

**NULIDAD ADMINISTRATIVA Y PROHIBICIÓN DE
LA REFORMATIO IN PEIUS EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AMBIENTAL.
ANÁLISIS DEL EXPEDIENTE
N.º 02472-2024-0-1853-JR-CA-09**

ADMINISTRATIVE NULLITY AND THE PROHIBITION ON
REFORMATIO IN PEIUS IN ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE
SANCIONING PROCEEDINGS. ANALYSIS OF CASE FILE
No. 02472-2024-0-1853-JR-CA-09

NULIDADE ADMINISTRATIVA E PROIBIÇÃO DA REFORMATIO IN
PEIUS NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
AMBIENTAL. ANÁLISE DO PROCESSO
N.º 02472-2024-0-1853-JR-CA-09

Nicole Alexandra Borrovic Ramirez
Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú
Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-7828-6430>

Fecha de recepción: 10/09/2025

Fecha de aceptación: 07/11/2025

Resumen

El presente análisis examina la Sentencia de Vista emitida en el Expediente N.º 02472-2024-0-1853-JR-CA-09, en el que se discute la aplicación del principio de prohibición de la *reformatio in peius* en un procedimiento administrativo sancionador contra Petrotal Perú S.R.L. La controversia surge por el aumento de la multa tras la nulidad de una sanción previa, lo que generó

el debate sobre los límites de la potestad sancionadora y la protección del derecho de defensa. Mientras el juzgado de primera instancia consideró que se había vulnerado el principio, la Sala sostuvo que la nulidad implicaba la inexistencia del acto inicial, permitiendo la imposición de una nueva sanción de mayor cuantía.

Palabras clave: *reformatio in peius*, procedimiento administrativo sancionador, nulidad.

Abstract

This analysis examines the ruling issued in Case No. 02472-2024-0-1853-JR-CA-09, which discusses the application of the principle of prohibition of *reformatio in peius* in administrative disciplinary proceedings against Petrotal Perú S.R.L. The controversy arose due to the increased of the fine after a previous sanction was annulled, which sparked the debate on the limits of the power to impose sanctions and the protection of the right of defense. While the court of first instance considered that the principle had been violated, the Chamber held that the annulment implied the non-existence of the initial act, allowing the imposition of a new sanction of greater amount.

Keywords: *reformatio in peius*, administrative disciplinary proceedings, nullity.

Resumo

A presente análise examina o Acórdão emitido no Processo N.º 02472-2024-0-1853-JR-CA-09, no qual se discute a aplicação do princípio da proibição da *reformatio in peius* em um procedimento administrativo sancionador contra a Petrotal Peru S.R.L. A controvérsia surge pelo aumento da multa após a anulação de uma sanção anterior, o que gerou o debate sobre os limites do poder sancionador e a proteção do direito de defesa. Enquanto o juízo de primeira instância considerou que o princípio havia sido violado, a Câmara entendeu que a anulação implicava a inexistência do ato inicial, permitindo a imposição de uma nova sanção de maior valor.

Palavras-chave: *reformatio in peius*, procedimento administrativo sancionador, nulidade.

1. Introducción

El presente caso gira en torno a la aplicación del principio de prohibición de *reformatio in peius* en un procedimiento administrativo sancionador iniciado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) contra la empresa Petrotal Perú S.R.L. La controversia se centra en determinar si, tras declararse la nulidad de una sanción pecuniaria inicial, la Administración podía imponer una multa de mayor cuantía, lo que suscitó el debate sobre los límites de la potestad sancionadora y las garantías del administrado frente al agravamiento de su situación al interponer un recurso impugnatorio.

2. Antecedentes administrativos del procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento administrativo sancionador contra Petrotal Perú S.R.L. inició el 13 de agosto de 2020, cuando la Subdirección de Fiscalización de Energía y Minas del OEFA dispuso la apertura del procedimiento por presuntos incumplimientos relacionados con la gestión de impactos ambientales derivados de un derrame de hidrocarburos.

Posteriormente, mediante la Resolución Directoral N.º 2007-2021-OEFA/DFAI del 18 de agosto de 2021, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) declaró la responsabilidad administrativa de la empresa por diversas conductas infractoras e impuso una multa total de 57,734 UIT. De este monto, 15,460 UIT correspondían a la conducta infractora n.º 8, consistente en no adoptar medidas de prevención para evitar impactos ambientales negativos generados por el derrame.

Contra esta resolución, Petrotal interpuso un recurso de reconsideración, que fue declarado infundado, y posteriormente un recurso de apelación. Al resolver este último, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) emitió la Resolución N.º 325-2022-OEFA/TFA-SE del 4 de agosto de 2022, mediante la cual declaró nula la multa de 15,460 UIT impuesta por la conducta infractora n.º 8. Esto se debió a la falta de motivación en la determinación del costo evitado relacionado con la instalación de canaletas de contención, y ordenó retrotraer el procedimiento hasta el momento en que se produjo el vicio.

En cumplimiento de este mandato, la DFAI expidió la Resolución Directoral N.º 1960-2023-OEFA/DFAI del 7 de agosto de 2023, en la que impuso a

Tabla 1. *Cálculo de la multa antes y después de la declaración de nulidad*

Cálculo de la multa	Primer cálculo por la DFAI	Segundo cálculo por la DFAI
Beneficio ilícito	5,426 IUT	6,698 UIT
Probabilidad de detención	0.5	0.5
Factores para la graduación de sanciones	148%	148%
Valor de la multa propuesta	15,460 UIT	19,826 UIT

Nota. Elaboración propia

Petrolal una nueva sanción de 19,826 UIT por la misma conducta infractora, monto superior al originalmente fijado. Ante ello, la empresa interpuso un recurso de apelación contra esta nueva sanción.

Finalmente, el 21 de noviembre de 2023, el TFA emitió la Resolución N.º 551-2023-OEFA/TFA-SE¹, mediante la cual confirmó la multa de 19,826 UIT y estableció como precedente administrativo de observancia obligatoria el criterio sobre la aplicación del principio de prohibición de la *reformatio in peius*. En los considerandos 36 al 45 de dicha resolución, el OEFA sostuvo expresamente que la declaración de nulidad de un acto administrativo produce *efectos ex tunc*, de modo que la resolución declarada nula se considera inexistente desde su origen. Bajo este razonamiento, el OEFA indicó que no corresponde otorgar ultraactividad a la sanción inicialmente impuesta, ya que sus efectos jurídicos cesan con la nulidad. En consecuencia, considera que no se vulnera la prohibición de *reformatio in peius* cuando, tras la nulidad de una resolución, se emite un nuevo pronunciamiento administrativo que impone una sanción distinta.

¹ Tribunal de Fiscalización Ambiental, Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios, Resolución N.º 551-2023-OEFA/TFA-SE, Expediente N.º 1917-2019-OEFA/DFAI/PAS. Lima, 21 de noviembre de 2023.

3. Desarrollo del proceso judicial (Expediente N.º 02472-2024-0-1853-JR-CA-09)

Agotada la vía administrativa con la emisión de la Resolución N.º 551-2023-OEFA/TFA-SE, Petrotal Perú S.R.L. interpuso una demanda contencioso-administrativa contra dicho acto administrativo, dando inicio al Expediente N.º 02472-2024-0-1853-JR-CA-09.

El Juzgado Contencioso Administrativo, mediante sentencia del 30 de enero de 2025², declaró fundada la demanda, señalando que el incremento de la multa constituía una vulneración indirecta del principio de prohibición de *reformatio in peius*, al ser consecuencia directa de la interposición del recurso. El juzgado enfatizó que este principio constituye una garantía del debido procedimiento administrativo, orientada a salvaguardar el derecho de los administrados a recurrir sin temor a un perjuicio mayor. Asimismo, señaló que la declaración de nulidad utilizada por el OEFA como sustento para recalcular la sanción desnaturalizaba este principio, convirtiéndose en una vía encubierta para agravar la situación del sancionado y desincentivar el ejercicio del derecho de defensa.

Sin embargo, esta decisión fue apelada por el OEFA y revisada por la Cuarta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima³, que mediante resolución del 10 de junio de 2025 revocó la sentencia y declaró infundada la demanda. Por mayoría, consideró que la sanción inicial quedó sin efectos jurídicos al ser declarada nula, de modo que la nueva multa fue impuesta mediante un acto administrativo distinto, ajeno al ámbito del recurso impugnativo, razón por la cual no procedía invocar la prohibición de *reformatio in peius*. Además, sostuvo que este principio solo opera cuando se emite una decisión en segunda instancia administrativa que resuelve el recurso del administrado, y no en la expedición de un nuevo pronunciamiento derivado de una nulidad. Según la mayoría, sostener lo contrario implicaría contravenir el principio de legalidad y convalidar un uso abusivo del derecho de defensa.

2 Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, Sentencia, Resolución N.º 8, Exp. N.º 02472-2024-0-1853-JR-CA-09. Lima, 30 de enero de 2025.

3 Corte Superior de Justicia de Lima, Cuarta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo, Sentencia de vista, Resolución N.º 4, Exp. N.º 02472-2024-0-1853-JR-CA-09. Lima, 10 de junio de 2025.

Cabe destacar que en dicha decisión se emitió un voto en discordia por parte de la magistrada Valer Fernández, quien sostuvo la misma posición que el juzgado de primera instancia. Para la magistrada, la nulidad de la sanción de 15,460 UIT fue declarada como resultado del recurso de apelación de la empresa, por lo que el incremento a 19,826 UIT sí configuraba una *reformatio in peius* indirecta. En su razonamiento, la distinción entre una nulidad de oficio y una nulidad derivada de un recurso resultaba esencial, pues en el segundo supuesto debía prevalecer la protección del administrado frente al riesgo de un agravamiento de su situación.

4. Análisis

Ahora bien, es preciso recordar que el principio de prohibición de la *reformatio in peius* en el derecho administrativo peruano se encuentra recogido en la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley 27444, concretamente en los artículos 187, inciso 2⁴, y 237, inciso 3⁵.

Ambos preceptos establecen, en esencia, que cuando un procedimiento se inicia a petición del interesado o cuando el sancionado interpone un recurso, la resolución que se emita no puede empeorar su situación inicial ni imponerle sanciones más graves. Asimismo, Rivas indica que con este principio se restringe la facultad de la administración para resolver el recurso, pues le impide alterar la decisión cuestionada de manera que empeore la posición

4 Artículo 187.- Contenido de la resolución

187.1 La resolución que pone fin al procedimiento cumplirá los requisitos del acto administrativo señalados en el Capítulo Primero del Título Primero de la presente Ley.

187.2 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 procede.** (El resaltado es nuestro).

5 Artículo 237.- Resolución

237.1 En la resolución que ponga fin al procedimiento no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica.

237.2 La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. La administración podrá adoptar las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia, en tanto no sea ejecutiva.

237.3 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.** (El resaltado es nuestro).

que anteriormente se le había otorgado al solicitante⁶. Se trata, por tanto, de una garantía destinada a proteger al administrado frente a posibles excesos de la Administración.

En el caso analizado, la Cuarta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima consideró que este principio no había sido vulnerado. Su razonamiento partió de una interpretación estricta de la norma, centrada en los efectos de la nulidad. Así, sostuvo que la prohibición de *reformatio in peius* solo se activa al momento de resolverse un recurso impugnatorio, lo que —a su criterio— no ocurría en este supuesto, ya que la sanción más gravosa no fue impuesta en el marco de dicho recurso, sino mediante una nueva resolución dictada por mandato superior. Bajo la lógica del colegiado, la sanción inicial de 15,460 UIT quedó sin efecto desde el momento en que se produjo el vicio que motivó su nulidad, y la Resolución Directoral N.º 1960-2023-OEFA/DFAI constituyó un acto distinto, autónomo respecto de la apelación ya resuelta mediante la Resolución N.º 325-2022-OEFA/TFA-SE.

No obstante, cabe precisar el fundamento del principio de prohibición de la *reformatio in peius*, dado que su aplicación en el derecho administrativo peruano ha generado controversias y confusiones, en particular cuando se relaciona con la declaración de nulidad de una sanción. Sobre este punto, la doctrina ofrece diversas perspectivas: Sanz Rubiales⁷ sostiene que este principio se fundamenta en la tutela judicial efectiva y en la seguridad jurídica; Armentia Basterra⁸ lo vincula con los principios de seguridad jurídica, legalidad y congruencia; mientras que Gallardo Castillo⁹ lo asocia con la seguridad jurídica y confianza legítima.

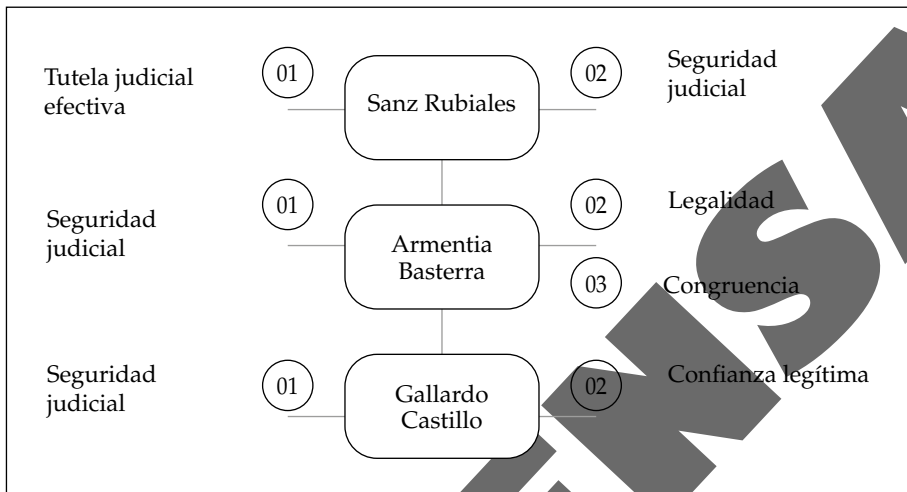
6 Víctor Rafael Rivas Carreras, *La reformatio in peius en el derecho administrativo* (Madrid: Tecnos, 1991).

7 Íñigo Sanz Rubiales, «Contenido y alcance de la prohibición de *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo», *Revista de Administración Pública*, 190, (2013). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4250987.pdf>

8 Javier Armentia Basterra, «Algunas consideraciones sobre la *reformatio in peius* en los recursos en vía administrativa», *Forum Fiscal*, 257, (2019).

9 María Jesús Gallardo Castillo, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: Comentario sistemático a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre* (Madrid: Tecnos, 2010).

Figura 1. Fundamento de la prohibición de reformatio in peius en el derecho administrativo



Nota. Elaboración propia

5. Conclusiones

Del análisis realizado, se advierte que coexisten distintas interpretaciones en torno a la relación entre la nulidad administrativa y el principio de prohibición de la *reformatio in peius*.

El marco normativo de este principio se encuentra previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. El artículo 187.2 establece que, en los procedimientos iniciados a petición de parte, la resolución debe ser congruente con lo solicitado, sin agravar la situación del administrado. Asimismo, el artículo 237.3 dispone que cuando el infractor sancionado impugne una resolución, la autoridad no podrá imponerle una sanción más grave al resolver el recurso. Estas disposiciones constituyen la base normativa que protege al administrado de un eventual desincentivo en el ejercicio de su derecho a impugnar.

No obstante, como advierte Borrovic¹⁰, cuando la Administración retrotrae un procedimiento a raíz de una nulidad derivada de un recurso interpuesto

10 Nicole Alexandra Borrovic Ramirez, «Delimitación de la prohibición de *reformatio in peius* en el ordenamiento jurídico peruano: propuesta para una aplicación coherente», *Revista de Derecho*

por el administrado, si bien la nulidad puede tener efectos retroactivos, ello no habilita a imponer una sanción mayor. De hacerlo, se desnaturaliza la finalidad del recurso administrativo —garantizar la defensa frente a un acto lesivo— y se vacía de contenido el principio de *reformatio in peius*. En este sentido, el uso de la nulidad como mecanismo para agravar la situación del sancionado resulta incompatible con la lógica garantista del procedimiento sancionador.

Actualmente, tras la emisión de la sentencia de vista, Petrotal interpuso un recurso de casación, el cual fue admitido en septiembre de 2025. En consecuencia, corresponde a la Corte Suprema pronunciarse de manera definitiva sobre los alcances y el fundamento del principio de prohibición de la *reformatio in peius* en los procedimientos sancionadores. Este análisis resulta indispensable, pues el criterio que adopte no solo incidirá en la solución del caso concreto, sino que además contribuirá al desarrollo de la jurisprudencia nacional en materia de garantías del administrado frente al poder sancionador de la Administración.

REFERENCIAS

Armentia Basterra, Javier. «Algunas consideraciones sobre la reformatio in peius en los recursos en vía administrativa». *Forum Fiscal*, 257, (2019).

Borrovic Ramirez, Nicole Alexandra. «Delimitación de la prohibición de *reformatio in peius* en el ordenamiento jurídico peruano: propuesta para una aplicación coherente». *Revista de Derecho Administrativo ReDAd*, n.º 40 (julio-diciembre 2024): 39-52. <https://doi.org/10.7764/Redad.40.3>

Congreso de la República. Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Diario Oficial *El Peruano*, 11 de abril de 2001.

Corte Superior de Justicia de Lima. Cuarta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo. Sentencia de vista, Resolución N.º 4. Expediente N.º 02472-2024-0-1853-JR-CA-09. Materia: Impugnación de resolución administrativa. Proceso ordinario. Demandante: Petrotal Perú S.R.L. Demandado: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Lima, 10 de junio de 2025.

Gallardo Castillo, María Jesús. *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: Comentario sistemático a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*. Madrid: Tecnos, 2010.

Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima. Sentencia, Resolución N.º 8. Expediente N.º 02472-2024-0-1853-JR-CA-09. Materia: Impugnación de acto administrativo. Especialista: Gálvez Ruiz, Carlos A. Demandante: Petrotal Perú S.R.L. Demandado: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Lima, 30 de enero de 2025.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil* [Resolución Ministerial N.º 010-93-JUS]. Separata Especial del Diario Oficial *El Peruano*. Lima, 22 de abril de 1993.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Tribunal de Fiscalización Ambiental, Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios. Resolución N.º 551-2023-OEFA/TFA-SE. Expediente N.º 1917-2019-OEFA/DFAI/PAS. Lima, 21 de noviembre de 2023. <https://www.gob.pe/institucion/oeft/informes-publicaciones/5293855-resolucion-n-551-2023-oeft-tfa-se>

Rivas Carreras, Víctor Rafael, *La reformatio in peius en el derecho administrativo*. Madrid: Tecnos, 1991.

Sanz Rubiales, Íñigo. «Contenido y alcance de la prohibición de *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo». *Revista de Administración Pública*, 190, (2013): 241-276. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4250987.pdf>

CONFLICTO DE INTERESES

La autora no presenta conflicto de intereses.

FINANCIAMIENTO

Autofinanciado

CORRESPONDENCIA

nicole.borrovic@pucp.edu.pe

Trayectoria académica de la autora

Nicole Alexandra Borrovic Ramirez es abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con una segunda especialidad en Derecho Administrativo por la misma casa de estudios. Actualmente, cursa la Maestría en Derecho Administrativo en dicha universidad.