemente, aunque puede haber diversas manifestaciones a través de las cuales se vulnera el principio de prohibición de reforma en peor, corresponde preguntarse si la regla sería la misma en todos los casos; es decir, si nos encontramos ante un principio absoluto, para lo cual el propósito del siguiente apartado es proponer una regla jurídica para la aplicación del principio de prohibición de reforma en peor, que sirva independientemente de quién es la autoridad que impone la nueva sanción.

3. Regla jurídica para la aplicación principio de prohibición de reforma en peor

La potestad de revisión de los actos administrativos por parte de la AP contempla dos modalidades principales: i) la revisión de oficio y, ii) el sistema de recursos administrativos. Estos mecanismos proporcionan a la administración las herramientas necesarias para corregir cualquier irregularidad detectada en los actos administrativos, garantizando así la legalidad y legitimidad de su actuación.

Ahora bien, en el marco del principio de legalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 258, inciso 3 del TUO de la LPAG, la aplicación del principio de prohibición de reforma en peor se articula exclusivamente a través de los recursos administrativos, ello debido a que la norma expresamente señala "la resolución de los recursos que interponga"⁴⁰.

Al respecto, corresponde precisar que esto no limita la potestad de revisión de la AP, pues lo que se limita conforme a lo señalado es la potestad de sustituir la decisión por la autoridad revisora, pero no la potestad de revisión. Entonces, esto traduce en dos consecuencias esenciales:

En primer lugar, el principio de prohibición de reforma en peor establece una salvaguarda fundamental en el ámbito administrativo al impedir que el órgano revisor aumente la sanción impuesta inicialmente. Esta disposición, que cuenta con un consenso generalizado en la AP, se erige como un pilar de protección para los administrados, evitando que la resolución de segunda instancia, al resolver el recurso de apelación y revocar la decisión impugnada, agrave directamente la situación del recurrente. Es un claro ejemplo de la prevención de vulneraciones evidentes

que podrían surgir en el proceso administrativo, asegurando así una aplicación coherente. Este principio actúa como un baluarte de la legalidad y confianza legítima, garantizando que las decisiones administrativas no perjudiquen injustamente a los administrados.

En segundo lugar, surge una situación compleja cuando se declara la nulidad de una sanción y se ordena retrotraer el procedimiento, solo para que, posteriormente, se imponga una multa mayor. Este escenario, ilustrado por la Resolución N° 551-2023, plantea un serio obstáculo en el respeto al principio de confianza jurídica y legalidad. En esencia, al anular un acto administrativo debido a errores propios, como un cálculo erróneo de una multa por parte de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, y posteriormente imponer una sanción más gravosa, se vulnera la confianza legítima depositada por los particulares en la actuación administrativa.

Este despliegue de eventos no solo afecta la seguridad jurídica, sino que también socava la confianza legítima, pues la imposición de una multa mayor después de la declaración de nulidad de un acto administrativo genera incertidumbre y desconfianza en los ciudadanos respecto a la estabilidad de sus derechos y obligaciones legales, esencialmente, se está comprometiendo la preservación de las situaciones jurídicas ya establecidas.

Por lo tanto, es imperativo que la administración actúe con cautela y responsabilidad al revertir decisiones previas, especialmente cuando esto podría resultar en un perjuicio adicional para los administrados. Es así que, la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos debe ser el eje central de cualquier actuación administrativa, incluso en el contexto de la revisión y corrección de errores.

Asimismo, es importante señalar que, si bien la literalidad del artículo 258, inciso 3 del TUO de la LPAG, establece que únicamente se aplica el principio de prohibición de reforma en peor ante los recursos administrativos, observamos que aparentemente estaríamos ante una contraposición entre el principio de legalidad y el principio de prohibición de reforma en peor. Ello debido a que nuestra tesis es que el principio de prohibición de reforma en peor igualmente se vulnera cuando se declara la nulidad de una sanción y se ordena retrotraer el procedimiento, solo para que posteriormente se imponga una multa mayor.

En relación con esta contraposición, es necesario destacar que, como parte del

⁴⁰ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, de 2019

principio de legalidad, la AP está habilitada a realizar actos únicamente en virtud de la ley, pudiendo hacer solo aquello que la ley le permite (IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG). Este principio es un principio estructural del Derecho Administrativo, donde los ciudadanos tienen el derecho a exigir que la AP opere de acuerdo con las normas legales vigentes. De este modo, los actos administrativos deben ser ejecutados por las autoridades competentes, respetando las formalidades legales, obedeciendo las razones estipuladas por las leyes, con el contenido que estas establezcan y persiguiendo los objetivos que ellas determinen. En el caso concreto, la AP tiene la competencia para resolver el recurso y, en caso de encontrar un vicio trascendente que impida conservar el acto administrativo, puede declarar la nulidad.

Sin embargo, esta facultad revisora de la AP se ve limitada cuando resuelve un recurso. La fuente de esta limitación también es la ley y se traduce en el principio de prohibición de reforma en peor. De esta forma, propiamente no se puede hablar de una contradicción entre la legalidad y el principio de prohibición de reforma en peor, sino de una limitación a la competencia que se sustenta en la confianza legítima. De esta forma, cabe destacar que el principio de legalidad comprende a todo el ordenamiento jurídico. Al respecto, Canónico sostiene que el principio de legalidad es esencial para el Estado de Derecho, pero que la confianza legítima, siendo también un principio general del derecho, debe ser ubicada dentro del ordenamiento jurídico; asimismo, ambos principios no son incompatibles, ya que la confianza legítima opera dentro del marco ampliado de la legalidad. Entonces, la noción amplia del principio de legalidad garantiza que la AP actúe conforme a todas las fuentes del derecho, generando seguridad jurídica para las personas. Así, la confianza legítima, al igual que la buena fe y la seguridad jurídica, forma parte de este esquema, y protege a los ciudadanos que actúan de buena fe y de manera responsable ante la administración. Incluso señala que en situaciones donde la confianza legítima entra en conflicto con una norma legal, los jueces deben adoptar mecanismos de protección adecuados, ponderando los intereses en juego sin vulnerar disposiciones de orden público ni los derechos fundamentales de otros sujetos⁴¹.

En conclusión, la aplicación del principio de prohibición de reforma en peor en el ámbito del derecho administrativo sancionador requiere un enfoque cuidadoso y equilibrado para garantizar la protección de los derechos de los administrados y el cumplimiento de los principios fundamentales del Estado de derecho.

Conclusiones

El principio de prohibición de reforma en peor, aunque no explícitamente consagrado en la Constitución Política del Perú, se fundamenta en los principios de debido proceso y tutela judicial efectiva en el ámbito penal y procesal, mientras que, en el derecho administrativo se fundamenta en el principio de confianza legítima y legalidad, ambos consagrados en el TUO de la LPAG. Así, el principio de prohibición de reforma en peor garantiza la coherencia, orden y previsibilidad de las actuaciones administrativas, protegiendo a los administrados contra modificaciones adversas en sus situaciones jurídicas tras la impugnación de decisiones administrativas. A diferencia del ámbito judicial, donde la pluralidad de instancias es parte integral del debido proceso, en el derecho administrativo, la confianza legítima es esencial para evitar la *reformatio in peius* y permitir que los administrados impugnen decisiones sin temor a empeorar su situación jurídica.

La declaración de nulidad de una sanción administrativa tiene implicaciones significativas respecto al principio de prohibición de reforma en peor, particularmente en cuanto a la emisión de una nueva sanción más gravosa. Aunque la nulidad retrotrae el procedimiento al momento del vicio, otorgando a la Administración la posibilidad de emitir un nuevo acto, esta facultad no es absoluta, ya que el principio mencionado busca proteger al administrado de decisiones que agraven su situación como consecuencia de la impugnación. Así, mientras que la retroacción del procedimiento podría justificar una nueva valoración del caso, cualquier sanción más severa podría vulnerar el principio de reforma en peor, en consecuencia, es necesario que la administración deba actuar con cautela para no vulnerar la confianza legítima ni el principio de legalidad.

Bibliografía citada

- ARMENTIA BASTERRA, J. (2019). Algunas consideraciones sobre la *reformatio in peius* en los recursos en vía administrativa. *Forum Fiscal* (257). Editorial CISS.
- BACA ONETO, V. (2007). *Derecho Administrativo Contemporáneo: Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo*. Palestra.

⁴¹ CANÓNICO 2024, 76-78.

- BACA ONETO, V. S. (2006). *La invalidez de los contratos públicos*. Civitas.
- BELADIEZ ROJO, M. (1994). Validez y eficacia de los actos administrativos (Estudio preliminar de Alejandro Nieto). Marcial Pons.
- BENVENUTTI, F. (1959). Autotutela. Enciclopedia del Diritto, Milano.
- BOCANEGRA SILVA, R. (1977). La revisión de oficio de los actos administrativos. Instituto de Estudios de Administración Local.
- CAJARVILLE PELUFFO, J. (2011). Recursos administrativos: conceptos, elementos y presupuestos. Un estudio comparativo de los regímenes peruano y uruguayo. *Derecho PUCP* (67), 381-418. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.018>
- CANÓNICO SARABIA, A. (2024). Estudio del principio de confianza legítima en el Derecho administrativo venezolano. *Revista de Derecho Administrativo* (39), 61-83.
- CUADRADO ZULOAGA, D. (2004). El principio de congruencia en el procedimiento administrativo. *Actualidad Administrativa* (5), 517-530.
- GALLARDO CASTILLO, M. J. (2010). *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: Comentario sistemático a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*. Tecnos.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. (2004). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas.
- HINOSTROZA MINGUEZ, A. (2002). *Medios Impugnatorios en el proceso civil. Doctrina y Jurisprudencia*. Segunda edición. Lima. Gaceta Jurídica.
- HUAPAYA TAPIA, R. (2015). El derecho constitucional al debido procedimiento administrativo en la ley del procedimiento administrativo general de la República del Perú. *Revista de Investigações Constitucionais* 2(1), 137-165. <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i1.43659>
- MÉNDEZ VÁSQUEZ, D. (2021). El principio de conservación del acto administrativo en el ordenamiento jurídico peruano. Editorial Asociación Civil Derecho y Sociedad
- MÉNDEZ VÁSQUEZ, D. (2024). *La nueva prueba en el recurso de reconsideración: reflexiones desde la autotutela administrativa* [Promanuscrito].
- MORÓN URBINA, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Tomo I y II. Gaceta Jurídica.
- PÉREZ LUÑO, A. (1994). *La seguridad jurídica* (2ª ed.). Ariel.
- REBOLLO PUIG, M. (2010). *Derecho Administrativo Sancionador*. Lex Nova.
- RIVAS CARRERAS, V. R. (1991). *La reformatio in peius en el Derecho Administrativo*. Tecnos.
- RUBIO CORREA, M. A. (2021). *La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1973). ¿Crisis definitiva de la "reformatio in peius"? *Revista de Administración Pública* (72), 129-156.
- SANZ RUBIALES, Í. (2001). Confianza legítima y poder legislativo. *Revista de Derecho de la Universidad de Piura* (2), 99.
- SANZ RUBIALES, Í. (2013). Contenido y alcance de la prohibición de *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo. *Revista de Administración Pública* (190), 241-276.
- VIGNOLO CUEVA, O. (2006). La responsabilidad del Estado legislador. *Revista Jurídica del Perú, Normas Legales* (66), 299-310.

Normativa citada

- Código Procesal Civil [CPC]. Ley N° 26.705 de 1993. Texto Único Ordenado. 22 de abril de 1993 (Perú).
- Constitución Política del Perú [Const]. 29 de diciembre de 1993 (Perú).
- Decreto Legislativo N° 957. Nuevo Código Procesal Penal. 29 de julio de 2004. Lima.
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS de 2019. Aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. 25 de enero de 2019.
- Resolución N.°0575-2014/SDC-INDECOPI de 2014 [INDECOPI]. Sala Especializada en Defensa de la Competencia. 23 de junio de 2014.
- Resolución N.°551-2023-OEFA/TFA-SE de 2023 [OEFA]. Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios. 21 de noviembre de 2023.
- Informe Técnico N° 411-2017-SERVIR/GPGSC [SERVIR]. Aplicación del principio prohibitivo de la *reformatio in peius*

Jurisprudencia citada

- Alfonso Salazar Montalván con Segunda Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de La Libertad (2022): Tribunal Constitucional del Perú, 10 de septiembre de 2022 (Expediente N° 1918-2002-HC/TC). [Hábeas Corpus].
- Compañía y Promotora Provelanz E.I.R.L. con Jesús Alberto Rivera Valer (2018): Corte Suprema de Justicia, 2 de agosto de 2018 (Casación N° 003685-2017-Callao). Sala Civil Permanente. [Casación].
- Daniel Martín Colana Luna con Ministerio Público (2021): Corte Suprema de Justicia, 1 de diciembre de 2021 (Casación N° 100-2020/Arequipa). Sala Penal Permanente. [Casación].
- Defensor del Pueblo, doctor Walter Albán Peralta (2003): Tribunal Constitucional del Perú, 26 de agosto de 2003 (Expediente N° 010-2001-AL/TC). [Acción de Inconstitucionalidad].
- Grimanesa Espinoza Soria con Sala Mixta Descentralizada de La Merced-Chanchamayo (2004): Tribunal Constitucional del Perú, 25 de agosto de 2004 (Expediente N° 1803-2004-AA/TC). [Acción de Amparo].
- Julón Vásquez con Ministerio Público (2023): Corte Suprema de Justicia, 28 de diciembre de 2023 (Casación N° 2090-2021/Cajamarca). Sala Penal Permanente. [Casación].
- Pleno de Jurisdicción Distrital en materia Contencioso Administrativo, 2 de julio de 2010.
- Ulises Augusto Yaya Zumaeta (2021): Corte Suprema de Justicia, 9 de marzo de 2021 (Casación N° 24459-2018-Lima). Sala Civil Permanente. [Casación].