



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS



TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

**CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA LIMITACIÓN DEL
DERECHO A IMPUGNAR ORIGINADA POR EL
RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD EN EL
PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN DE
OSINERGMIN**

AUTOR:

CORONEL CUSMA, Marilu Anel.

ASESOR:

M.Cs. LOPEZ NÚÑEZ, José Luis.

Cajamarca, Perú, febrero de 2026.



CONSTANCIA DE INFORME DE ORIGINALIDAD

1. Investigador:
Marilu Anel Coronel Cusma
DNI: 73494343
Escuela Profesional - Facultad:
Escuela Profesional de Derecho – Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
2. Asesor (a): Dr. José Luis López Nuñez
Departamento Académico:
Derecho.
3. Grado académico o título profesional para el estudiante
☐ Bachiller ☒ Título profesional ☐ Segunda especialidad
☐ Maestro ☐ Doctor
4. Tipo de Investigación:
☒ Tesis ☐ Trabajo de investigación ☐ Trabajo de suficiencia profesional
☐ Trabajo académico
5. Título de Trabajo de Investigación:
CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA LIMITACIÓN DEL DERECHO A IMPUGNAR ORIGINADA POR
EL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN Y
SANCIÓN DE OSINERGMIN
6. Fecha de evaluación: 10/03/2026.
7. Software antiplagio: ☒ TURNITIN ☐ URKUND (ORIGINAL) (*)
Porcentaje de Informe de Similitud: 12%.
8. Código Documento: oid:::3117:566141167
9. Resultado de la Evaluación de Similitud:
☒ APROBADO ☐ PARA LEVANTAMIENTO DE OBSERVACIONES ☐ DESAPROBADO

Fecha Emisión: 11/03/2026.

Firma y/o Sello
Emisor Constancia

Dr. José Luis López Nuñez
DNI: 42946877

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
Instituto de Investigaciones Jurídicas y Políticas

M.Cs. José Luis López Nuñez
DIRECTOR (a)

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS

En la ciudad de Cajamarca, siendo las nueve de la mañana del día jueves veintinueve de enero del dos mil veintiséis, reunidos en la Sala de Grados y Títulos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Cajamarca, los integrantes del Jurado N°01, presidido por la e integrado por la Dra. Teresa Ysabel Terán Ramírez, en su condición de Secretaria; y, el Abg. José Olinto Araujo Vera, en calidad de Vocal, designado mediante Resolución de Decanato N°142-2025-FDCP-UNC, de fecha 04 de noviembre del 2025, con la finalidad de llevar a cabo la sustentación de tesis titulada: **"CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LA LIMITACION DEL DERECHO A IMPUGNAR ORIGINADA POR EL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN DE OSINERGMIN"** presentado por la Bachiller en Derecho MARILU ANEL CORONEL CUSMA, con la finalidad de optar el Título Profesional de Abogada. En este sentido, se dio inicio al acto académico concediéndole a la sustentante el plazo reglamentario, luego de lo cual se procedió a formular observaciones y preguntas por partes de los integrantes del jurado evaluador, las cuales fueron absueltas por la bachiller en mención, posteriormente, se invitó a la sustentante a abandonar el recinto con la finalidad de deliberar calificar su desempeño, siendo el resultado: **APROBADO POR MAYORIA CON CALIFICATIVO DE CATORCE (14)**, con lo que concluyó el acto académico, siendo las once de la mañana, procediendo con la firma de los intervinientes.



Dra. Sandra Verónica Manrique Urteaga
PRESIDENTE



Teresa Ysabel Terán Ramírez
SECRETARIA



Abg. José Olinto Araujo Vera
VOCAL



Marilu Anel Coronel Cusma
BACHILLER

DEDICATORIA

A Dios, mi madre y mi hermano.

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA:	IV
TABLA DE CONTENIDO	V
AGRADECIMIENTO	IX
RESUMEN	X
<i>ABSTRACT</i>	XI
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I	3
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1.1.1. Contextualización o problemática	3
1.1.2. Descripción del Problema.....	14
1.1.3. Formulación del problema	15
1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	15
1.3. OBJETIVOS	17
1.3.1. General	17
1.3.2. Objetivos específicos	17
1.4. DELIMITACIÓN	18
1.4.1. Espacial	18
1.4.2. Temporal.....	19
1.5. LIMITACIONES	19
1.6. TIPO Y NIVEL DE TESIS	19
1.6.1. De acuerdo con el fin que persigue	19
1.6.2. De acuerdo con el diseño de la investigación	21
1.6.3. De acuerdo con los métodos y procedimientos que se utilizan	23
1.7. HIPÓTESIS	25
1.8. MÉTODOS	26

1.8.1. Generales	26
1.8.2. Específicos.....	30
1.9. TÉCNICAS	34
1.9.1. Observación Documental	34
1.10. INSTRUMENTOS.....	34
1.10.1. Hoja guía de observación documental.....	34
1.11. UNIDAD DE ANÁLISIS, UNIVERSO Y MUESTRA	34
1.12. ESTADO DE LA CUESTIÓN	34
CAPÍTULO II	37
2.1. MARCO IUSFILOSÓFICO DE LA INVESTIGACIÓN	37
2.2. ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO	46
2.3. PRINCIPIO DE NO REFORMA EN PEOR.....	51
2.4. DERECHO FUNDAMENTAL A LA INTERPOSICIÓN DE RECURSO ADMINISTRATIVO	56
2.5. TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA.....	61
2.6. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	65
2.6.1. El procedimiento administrativo sancionador en el Reglamento del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN.....	67
2.6.2. Reconocimiento de responsabilidad	69
2.7. ASPECTOS NORMATIVOS	71
2.8. CASUÍSTICA RELACIONADA AL TEMA DE INVESTIGACIÓN.....	76
2.8.1. Resolución N. ° 79-2022-OS/TASTEM-S1.....	76
CAPÍTULO III.....	80
CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS	80
3.1. DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	80
3.1.1. Fundamento axiológico que subyace a la regulación específica del derecho	

a la <i>non reformatio in peius</i> regulado en el procedimiento administrativo de fiscalización y sanción de OSINERGMIN.....	80
3.1.2. Efectos jurídicos y procedimentales que se derivan del reconocimiento de responsabilidad efectuado por el administrado dentro del procedimiento sancionador	91
3.1.3. Consecuencias jurídicas que origina la limitación de interponer recursos administrativos cuando existe reconocimiento de responsabilidad en el procedimiento de fiscalización y sanción a cargo de OSINERGMIN	100
3.2. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS	110
3.2.1. Vulneración del principio de <i>non reformatio in peius</i> , tutela administrativa efectiva y debido proceso.....	110
3.2.2. Desnaturalización de la finalidad atenuante del reconocimiento de responsabilidad, al condicionarse a la renuncia del derecho a recurrir .	122
3.2.3. Lesividad del fundamento subyacente y desconocimiento del efecto positivo y atenuante del reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado	132
CAPÍTULO IV	143
PROPUESTA NORMATIVA	143
4.1. APRECIACIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	143
4.2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	145
4.2.1. Fundamentación axiológico-jurídica	145
4.2.2. Fundamentación dogmático-jurídica.....	148
4.2.3. Revisión del contexto normativo actual y de los vacíos identificados	150
4.2.4. Ponderación de derechos fundamentales enfrentados	152
4.2.5. Contexto fáctico	156
4.3. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.....	158
4.3.1. Presupuestal y financiero	158

VIII

4.3.2. Beneficios directos para la ciudadanía y los administrados.....	159
4.3.3. Impacto positivo en la regulación y supervisión administrativa.....	160
4.3.4. Beneficios sociales y económicos de mediano y largo plazo	161
4.3.5. Consideración de costos y limitaciones	161
4.4. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL	162
4.5. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL.....	164
4.6. FÓRMULA LEGAL	166
CONCLUSIONES	169
RECOMENDACIONES.....	170
LISTA DE REFERENCIAS	171

AGRADECIMIENTO:

Al M.Cs. José Luis López Núñez, por sus valiosos conocimientos en el ejercicio
de la presente investigación.

RESUMEN

El ejercicio de interponer recursos administrativos, es un derecho fundamental del administrado cuando se encuentra inmerso en un procedimiento administrativo, sin embargo, el Reglamento de Fiscalización y Sanción del Osinergmin regula en su artículo 26 disposiciones que gradúan la multa cuando se reconoce la responsabilidad, pero que condicionan tal beneficio a la no interposición de recurso administrativo sobre la resolución que impone la sanción; es decir, si el administrado impugna, tales beneficios se pierden y la sanción puede ser empeorada. Ante ello, el objetivo principal es determinar las consecuencias jurídicas de la limitación del derecho a impugnar originada por el reconocimiento de responsabilidad en el procedimiento de fiscalización y sanción de Osinergmin, se usó el análisis documental y los métodos deductivo, analítico, dogmático y hermenéutico para la obtención de datos y su interpretación. Los resultados de la investigación reflejan que limitar el derecho a impugnar la resolución que impone la sanción, cuando se ha reconocido la responsabilidad, genera consecuencias jurídicas que vulneran el principio de no reforma en peor y el principio de legalidad, desconocen el efecto positivo del reconocimiento de la responsabilidad y atentan contra el patrimonio del administrado.

Palabras clave: limitación de interponer recurso administrativo, reconocimiento de responsabilidad, procedimiento administrativo sancionador, OSINERGMIN.

ABSTRACT

The filing of administrative appeals constitutes a fundamental right of the administrated party when involved in an administrative proceeding. However, the Osinergmin Regulation on Supervision and Sanction, in Article 26, establishes provisions that reduce the fine when responsibility is acknowledged, but conditions such benefit on the non-filing of an administrative appeal against the resolution imposing the sanction; that is, if the administrated party challenges the decision, such benefits are forfeited and the sanction may be aggravated. In this context, the main objective is to determine the legal consequences of limiting the right to appeal arising from the acknowledgment of responsibility in Osinergmin's supervision and sanction procedure. Documentary analysis and deductive, analytical, dogmatic, and hermeneutic methods were used for data collection and interpretation. The results of the research show that limiting the right to challenge the resolution imposing the sanction, when responsibility has been acknowledged, generates legal consequences that violate the principle of reformatio in peius and the principle of legality, disregard the positive effect of acknowledging responsibility, and undermine the patrimony of the administrated party.

Keywords: *limitation of filing an administrative appeal, recognition of liability, administrative sanctioning procedure, OSINERGMIN.*

INTRODUCCIÓN

En el ámbito del derecho administrativo sancionador, el reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado ha sido incorporado como un mecanismo para fomentar la celeridad y eficiencia de los procedimientos, así como para promover la colaboración con la administración. En el caso específico de OSINERGMIN, dicho reconocimiento habilita la aplicación de criterios de gradualidad en la determinación de la sanción, lo cual puede resultar en una reducción significativa de la multa impuesta, de acuerdo con el artículo 26 del Reglamento de Fiscalización y Sanción del OSINERGMIN. Sin embargo, este beneficio se encuentra condicionado a la renuncia del administrado a ejercer su derecho a impugnar la resolución sancionadora, afectando derechos fundamentales, como el derecho al recurso y a la tutela administrativa efectiva.

La presente investigación se centró en determinar las consecuencias jurídicas de esta limitación, así como evaluar su compatibilidad con los principios que rigen el derecho administrativo sancionador, en particular el derecho fundamental a impugnar, el principio de legalidad, el debido procedimiento y la prohibición de la reforma en peor.

Para esto, se estableció el primer capítulo referido a los aspectos metodológicos, mismos que consignan tanto a la contextualización como a la descripción del problema, en el que se evidencia la problemática relativa a la limitación de interponer recursos administrativos de acuerdo con el artículo 26 del Reglamento de Fiscalización y Sanción del OSINERGMIN; luego de ello, se constata la redacción de la formulación del problema, la justificación, los objetivos, hipótesis, el tipo y nivel de investigación, los métodos, técnicas e instrumentos.

El segundo capítulo se compone de aspectos *iusfilosóficos* que dan cuenta de un marco teórico acorde a los objetivos de la investigación ya que, se ha considerado, incluir, por ejemplo, el paradigma del Estado Constitucional de Derecho, principio de no reforma en peor, derecho fundamental a impugnar, tutela administrativa efectiva, reconocimiento de responsabilidad, aspectos normativos y casuística, de cuyos contenidos la presente investigación se avaló para sustentar su desarrollo.

Finalmente, en el tercer capítulo, se ha desarrollado la contrastación de la hipótesis, lo cual necesariamente responden a los objetivos específicos e hipótesis, para posteriormente proceder a redactar las conclusiones, así como plantear ciertas recomendaciones.

CAPÍTULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1. Contextualización o problemática

El principio de *non reformatio in peius*, entendido como prohibición de la reforma en perjuicio, constituye una figura jurídica de relevancia transversal con aplicaciones en los ámbitos jurídico, político y administrativo; su esencia se encuentra en la premisa de que ninguna modificación normativa, reforma institucional o decisión resolutoria, ya sea administrativa o jurisdiccional, debe agravar la situación jurídica de una persona como consecuencia directa del ejercicio del derecho de impugnación (Sanz Rubiales, 2013).

Este principio impone como regla fundamental que toda intervención reformadora, ya sea legislativa, administrativa o judicial, debe orientarse a la mejora de la situación existente o, en su defecto, a su preservación en iguales condiciones, evitando expresamente que la revisión de un acto derive en un retroceso o en un perjuicio para quien ha ejercido legítimamente un mecanismo de revisión o impugnación.

Su justificación no obedece únicamente a criterios de razonabilidad práctica, sino que se sustenta en la protección de la seguridad jurídica y en la garantía del derecho de defensa (Sanz Rubiales, 2013); de esta manera, permitir que una modificación normativa,

una decisión judicial o una revisión administrativa agrave la situación del sujeto que ha promovido el cambio o la impugnación introduciría un efecto disuasorio contrario a los principios que rigen el Estado de derecho.

Desde esta perspectiva, el principio opera como límite material al poder de reforma, pues impide que las decisiones adoptadas en una segunda instancia o, por un órgano revisor, excedan en perjuicio los términos del acto originario; a su vez, preserva la confianza legítima del administrado o del justiciable, quien debe contar con la seguridad de que el ejercicio de un derecho procedimental no se convertirá en fuente de agravios inesperados o injustificados.

De esta manera, la prohibición de la reforma en peor consolida un modelo de revisión fundado en la proporcionalidad, la equidad y la garantía de no regresividad, principios indispensables para la justicia material y el debido proceso en sentido amplio (Del Risco Ramírez, 2023).

El principio explicado, aplicado al ámbito político, actúa como criterio de evaluación de las reformas legislativas y de las políticas públicas, puesto que, se parte del supuesto de que toda medida adoptada por las autoridades debe orientarse a optimizar la calidad de vida de la ciudadanía, mejorar la eficiencia de los servicios públicos y garantizar la adecuada administración de los recursos estatales (Del Risco Ramírez, 2023).

Esto porque cualquier iniciativa normativa, legislativa o de política pública que implique una regresión en el ejercicio de derechos fundamentales, la reducción de beneficios sociales previamente reconocidos o un deterioro en la eficacia de las instituciones públicas resulta incompatible con el principio de *non reformatio in peius*.

Esta noción no se limita al plano jurídico, sino que opera como directriz de actuación estatal al establecer un estándar mínimo de protección que impide retrocesos arbitrarios o injustificados; en este sentido, la regresividad de derechos constituye una vulneración directa del principio de progresividad, especialmente en el ámbito de los derechos sociales, económicos y culturales, cuyo desarrollo impone al Estado la obligación de promover avances constantes y sostenidos en su reconocimiento y efectividad (Toledo Toribio, 2010).

Asimismo, se exige preservar los niveles de funcionalidad y cobertura alcanzados por las políticas públicas, evitando que las reformas estructurales o los cambios en la gestión pública debiliten la capacidad estatal o disminuyan la calidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía (Aráoz, 2005); así, cuando una reforma implica una merma en las condiciones de acceso a derechos, una restricción de garantías procesales o una degradación institucional, se configura una transgresión al principio de no reforma en peor, que actúa como barrera jurídica y ética frente a decisiones

regresivas que comprometan los estándares consolidados en el ordenamiento jurídico y en la praxis administrativa.

En el ámbito estrictamente jurídico, este principio adquiere una dimensión técnica y garantista, al establecer límites a la actuación de las autoridades jurisdiccionales y administrativas; de esta manera, ninguna resolución emitida en respuesta a un recurso promovido por una de las partes debe colocarla en una situación más desfavorable que la derivada de la decisión inicialmente impugnada.

Su finalidad es preservar los derechos y libertades fundamentales de las personas, evitando que el uso de los medios impugnatorios se convierta en un riesgo para quien los ejerce. Sanz Rubiales (2021) aborda este principio desde la perspectiva jurisdiccional, destacando que ningún tribunal puede emitir una resolución que agrave la situación del recurrente en comparación con la decisión previamente adoptada.

Aunque el análisis se circunscribe al ámbito judicial, también se advierte su proyección en el campo administrativo, en tanto el principio de tutela judicial efectiva, reconocido por el Tribunal Constitucional, respalda su aplicación analógica en los procedimientos administrativos.

Ahora, desde el ámbito normativo, se tiene el artículo 426, inciso 2, del Código Procesal Penal que establece que no puede imponerse una pena más severa en un nuevo juicio cuando este se ha

originado por un recurso presentado en favor del imputado; de manera similar, el artículo 258, numeral 3, del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, dispone que, si el administrado sancionado decide impugnar la resolución administrativa, no podrá recibir una sanción más gravosa como resultado de la revisión.

Ambas normas reflejan la esencia del principio de *non reformatio in peius*, entendido como la prohibición de que una revisión procesal o administrativa agrave la situación del recurrente (Paucar Bejarano y Arias Ramírez, 2024).

En materia penal, el principio se configura como una salvaguarda frente al riesgo de que un tribunal de superior jerarquía, al resolver un recurso impugnatorio interpuesto únicamente por el imputado, emita una decisión que agrave su situación jurídica; de esta manera, busca incentivar el uso de los medios impugnatorios y garantizar que su ejercicio no se convierta en una amenaza para la posición del procesado.

En el ámbito administrativo, la prohibición de la reforma en perjuicio actúa como un límite para impedir que la revisión de un acto desfavorable al administrado, iniciada por este, concluya con una decisión más gravosa; su aplicación se circunscribe a los supuestos en los que el recurso ha sido promovido a iniciativa de parte, en correspondencia con el principio dispositivo que rige el procedimiento administrativo general (Morón Urbina, 2005).

La finalidad del principio está estrechamente vinculada a la protección del debido proceso, el derecho a la defensa y el derecho a un juicio justo; por esto, su vigencia fortalece la seguridad jurídica y la confianza en el sistema administrativo y judicial, asegurando que las decisiones se mantengan dentro de los límites fijados por las pretensiones de las partes.

En consecuencia, la relación entre el principio de *non reformatio in peius* y el principio de congruencia procesal resulta directa, pues el órgano revisor debe ceñirse estrictamente a los términos del recurso, evitando introducir agravios no solicitados; en este sentido, la prohibición de la reforma en perjuicio se presenta como una manifestación concreta de la congruencia procesal, al impedir que el órgano revisor exceda los márgenes del debate planteado (Salamero Teixidó, 2012).

Así, puede establecerse que este principio presenta una doble naturaleza; por un lado, opera como garantía procesal al limitar el alcance de las decisiones adoptadas en instancias revisoras; por otro, se erige como un derecho de rango constitucional en tanto materializa el respeto a los derechos fundamentales dentro del Estado de derecho.

De ahí que, puede señalarse que su origen procesal deriva del derecho al debido proceso y su extensión al ámbito administrativo encuentra sustento en el principio del debido procedimiento, que

exige que la administración pública actúe dentro de parámetros de legalidad, imparcialidad y razonabilidad.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N.º 03768-2021-PHC/TC (2022), ha reconocido el carácter constitucional del principio de *non reformatio in peius*, relacionándolo con los derechos fundamentales de defensa y de interposición de medios impugnatorios; bajo esta lógica, se reafirma que el órgano jurisdiccional de segunda instancia no puede agravar la situación jurídica del recurrente cuando solo este interpuso el recurso, evitando que el ejercicio del derecho de impugnación sea desincentivado por el riesgo de una decisión más gravosa.

En el derecho comparado, el sistema jurídico español acoge el principio como una manifestación de la tutela judicial efectiva, según lo ha establecido el Tribunal Supremo en la sentencia N.º 2011/373300, en que se reconoce que la prohibición de la reforma en perjuicio constituye una garantía tanto en la vía jurisdiccional como en la administrativa, basada en el principio dispositivo, la prohibición de indefensión y los derechos procesales de rango constitucional.

Desde esta perspectiva, el principio de *non reformatio in peius* adquiere valor jurídico constitucional al proyectarse no solo sobre el derecho al debido proceso, sino también sobre la tutela jurisdiccional efectiva; de lo que se colige que su reconocimiento lo

convierte en un parámetro que limita la actuación del poder punitivo del Estado y orienta la interpretación y aplicación de las normas legales e infra legales vinculadas a su operatividad.

Así, el artículo I del Título Preliminar de la Ley N.º 27444 dispone que las entidades públicas están obligadas a respetar las garantías procesales reconocidas en la norma, incluyendo la prohibición de emitir decisiones más gravosas cuando el recurso haya sido interpuesto exclusivamente por el administrado. Este límite refuerza el principio de *non reformatio in peius* dentro del procedimiento administrativo.

La misma ley regula el procedimiento administrativo sancionador en el artículo 229, inciso 1, que reconoce la facultad de las entidades para establecer infracciones y sanciones aplicables a los administrados. Bajo este marco, organismos como el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) ejercen potestades sancionadoras conforme a lo previsto en su Reglamento de Fiscalización y Sanción, aprobado por Resolución N.º 208-2020-OS/CD.

Dicho reglamento establece el procedimiento sancionador, distinguiendo la función instructora, encargada de determinar si corresponde iniciar el procedimiento, y la función sancionadora, responsable de declarar la existencia de infracción e imponer la sanción correspondiente. Las medidas coercitivas previstas incluyen multas, clausuras, suspensión de actividades y otras

sanciones destinadas a corregir y prevenir incumplimientos normativos (art. 25).

El artículo 26 del Reglamento prevé la graduación de las multas e incorpora como factor atenuante el reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado, que debe ser expreso, por escrito y suscrito por el agente fiscalizado o su representante legalmente facultado, descartándose manifestaciones tácitas o meramente verbales; la exigencia busca dotar de certeza jurídica a la voluntad asumida por el administrado, garantizando un procedimiento transparente y documentado.

De esta manera, el reconocimiento de responsabilidad debe formularse de manera precisa e incondicional, implicando una aceptación clara de los hechos imputados, sin reservas ni condicionamientos; a fin de garantizar certeza jurídica en la valoración de la conducta del administrado, evitando ambigüedades que puedan afectar la coherencia del procedimiento sancionador.

Por su parte, la incondicionalidad del reconocimiento excluye cualquier vinculación a otros actos procesales o a la obtención de beneficios adicionales a los previstos en la norma; así, no se considera válido un reconocimiento acompañado de declaraciones exculpatorias o justificaciones que atenúen la aceptación de la infracción; la disposición busca que la manifestación del

administrado sea coherente, congruente y libre de contradicciones, garantizando la eficacia jurídica del acto.

El artículo 26, inciso 4, literal a), del Reglamento de Fiscalización y Sanción de OSINERGMIN establece que el acceso a la reducción de la multa exige que el administrado renuncie al derecho de presentar descargos o interponer recursos administrativos. De este modo, el beneficio queda condicionado a un allanamiento pleno, lo que genera un incentivo para desistir del ejercicio del derecho de defensa y del derecho a impugnar la resolución sancionadora, a cambio de una reducción de la multa que puede alcanzar porcentajes del 10 %, 30 % o 50 %, según los parámetros fijados por la autoridad competente.

Esta configuración normativa parece enfrentarse con el principio de *non reformatio in peius*, pues la pérdida automática del beneficio al interponer un recurso introduce un efecto disuasorio en el uso legítimo de los medios impugnatorios, el administrado tiene un alto índice de probabilidad de quedar expuesto a la imposición de la sanción íntegra e incluso a un resultado más gravoso sin una evaluación individualizada de su conducta procesal; de este modo, el diseño del artículo 26 penaliza indirectamente la impugnación, afectando derechos fundamentales como la defensa y el debido procedimiento.

El artículo 28, inciso 8, del mismo reglamento dispone que la impugnación de una resolución sancionadora no puede derivar en

una sanción más gravosa para el agente fiscalizado, pues se busca garantizar el principio de no reforma en peor dentro del procedimiento administrativo sancionador; sin embargo, la coexistencia de ambos artículos genera una contradicción normativa que debe resolverse mediante una interpretación sistemática y conforme a los principios constitucionales de tutela administrativa efectiva y debido procedimiento.

El artículo 26 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de OSINERGMIN establece que el acceso a beneficios de reducción de multa, derivados del reconocimiento de responsabilidad, queda condicionado a la renuncia del derecho a interponer recursos administrativos; esta disposición introduce un límite expreso al ejercicio de un derecho procesal básico, al obligar al administrado a optar entre aceptar la sanción en primera instancia para obtener un beneficio económico o recurrir la decisión con el riesgo de recibir una sanción mayor en segunda instancia.

Por otro lado, el artículo 28, inciso 8, del mismo reglamento consagra el principio de prohibición de reforma en peor, al señalar que la impugnación de una resolución sancionadora no puede generar una sanción más gravosa para el agente fiscalizado; este reconocimiento normativo busca salvaguardar la tutela administrativa efectiva y garantizar que la interposición de un recurso no se convierta en una fuente de agravios adicionales.

La coexistencia de estas disposiciones genera una contradicción normativa que afecta el ejercicio del derecho a recurrir, el administrado se enfrenta a un escenario en el que la utilización de medios impugnatorios puede derivar en la pérdida del beneficio de reducción de sanción y en la imposición de una multa mayor, como ha ocurrido en casos donde la autoridad de segunda instancia ha incrementado la sanción al considerar incumplida la condición de no interponer recurso; disposiciones que deben ser analizadas en virtud del principio de prohibición de reforma en peor y el derecho al uso de mecanismos de revisión administrativa.

1.1.2. Descripción del Problema

El procedimiento administrativo sancionador constituye el mecanismo mediante el cual las entidades públicas supervisan el cumplimiento del ordenamiento jurídico y aplican sanciones ante conductas infractoras; en este marco, el derecho a interponer recursos administrativos se configura como una garantía esencial del debido proceso, pues permite al administrado cuestionar decisiones que considere ilegales o arbitrarias.

Sin embargo, el Reglamento de Fiscalización y Sanción de OSINERGMIN introduce una restricción al condicionar la reducción de la multa al reconocimiento de responsabilidad y a la renuncia expresa a impugnar la resolución, generando una limitación incompatible con la naturaleza garantista del procedimiento sancionador.

Esta disposición plantea un conflicto normativo que podría impactar directamente en el ejercicio del derecho de defensa, al forzar al administrado a elegir entre acceder a un beneficio económico o recurrir una decisión sancionadora con el riesgo de recibir una sanción más gravosa en segunda instancia; situación que limita el acceso a un recurso impugnatorio administrativo e impide el ejercicio del principio de no reforma en peor, configurando un problema jurídico relevante sobre las consecuencias jurídicas que se generan a partir de la limitación de interponer recursos administrativos cuando el administrado reconoce responsabilidad dentro del procedimiento de fiscalización y sanción a cargo de OSINERGMIN.

1.1.3. Formulación del problema

¿Cuáles son las consecuencias jurídicas que se generan a partir de la limitación de interponer recursos administrativos cuando el administrado reconoce responsabilidad dentro del procedimiento de fiscalización y sanción a cargo de OSINERGMIN?

1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación ha contribuido a clarificar los fundamentos axiológicos y los principios rectores del derecho administrativo sancionador, destacando de manera particular la relación entre el principio de no reforma en peor y el derecho a interponer recursos administrativos; en este sentido, el análisis de las consecuencias jurídicas derivadas de la limitación de recurrir en el contexto del reconocimiento de responsabilidad, ha permitido evidenciar la

falta de coherencia normativa y práctica que afectan garantías fundamentales como la tutela administrativa efectiva y el derecho a la defensa. De esta manera, el estudio ha favorecido la coherencia y legitimidad del sistema jurídico, fortaleciendo el carácter garantista y justo del procedimiento sancionador.

Asimismo, el trabajo ha permitido identificar las contradicciones existentes entre el artículo 26 y el artículo 28 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de OSINERGMIN, lo que ha servido como base para formular criterios de interpretación y posibles actualizaciones normativas que aseguren el respeto del derecho a impugnar sin riesgo de agravamiento de la sanción; con ello, se ha buscado contribuir a una mayor seguridad jurídica y a la protección efectiva de los administrados frente a prácticas que limitan de forma arbitraria sus derechos en el ámbito sancionador, consolidando así un procedimiento más coherente con los principios constitucionales y supranacionales.

Desde una dimensión práctica, la investigación ha ofrecido una evaluación del impacto que la limitación de interponer recursos administrativos genera sobre la protección de los derechos del administrado; en consecuencia, los resultados han permitido plantear criterios que orienten a las autoridades administrativas hacia decisiones más equitativas y ajustadas a los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad.

Por otro lado, en el plano académico y metodológico, la investigación ha aportado un análisis integral de un problema poco abordado en la doctrina del derecho administrativo sancionador, combinando la revisión normativa,

la interpretación de principios constitucionales y el estudio de casos prácticos; que ha permitido ofrecer un marco de referencia útil para futuros investigadores, docentes y profesionales del derecho, facilitando la comprensión y el tratamiento de problemas similares.

Finalmente, el desarrollo de este estudio ha fortalecido las competencias analíticas y críticas de la investigadora, consolidando su perfil académico y profesional y contribuyendo a su participación en espacios de discusión y producción científica sobre los principios que rigen los procedimientos administrativos sancionadores.

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. General

Determinar las consecuencias jurídicas de la limitación del derecho a impugnar originada por el reconocimiento de responsabilidad en el procedimiento de fiscalización y sanción de Osinergmin.

1.3.2. Objetivos específicos

- a) Examinar el fundamento axiológico que subyace a la regulación específica del derecho a la *non reformatio in peius* regulado en el procedimiento administrativo de fiscalización y sanción de OSINERGMIN.
- b) Analizar los efectos jurídicos y procedimentales que se derivan del reconocimiento de responsabilidad efectuado por el administrado dentro del procedimiento sancionador.

- c) Determinar las consecuencias jurídicas que origina la limitación de interponer recursos administrativos cuando existe reconocimiento de responsabilidad en el procedimiento de fiscalización y sanción a cargo de OSINERGMIN.
- d) Plantear una propuesta normativa que restituya el efecto favorable del reconocimiento de responsabilidad y garantice el derecho a impugnación en los procedimientos sancionadores de OSINERGMIN.

1.4. DELIMITACIÓN

1.4.1. Espacial

La delimitación espacial se entiende como “el espacio geográfico dentro del cual se ubican el tema y el problema de investigación” (Torres Medrano, 2021, p. 14). Sin embargo, en el presente estudio, de carácter básico y con enfoque dogmático, no resulta posible establecer un ámbito espacial específico.

El análisis dogmático se vincula al conocimiento del derecho positivamente válido y al uso de premisas empíricas en la argumentación jurídica (Alexy, 1993, p. 30). Dado que el derecho se aplica en diversos contextos y jurisdicciones y las normas jurídicas se encuentran interrelacionadas, el estudio trasciende una ubicación territorial determinada y busca ofrecer una comprensión integral del sistema jurídico.

1.4.2. Temporal

Siguiendo a Torres Medrano (2021, p. 15), la delimitación temporal se entiende como “el lapso con un inicio y un final determinado, seleccionado según las necesidades del investigador para acceder a la información correspondiente a ese período”. No obstante, la presente investigación no establece una delimitación temporal, ya que el derecho se encuentra en constante evolución y las normas y principios pueden ser interpretados y aplicados en distintos momentos históricos; motivo por el que no resulta posible fijar un período específico como inicio o final para los fines de este estudio.

1.5. LIMITACIONES

Ha existido limitaciones para conseguir la casuística relativa al tema de investigación en el ámbito nacional, dado que, los casos existentes en la web muchas veces no están completos.

1.6. TIPO Y NIVEL DE TESIS

1.6.1. De acuerdo con el fin que persigue

La presente investigación se enmarcó en la investigación básica, entendida como “aquella destinada a profundizar el conocimiento sobre un fenómeno [jurídico] específico, sin orientarse a generar soluciones inmediatas o aplicaciones prácticas directas” (Tam et al., 2008, p. 146). Desde esta perspectiva, el estudio se centró en la comprensión de los fundamentos teóricos, axiológicos y normativos que sustentan la limitación de interponer recursos

administrativos cuando el administrado reconoce responsabilidad en el procedimiento sancionador a cargo de OSINERGMIN.

El primer objetivo permitió identificar el fundamento axiológico que subyace a la regulación del principio de *non reformatio in peius* en el procedimiento administrativo sancionador; así, el análisis se orientó a esclarecer los valores y principios que justifican la existencia de esta garantía procesal y su relación con el respeto al debido procedimiento y a los derechos fundamentales del administrado, explicando la lógica interna del sistema sancionador y su coherencia con los principios generales del derecho administrativo.

El segundo objetivo se enfocó en analizar los efectos que el reconocimiento de responsabilidad genera dentro del procedimiento sancionador; en tal sentido, se observó cómo este acto procesal puede contribuir a la eficiencia administrativa al facilitar la labor de fiscalización, pero también cómo puede limitar la defensa posterior del administrado cuando se condiciona la reducción de la sanción a la renuncia del derecho a recurrir.

El tercer objetivo se dirigió a determinar las consecuencias jurídicas que produce la limitación de interponer recursos administrativos en casos sobre reconocimiento de responsabilidad para identificar los efectos que dicha limitación tiene sobre el derecho a impugnar, la tutela administrativa efectiva y la seguridad jurídica del administrado; al respecto, se advirtió que un mecanismo diseñado

para incentivar la colaboración puede generar restricciones que afectan el equilibrio entre la potestad sancionadora y los derechos de defensa.

En conjunto, el desarrollo de estos objetivos permitió profundizar en la comprensión de la coherencia normativa del sistema sancionador de OSINERGMIN, aportando una reflexión crítica sobre sus fundamentos y efectos sin pretender una modificación normativa inmediata; por esto, el estudio se mantuvo en el ámbito de la investigación básica, contribuyendo al acervo doctrinal del derecho administrativo sancionador y ofreciendo insumos conceptuales para futuros análisis y revisiones normativas.

1.6.2. De acuerdo con el diseño de la investigación

La investigación se desarrolló con un enfoque explicativo que “busca la asociación y correlación entre variables. No establece relaciones causales. El objetivo y/o hipótesis y las variables postulan “relaciones” probabilísticas” (Rojas Cairampoma, 2015, p. 7) y está orientado a identificar y analizar las relaciones causales entre la limitación de interponer recursos administrativos y sus efectos en el principio de *non reformatio in peius* dentro del procedimiento sancionador de OSINERGMIN, es decir, no se limitó a describir los elementos normativos y doctrinales que regulan este contexto, sino que profundizó en la comprensión de cómo la interacción entre normas, principios y prácticas institucionales

podía derivar en afectaciones al derecho a la tutela administrativa efectiva.

El primer nivel de análisis se centró en el artículo 26 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de OSINERGMIN, particularmente en su inciso 4, que regula los factores atenuantes aplicables cuando el administrado reconoce su responsabilidad, se explicó la reducción de la multa condicionada a la renuncia del derecho a recurrir y cómo la interposición de un recurso podía incluso conducir a un agravamiento de la sanción; esta contradicción fue abordada desde una perspectiva normativa y axiológica para revisar la coherencia entre los fines de eficiencia administrativa y las garantías procesales del administrado.

Posteriormente, el análisis se amplió al artículo 28, inciso 8, del mismo reglamento, que prohíbe expresamente el agravamiento de la sanción en segunda instancia, explicando la incoherencia entre esta norma protectora y la práctica institucional que, en determinados casos, colocaba al administrado en riesgo de recibir una sanción mayor por ejercer su derecho a impugnar; lo que se contrastó con la doctrina especializada y permitió explicar el alcance y los límites del principio de *non reformatio in peius* en el derecho administrativo sancionador.

Además, se incorporaron diversas posiciones doctrinales que abordaban tanto el principio de *non reformatio in peius* como las restricciones al derecho a recurrir, confrontando la teoría y

normativa vigente, lo que permitió explicar las razones jurídicas y sistemáticas por las que la limitación de interponer recursos administrativos podía constituir una limitación indebida del derecho de defensa y una afectación a la coherencia del sistema sancionador.

Finalmente, se analizaron casos concretos derivados de la práctica administrativa, con el fin de contrastar el marco normativo y doctrinal con los efectos reales de la aplicación del régimen de reconocimiento de responsabilidad, lo que permitió explicar en qué medida los resultados obtenidos eran compatibles con los principios constitucionales y legales que rigen el procedimiento sancionador. En conjunto, la orientación explicativa de la investigación permitió comprender no solo el contenido normativo aplicable, sino también las razones y efectos de sus contradicciones, aportando un análisis más profundo y articulado del fenómeno jurídico estudiado.

1.6.3. De acuerdo con los métodos y procedimientos que se utilizan

La investigación adoptó un enfoque cualitativo, orientado al análisis comprensivo y crítico de los fundamentos normativos, doctrinales y prácticos relacionados con la limitación de interponer recursos administrativos dentro del procedimiento sancionador de OSINERGMIN, en los casos en que el administrado reconocía su responsabilidad.

Este enfoque resultó coherente con los objetivos planteados, ya que no se buscó establecer relaciones cuantificables entre variables ni se recurrió a diseños experimentales o técnicas propias de la investigación empírica, sino a la interpretación jurídica y a la revisión sistemática de normas y decisiones administrativas (Monje Álvarez, 2011, p. 12).

El estudio se centró en el análisis del marco normativo aplicable, en especial los artículos 26.4 y 28.8 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de OSINERGMIN, así como en la evaluación de decisiones adoptadas por la administración en casos concretos, permitió identificar la coherencia entre la norma escrita y su aplicación práctica, revelando contradicciones que podían afectar el principio de *non reformatio in peius* y el derecho de defensa del administrado.

Mediante el análisis de casos representativos, se identificaron patrones interpretativos y decisiones administrativas que mostraron cómo la exigencia de no interponer recursos para acceder a beneficios atenuantes configuraba una afectación indirecta, pero sustancial, a los derechos del administrado; este proceso no se limitó a describir hechos, sino que buscó comprender el contexto institucional y normativo que daba origen a estas prácticas, poniendo en evidencia los conflictos entre eficiencia procedimental, cumplimiento regulatorio y garantías constitucionales.

Finalmente, el enfoque cualitativo permitió contrastar el contenido normativo con las prácticas reales de la administración, generando una explicación crítica sobre las dinámicas internas del sistema sancionador y sus consecuencias jurídicas para el administrado, lo que resulta coherente con el carácter explicativo de la investigación, al ofrecer una interpretación teórica, institucional y práctica de una problemática jurídica compleja, destacando las causas y efectos de la limitación al derecho a recurrir en el contexto del reconocimiento de responsabilidad.

1.7. HIPÓTESIS

Las consecuencias jurídicas de la limitación del derecho a impugnar originada por el reconocimiento de responsabilidad en el procedimiento de fiscalización y sanción de Osinergmin, son:

- a)** Vulneración del principio de *non reformatio in peius*, debido procedimiento y tutela administrativa efectiva.
- b)** Desnaturalización de la finalidad atenuante del reconocimiento de responsabilidad, al condicionarse a la renuncia del derecho a recurrir.
- c)** Lesividad del fundamento subyacente y desconocimiento del efecto positivo y atenuante del reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado.

1.8. MÉTODOS

1.8.1. Generales

A. Deductivo

La investigación se sustentó metodológicamente en el método deductivo, el cual permitió partir de proposiciones generales contenidas en la normativa vigente, la teoría jurídica y la doctrina especializada, para inferir consecuencias particulares sobre los efectos de la limitación de interponer recursos administrativos en los procedimientos sancionadores a cargo de OSINERGMIN; así, este método facilitó construir inferencias lógicas desde los postulados normativos hasta sus implicancias prácticas en los derechos del administrado (Abreu, 2014).

A partir del artículo 26, inciso 4, del Reglamento de Fiscalización y Sanción de OSINERGMIN, que condiciona la aplicación de factores atenuantes al reconocimiento de responsabilidad y a la no interposición de recursos, se aplicó el método deductivo para identificar el fundamento axiológico subyacente a esta regulación.

El análisis permitió evidenciar cómo una disposición concebida para promover la eficiencia procedimental podía enfrentar valores constitucionales como el debido proceso y la prohibición de la reforma en peor, revelando una lógica instrumental que

impacta en la posición del administrado dentro del procedimiento.

Del mismo modo, el estudio tomó como premisa normativa general los efectos previstos en la regulación para analizar cómo el reconocimiento de responsabilidad del administrado operaba como un elemento estructural del procedimiento sancionador, se dedujo que esta condición no solo modificaba la carga probatoria, sino que también limitaba el acceso a los mecanismos de impugnación, afectando el ejercicio pleno de derechos fundamentales cuando la renuncia al recurso se convertía en requisito para obtener la reducción de la sanción.

Finalmente, a partir del artículo 28, inciso 8, que prohíbe el agravamiento de sanciones en segunda instancia, se aplicó el método deductivo para determinar si la condición impuesta en el artículo 26 vulneraba el principio de *non reformatio in peius*; en este extremo, el análisis evidenció una contradicción normativa entre ambas disposiciones, poniendo en cuestión el equilibrio entre la potestad sancionadora de la administración y las garantías procesales del administrado.

En conjunto, el método deductivo permitió desarrollar una investigación explicativa que identificó las consecuencias jurídicas y prácticas de la regulación específica, ofreciendo una comprensión de la coherencia interna del sistema sancionador administrativo; lo que resultó coherente con los objetivos

planteados y con el carácter explicativo del estudio, al establecer relaciones lógicas entre los principios generales del derecho y sus manifestaciones concretas en el contexto normativo y procedimental de OSINERGMIN.

B. Analítico - sintético

La investigación también se sustentó en la aplicación del método analítico-sintético, el cual permitió abordar el problema jurídico mediante dos operaciones intelectuales complementarias: la descomposición del fenómeno en sus elementos esenciales y la posterior integración de los hallazgos en una comprensión crítica y totalizadora de la regulación analizada (Lopera, Ramírez, Zuluaga y otros, 2010, p. 89).

Este método resultó pertinente al tratarse de un estudio centrado en la interpretación de disposiciones normativas, criterios doctrinales y resoluciones administrativas vinculadas al procedimiento sancionador de OSINERGMIN.

En primer lugar, se aplicó el análisis a las normas relevantes, particularmente a los artículos 26.4 y 28.8 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de OSINERGMIN, la descomposición de sus elementos normativos permitió identificar el fundamento axiológico subyacente en la disposición que condicionaba la aplicación de factores atenuantes a la aceptación de responsabilidad y la renuncia al recurso administrativo; lo que reveló que la norma incorporaba una relación implícita de

renuncia-beneficio que restringía el derecho a impugnar, afectando el equilibrio entre eficiencia administrativa y garantías procesales.

Posteriormente, el análisis se amplió a las prácticas administrativas derivadas de la aplicación de estas normas, así como a su interpretación doctrinal y casuística; descomponiendo la interacción entre el reconocimiento de responsabilidad del administrado, la actuación de la autoridad y la consecuencia final en la configuración de sus derechos, visibilizando la colaboración procesal instrumentalizada para limitar garantías fundamentales sin una ponderación clara de tales efectos.

Ahora, la fase sintética integró los hallazgos normativos, doctrinales y prácticos en un marco interpretativo coherente, a partir del cual se determinó cómo la limitación de interponer recursos administrativos impactaba directamente en el reconocimiento de responsabilidad dentro del procedimiento sancionador de OSINERGMIN; concluyéndose que la afectación al principio de *non reformatio in peius* no era una eventualidad abstracta, sino una consecuencia jurídicamente verificable del modelo normativo vigente.

En conjunto, el uso del método analítico-sintético permitió comprender de forma detallada el funcionamiento interno de la regulación y explicar sus efectos desde una perspectiva garantista, resultó indispensable para alcanzar los objetivos de

la investigación, al evidenciar que una regulación presentada bajo apariencia de legalidad podía estar restringiendo derechos fundamentales de los administrados en los procedimientos sancionadores.

1.8.2. Específicos

A. Dogmático jurídico

La investigación recurrió al método dogmático jurídico como herramienta central para analizar el ordenamiento positivo aplicable al procedimiento administrativo sancionador a cargo de OSINERGMIN, en especial la limitación de interponer recursos administrativos en el contexto del reconocimiento de responsabilidad; permitió un estudio teórico, sistemático e interpretativo de las disposiciones normativas y los principios jurídicos involucrados, con el propósito de ofrecer una comprensión crítica de su significado, alcance y consecuencias (Alexy, 2017).

El análisis dogmático permitió examinar el desarrollo normativo y teórico del principio de *non reformatio in peius*, vinculado al derecho a la tutela administrativa y jurisdiccional efectiva; la norma contenida en el artículo 26, inciso 4, del Reglamento de Fiscalización y Sanción fue interpretada considerando su literalidad, coherencia con los principios constitucionales y compatibilidad con estándares nacionales e internacionales de debido proceso.

Asimismo, sirvió para analizar el papel del reconocimiento de responsabilidad dentro del procedimiento sancionador, evaluando si este operaba como un mecanismo de colaboración eficaz o como una renuncia tácita a garantías procesales, lo que permitió reinterpretar la norma como parte de un entramado jurídico más amplio, cuyas consecuencias jurídicas debían evaluarse a la luz del principio de proporcionalidad y de la interdicción de la arbitrariedad.

Finalmente, la sistematización dogmática de los artículos 26.4 y 28.8 del reglamento permitió determinar las consecuencias jurídicas y prácticas derivadas de la limitación de interponer recursos administrativos, evidenciando una posible afectación al principio de no reforma en peor pese a estar reconocido en la misma normativa; este contraste mostró la necesidad de una interpretación armonizada que respete los derechos del administrado.

En síntesis, la aplicación del método dogmático jurídico proporcionó el marco conceptual y hermenéutico necesario para cumplir los objetivos de la investigación, al analizar el derecho vigente, identificar sus fundamentos, exponer contradicciones internas y proponer interpretaciones orientadas a la protección efectiva de los derechos en el ámbito del procedimiento sancionador administrativo.

B. Hermenéutico jurídico

La investigación empleó el método hermenéutico jurídico, indispensable para la interpretación crítica del ordenamiento aplicable y de los principios constitucionales comprometidos en el procedimiento administrativo sancionador a cargo de OSINERGMIN; este, permitió examinar la comprensión jurídica de los textos normativos, considerando no solo su contenido literal, sino también el contexto histórico, finalístico y axiológico en el que fueron emitidos (Arráez, Calles y Moreno de Tovar, 2006).

Desde esta perspectiva, se interpretaron los artículos 26.4 y 28.8 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de OSINERGMIN, con el propósito de identificar el fundamento axiológico que sustentaba la regulación específica del derecho a la *non reformatio in peius*; así, se registró que la condición de no impugnar para acceder a un beneficio sancionatorio suponía una limitación indirecta del derecho a la defensa y de la garantía de tutela administrativa efectiva, pese a que este principio se encuentra reconocido en la propia normativa de la entidad.

Asimismo, la hermenéutica jurídica fue aplicada para examinar el efecto que el reconocimiento de responsabilidad del administrado producía en el esclarecimiento de los hechos dentro del procedimiento sancionador, el análisis de resoluciones y casos concretos evidenció que este acto procesal

quedaba frecuentemente condicionado a una renuncia tácita al derecho a recurrir, distorsionando su naturaleza cooperativa y convirtiéndolo en un mecanismo de presión institucional.

Finalmente, el método permitió determinar las consecuencias jurídicas, normativas y prácticas de la limitación de interponer recursos administrativos, contrastando el contenido formal de la norma con su aplicación práctica y con la doctrina especializada; contraste que reveló discrepancias significativas entre la formulación normativa y su interpretación operativa por parte del órgano regulador.

En conjunto, la aplicación del método hermenéutico jurídico hizo posible interpretar las normas desde una perspectiva crítica, reconstruyendo su sentido a la luz de los principios constitucionales y del contexto institucional en el que operan; con ello se lograron los objetivos de la investigación, evidenciando que la limitación de interponer recursos administrativos, lejos de contribuir a la eficiencia procedimental, comprometía la vigencia efectiva de los derechos del administrado.

1.9. TÉCNICAS

1.9.1. Observación Documental

Pues, para el cumplimiento de los objetivos específicos se han identificado diversas fuentes teóricas y dogmáticas, mismas que han sido objeto de observación con la utilización de un procedimiento ordenado de selección y sistematización, lo cual hizo posible la posterior utilización de los métodos antes mencionados para el análisis.

1.10. INSTRUMENTOS

1.10.1. Hoja guía de observación documental

La hoja guía se utilizó para la aplicación de la técnica de análisis documental antes dicha.

1.11. UNIDAD DE ANÁLISIS, UNIVERSO Y MUESTRA

Debido a que se trata de una investigación teórica no cuenta con unidad de análisis, universo ni muestra.

1.12. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Se realizó la búsqueda en el Registro Nacional de Trabajos de Investigación (RENATI) y en los repositorios de tesis de universidades nacionales y extranjeras: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Nacional de Cajamarca, Universidad Nacional de Trujillo, Universidad Nacional Autónoma de México, entre otras.

A partir de las búsquedas realizadas, se ha podido evidenciar diversas investigaciones respecto de las categorías del principio de la no reforma en peor en el derecho administrativo y la limitación de no interponer recurso administrativo contra la sanción que impone una resolución. Álvarez Fernández (2019) señala que, la prohibición de reforma en peor solo procede cuando el procedimiento ha iniciado de parte y precisamente esta característica hace que la protección al administrado sea más débil en comparación a un procedimiento iniciado por la propia autoridad o en la vía jurisdiccional.

Del Risco Ramírez (2023), indica que el principio de reforma en peor busca que la situación del agente no se vea empeorada por eso no importa si el procedimiento es iniciado a instancia de parte o de oficio, siendo el sustento para algunos casos el debido procedimiento y para otros la protección del principio de congruencia.

Sanz Rubiales (2021) indica que, el principio de la no reforma en peor, en España se aplican a la resolución de recursos administrativos y otros procedimientos administrativos a instancia de parte, posee algunas excepciones, pero su contenido esencial está orientado a proteger los derechos de las personas cuando están inmersas en un procedimiento administrativo a efectos de no ver mayormente afectados sus intereses.

Ahora bien, se ha evidenciado la descripción de las categorías del principio de no reforma en peor con la limitación de interponer recurso administrativo, evidenciando que lo encontrado está referido al carácter esencial del principio en mención, pero aún no hay trabajos relacionados

a la afectación que produce la limitación de interponer recursos administrativos cuando el administrado ha reconocido su responsabilidad al principio de no reforma en peor.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. MARCO IUSFILOSÓFICO DE LA INVESTIGACIÓN

El marco *iusfilosófico* de una investigación tiene como objetivo fundamental establecer los fundamentos teóricos y filosóficos que sustentan la comprensión del derecho; lo que ha sido desarrollado, principalmente, por tres corrientes: *iusnaturalismo*, *iuspositivismo* y *pospositivismo*, las cuales han analizado el porqué del derecho, su finalidad, su relación con el ser humano y la sociedad, así como los valores y principios que dan sentido y legitimidad al ordenamiento jurídico.

En este contexto, la filosofía del derecho se presenta como un medio indispensable para interpretar los conceptos jurídicos fundamentales, como libertad, igualdad y legalidad, que sustentan la comprensión del ordenamiento jurídico, pero que no se basan únicamente en cuestiones formales o discusiones estériles, sino que exigen una reflexión crítica sobre su contenido, relación con la moral y aplicación concreta en la realidad social, lo cual lógicamente siempre será una discusión inacabada debido a su carácter dinámico, contextual y profundamente ligado a los cambios históricos, culturales y políticos de cada sociedad.

Es así que, por el mismo motivo, la discusión que se haga en la presente investigación no pretende zanjar la indeterminabilidad del derecho, sino más bien contribuir a su comprensión a partir de la crítica y argumentación, reconociendo su apertura interpretativa, su constante evolución en función

de los contextos sociales y normativos en los que se presenta, su posible falta de coherencia y consistencia y su indiscutible carga valorativa.

En ese entender, primero se debe hacer referencia a la corriente filosófica del iusnaturalismo, la cual sostiene que el derecho tiene fundamentos que se derivan de la naturaleza humana, la razón, la moral o la religión y que existen principios universales y objetivos que rigen las leyes humanas, “en el mundo medieval el derecho natural se consideraba como un derecho superior frente al positivo y con fuerza vinculante sobre este” (Carrillo de La Rosa, 2011, p. 91).

Santos (2004), en referencia a la corriente *iusnaturalista* señala a dos de sus principales fundamentos: el primero de ellos, respecto de la relación entre ser y deber ser del derecho, los cuales constituyen el verdadero derecho y el derecho justo o trascendente respectivamente; el segundo, respecto de su objeto científico basado en el derecho justo, no en la voluntad humana (pp. 444-445).

Tomás de Aquino citado en Losada Sierra (2009) defendió una forma de iusnaturalismo que combinaba la razón y la fe, al definir a la ley natural como “la participación de la Ley Eterna en la criatura racional” (p. 113), aseveraba que los seres humanos tienen la capacidad de discernir estas leyes a través de la razón, es decir, el ser humano, a través de su razón, puede conocer y actuar conforme al orden moral universal establecido por Dios.

Locke citado en Bonilla Saus (2011), afirmaba que:

Sin la Ley natural resultaría imposible distinguir entre el bien y el mal. Vicio y virtud, honor y deshonor dependerían del capricho de la voluntad humana, siendo lo más seguro que el placer, las pasiones o el interés y la utilidad terminen guiando los comportamientos. El bien y el mal, replica Locke, apelando a los argumentos tradicionales iusnaturalistas, se derivan de la Ley de Naturaleza que es, eterna e inmutable, de valor absoluto y sin relación alguna con la opinión de los hombres. (párr. 22)

La Ley Natural se entiende como una norma eterna, inmutable y absoluta, que no depende de la opinión ni del capricho humano. Es decir, establece una distinción objetiva entre el bien y el mal, independiente de lo que las personas piensen o deseen; ello porque su enfoque principal es el bienestar general, pues “sostiene que el derecho y sus instituciones han de servir al bienestar general y a nada más” (Dworkin, 1989, p. 31)

Por su parte, para Kant, citado en López Hernández (1992), para comprender qué es el derecho, no basta con observar leyes concretas o normas sociales particulares, es necesario identificar un principio universal que fundamente todos los derechos, el cual es obtenido a través de la ley fundamental de la razón práctica, es decir, de la razón moral que todos los seres humanos comparten y que guía nuestras acciones hacia lo que es justo o injusto.

Es justa toda acción que, por sí, o por su máxima, no es un obstáculo a la conformidad de la libertad del arbitrio de todos con la libertad del arbitrio de cada uno según leyes universales. Lo que aquí se define es el concepto de justicia, criterio básico para la determinación del derecho. (p. 400)

Esta concepción, evidencia una tesis del derecho basada en el “deber ser”, por eso, el concepto de justicia se constituye como el principio fundamental que no impide la compatibilidad entre la libertad de cada individuo y la de todos los demás bajo leyes universales y principios racionales, de modo que cuando el derecho se aparta de este ideal, pierde su legitimidad moral y se distancia de su verdadera finalidad.

En ese cometido, hay una idea central del iusnaturalismo orientada a defender que existe un conjunto de normas y principios de justicia universales, anteriores y superiores al derecho positivo (las leyes hechas por los humanos), que derivan de la naturaleza humana, la razón o una voluntad divina y que sirven de fundamento y medida para juzgar la validez moral del derecho positivo, evidenciando un enfoque restrictivo basado únicamente en la concepción de la ley natural, lo que la hace una postura válida pero insuficiente para la presente investigación, ya que el derecho no puede avalarse únicamente de cuestiones metafísicas.

Entonces, desde la corriente iusnaturalista, la limitación de interponer recursos administrativos en el contexto de reconocimiento de responsabilidad, podría interpretarse como una medida que busca garantizar la efectividad de este principio, pues al impedir la posibilidad de interponer recursos, se está asegurando que, una vez reconocida la responsabilidad de una persona, esta no sea posteriormente sometida a procesos que puedan resultar en un empeoramiento de su situación jurídica sin una justificación suficiente, pero que si no está tipificada como tal, resulta en un ideal con poca probabilidad de aplicarse.

Es decir, sí, desde la perspectiva iusnaturalista, se considera que el principio de la no reforma en peor y el derecho a interponer recursos se alinean con los principios de tutela justicia efectiva y equidad, inherentes al derecho natural, en tanto que se busca evitar la arbitrariedad y garantizar que las decisiones administrativas respeten los derechos fundamentales de los individuos, incluido el derecho a no ser sometido a situaciones que empeoren su condición jurídica de manera injusta, pero que si no están tipificados pierden fuerza jurídica en su aplicación a casos concretos.

Entonces, tal concepción del derecho, es contraria a la corriente positivista y también a otros factores tales como, factores culturales, políticos e históricos, que pueden coadyuvar al desarrollo de una teoría del derecho más integral que sea partidaria de una “teoría de la legislación, de la adjudicación y de la obediencia al derecho; estas tres teorías consideran las cuestiones normativas del derecho desde el punto de vista del legislador, el juez y el ciudadano común” (Dworkin, 1989, p. 32).

En ese entender, el derecho natural se considera válido por su propio fundamento en la razón, la naturaleza humana o principios universales, independientemente de la experiencia o de que esté escrito en leyes, pero sin contar con fuerza jurídica efectiva. De ahí que:

El derecho natural es una condición de posibilidad racional del derecho positivo. El derecho positivo es la única condición de la validez jurídica del derecho natural. Se podría decir que el derecho natural es el contenido (la idea) del derecho y el derecho positivo es la forma (la voluntad, la fuerza) del mismo. (López Hernández, 1992, p. 406)

Entonces, no es del todo cierto que *iusnaturalismo* y *iuspositivismo* sean contrarios entre sí, sino que comparten una etapa germinal, ya que ambos surgen como intentos racionales de fundamentar el derecho y establecer criterios de validez, aunque lo hagan desde enfoques distintos. En este sentido, más que ser opuestos absolutos, pueden entenderse como perspectivas complementarias que, en diálogo, enriquecen la comprensión del derecho en su dimensión normativa, moral y práctica.

El iuspositivismo es una “doctrina filosófica que funda la verdad solamente en el método experimental de las ciencias llamadas positivas y que rechaza o niega cualquier interpretación teológica y metafísica” (Dos Santos Melgarejo, 2013, p. 22). Por su parte, el positivismo jurídico “se entiende como aquella concepción particular del derecho que eleva a la ley sobre las restantes fuentes del derecho y conceptúa al ordenamiento jurídico como un todo pleno y coherente” (Dos Santos Melgarejo, 2013, pp. 23-24), es decir, es un sistema de normas creadas por la autoridad política, su validez no depende de su contenido ético o moral, sino de su origen en fuentes reconocidas por el ordenamiento jurídico vigente.

Para Kelsen (2008), “solamente las normas creadas por una autoridad trascendente y, por lo tanto, absoluta, pueden ser consideradas como absolutamente justas e inmutables, el positivismo jurídico no puede aceptar como válida ninguna norma absolutamente justa e inmutable” (p. 192), ello porque, el derecho es un conjunto de normas creadas por una autoridad humana legítima mediante procedimientos establecidos, y por ello, no puede reconocer ninguna norma como absolutamente justa o inmutable,

porque en su concepción, todas las normas son producto de decisiones humanas, sujetas al cambio histórico, político o social.

Pero ello, es una concepción fuerte y estricta del derecho positivo que elimina toda posibilidad de confluencia necesaria entre derecho y moral. Sin embargo, Austin citado en Stanley (2020), fue uno de los primeros teóricos del *iuspositivismo*, consideró que “el principio de separación es un simple corolario del naturalismo, la visión principal” (p. 33), es decir, la idea de que el derecho y la moral están separados (principio de separación) no es una postura central en sí misma, sino que deriva como consecuencia lógica del *iusnaturalismo*, pues existe una distinción conceptual entre lo que “es” derecho y lo que “debe ser”.

El citado autor, reconoció la moral en el derecho, pero de forma diferente a la del *iusnaturalismo*, a la que llamo “moral positiva”, la cual “es aceptada y compartida por la mayoría de un determinado grupo social. El elemento básico de la moral compartida por un grupo social consiste en reglas primarias de obligación (...)” (Pérez Triviño, 2016, p. 29) y “el término moral la diferencia del derecho positivo, y el adjetivo positivo las distingue de la ley de Dios” (Austin, 2002, p. 35).

Hart citado en Martínez Idárraga (2012), propone que el derecho se compone de reglas primarias y reglas secundarias, las reglas primarias son normas de conducta, mientras que las reglas secundarias son normas que establecen cómo se crean, modifican y aplican las reglas primarias, lo cual refuerza la tesis de la separabilidad, ya que “una regla impone obligaciones cuando la exigencia general en favor de la conformidad es insistente, y la

presión social ejercida sobre quienes se desvían o amenazan con hacerlo es grande” (Gajardo Harboe, 2015, p. 103).

Empero, existen también esfuerzos para considerar al derecho como una unidad, es decir como una composición de derecho natural y derecho positivo, lo cual es avalado por un “constitucionalismo pospositivismo” que, defiende la “certeza que procuran las reglas y la flexibilidad que requiere el manejo inteligente del material jurídico y que no es posible llevar a cabo sin los principios” (Atienza, 2005, p. 92).

Ello da como resultado, la naturaleza dual del derecho, que según Atienza (2017):

La mejor manera de expresar la naturaleza dual del Derecho consiste en ver en el mismo no sólo un sistema, un conjunto de normas, sino también (sobre todo) una práctica social con la que se trata de alcanzar (de maximizar) ciertos fines y valores, pero permaneciendo dentro del sistema: jugando al juego del Derecho (...). (p. 83)

Con ello, el derecho está compuesto tanto de reglas y principios, es decir, no reduce el derecho a la imposición estática de ninguna de las dos; por el contrario, entiende al derecho como un sistema normativo y como práctica social dinámica, con componentes axiológicos necesarios para su construcción y comprensión.

Así, esta investigación no adopta una postura exclusivamente valorativa del Derecho ni lo reduce a un conjunto de normas impuestas por la autoridad política. En cambio, propone una visión integral del Derecho en su creación, pero sobre todo en su aplicación, reconociendo que el Derecho posee un componente material, en tanto regula la vida social, pero sin asumir que

este se derive de la ley natural necesariamente; y un componente normativo o formal, cuyo producto otorga seguridad jurídica.

En ese sentido, la postura que recoge esta investigación es la de un *pospositivismo*, en tanto que, la limitación de interponer recursos administrativos en el contexto específico de reconocimiento de responsabilidad, está sustentado en aspectos valorativos que buscan evitar que la aplicación del derecho sea demasiado drástica para el administrado, pero que, tampoco desconoce el componente normativo para sancionar al administrado cuando este ha cometido alguna falta, es decir, se reconoce que el administrado ha cometido falta y la sanción a imponer está tipificada en una norma, pero esa aplicación no puede desconocer aspectos valorativos tales como, un debido procedimiento, tutela efectiva y sobre todo el principio de no reforma en peor, los cuales provienen de un sustento naturalista que reconoce al ser humano como un ser digno.

Pues si el principio de la no reforma en peor, establece que no se pueden aplicar medidas que empeoren la situación de una persona respecto a la normativa vigente al momento en que se cometió el acto que se juzga, si una persona se encuentra en una situación en la que se le imputa responsabilidad administrativa y se le ofrece un acuerdo de reconocimiento de responsabilidad, este principio garantiza que dicho acuerdo no pueda imponerle sanciones más severas que las que estaban vigentes en el momento en que se cometió el acto, allí se evidencia los componentes del derecho: ideal, precisamente para no empeorar la situación del administrado y formal, para no dejar de aplicar el derecho ante una falta.

Pues, el principio de la no reforma en peor esta taxativamente señalado en la Ley N. ° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General y en el Reglamento de Fiscalización y Sanción del OSINERGMIN, además su carácter es constitucional dado que deviene de principios como el debido proceso y más aun de la tutela judicial efectiva, por lo que su implementación en el ordenamiento jurídico es prueba de la importancia del mismo a efectos de garantizar los derechos de los administrados.

Ello a diferencia de las disposiciones contenidas en el artículo 26 del Reglamento del OSINERGMIN, las cuales solo tienen carácter reglamentario que comparado frente al principio de la no reforma en peor y el derecho a impugnar, obviamente queda en segundo lugar, pues lo primero es una regla mientras que lo segundo son principios y están ubicados jerárquicamente sobre las reglas.

En este sentido, cualquier norma de rango inferior que limite o condicione injustificadamente el ejercicio de estos principios debe ser interpretada de forma restrictiva o incluso inaplicada, dado que en el marco del Estado Constitucional de Derecho los principios poseen primacía normativa sobre las reglas reglamentarias y constituyen parámetros de validez del actuar administrativo y del orden jurídico en su conjunto.

2.2. ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

Históricamente, se ha atribuido a la Revolución Francesa el asentimiento de un cambio de paradigma en el pensamiento jurídico y político, marcando la transición de un orden basado en la autoridad de la ley a uno fundamentado en la soberanía de la Constitución, “Es en Francia, y por

obra de la Asamblea nacional de 1789, que las ideas fundamentales y, en parte, las instituciones sobre las cuales reposa el sistema del Estado de derecho fueron descubiertas” (Escalante, 2023, p. 3).

Este cambio supuso una ruptura con las estructuras del Antiguo Régimen y una afirmación de los principios de igualdad, libertad y legalidad, donde la ley ya no se entendía como expresión de una razón universal trascendente, sino como producto de la voluntad del pueblo expresada a través de instituciones democráticas y principalmente de su Constitución.

El pensamiento jurídico francés entiende el Estado de derecho como un sistema normativo que se fundamenta en un conjunto de principios esenciales, entre los cuales destacan:

El principio de primacía de la constitución y de su garantía jurisdiccional, la sumisión de la administración y de la justicia a la ley y al derecho, la reserva de ley que impide al ejecutivo actuar sin una mínima base legislativa, el principio de aplicabilidad inmediata de los derechos fundamentales, la separación de poderes, la seguridad jurídica (y sus corolarios: precisión y claridad de las normas, protección de la confianza legítima, principio de irretroactividad), la imputabilidad del poder público, el principio de proporcionalidad, el derecho a recusación y las garantías procesales. (Jouanjan, 2003, citado en Escalante, 2023, pp. 3-4)

Así, el Estado Constitucional de Derecho se basa en los principios de supremacía constitucional, cuya garantía está a cargo de órganos jurisdiccionales especializados; y, la separación de poderes, que distribuye las funciones del Estado entre órganos independientes para evitar abusos y proteger las libertades fundamentales.

El principio de supremacía jurídica de la Constitución, que garantiza la primacía y eficacia de la Ley Fundamental sobre otras normas de inferior jerarquía, y el principio político democrático o de soberanía popular, que se manifiesta en el sistema de valores democráticos en virtud del cual se imparte justicia. (Landa, 2017, p. 18)

El principio de supremacía jurídica de la Constitución, asegura que la Constitución, como Ley Fundamental, tiene primacía y eficacia sobre todas las demás normas jurídicas de menor jerarquía, garantiza la coherencia y la unidad del sistema jurídico, asegurando que todas las normas se ajusten a los valores y preceptos establecidos en la Constitución. Asimismo, proporciona un mecanismo para la protección de los derechos fundamentales y las libertades de los ciudadanos, ya que cualquier acto o norma que los vulnere puede ser declarado inconstitucional.

Por su parte, el principio democrático de soberanía popular, reside en el pueblo y es a través de la participación democrática que se organiza y se legitima el poder del Estado, pues “determina la forma constitucional, la identidad jurídica y política, y la estructura gubernamental de una comunidad en su totalidad” (Kalyvas, 2024, p. 97), denotando que, la justicia se imparte en un marco de valores democráticos y, ante lo cual, los jueces y tribunales deben actuar con independencia e imparcialidad, respetando los derechos y las libertades de las personas, y garantizando la igualdad ante la ley.

En efecto, bajo este nuevo paradigma constitucional, el órgano jurisdiccional competente tiene la obligación de verificar la conformidad de la norma a aplicar con la Constitución, asegurando su compatibilidad y evitando su aplicación en caso de contradicción. De no ser así, se

mantendría el modelo propio del Estado legal de derecho, en el que la ley ocupaba una posición suprema e incuestionable, y el juez se limitaba a ser un mero aplicador automático de la norma-la "boca de la ley"-, sin posibilidad de control de constitucionalidad, incluso frente a disposiciones manifiestamente injustas o contrarias a principios fundamentales.

También, El Estado Constitucional de Derecho:

Se erige sobre la base del reconocimiento y promoción de la dignidad de la persona humana y de la democracia como expresión ideológica, institucional, programática y cultural. Por tanto, demanda que la Constitución devenga en norma jurídico política vinculante para los agentes públicos y las personas, ya sea en la esfera estadual como de la sociedad civil. (García Toma, 2010, p. 163)

De la cita indicada, se erige que la Constitución es el pilar fundamental de un Estado democrático y de derecho, se basa en el reconocimiento y la promoción de la dignidad humana, valor intrínseco que orienta y legitima todo el ordenamiento jurídico y, que, aunado al régimen democrático del sistema peruano, no solo se entiende como un sistema político, sino también como una expresión ideológica, institucional, programática y cultural, que conforma la base sobre la cual se estructura un Estado comprometido con la justicia, los derechos humanos y la participación ciudadana.

El Tribunal Constitucional (2005), en el expediente N. ° 5854-2005-PA/TC, ha catalogado a la Constitución como "norma jurídica vinculante, que debe ser interpretada *in toto* y no parcialmente" (fund. 12, lit. e), por tanto, sus efectos le alcanzan a cualquier sujeto de derecho, órgano público o privado,

consecuentemente, a nadie se le puede negar la protección que otorga como a nadie se le puede sustraer de las obligaciones que de ella emanan.

En consecuencia, el paradigma del Estado Constitucional de Derecho se estructura sobre la premisa de que el ejercicio del poder estatal debe estar plenamente subordinado al orden constitucional, lo que implica no solo la sujeción formal a la Constitución como norma suprema, sino también y sobre todo el respeto sustancial y efectivo de los derechos fundamentales como límites materiales al poder.

De ahí que, se hayan creado mecanismos de control de constitucionalidad, tales como el habeas corpus, habeas data, acción de amparo, acción de inconstitucionalidad, así como los mecanismos de control concentrado y difuso y los principios de interpretación constitucional, que orientan todo el sistema jurídico, dotando a la Constitución de una fuerza normativa real y operativa que orienta y condiciona la validez del resto del ordenamiento, evidenciando su importancia fundamental y su posición en la pirámide normativa.

En este contexto, la limitación de interponer recursos administrativos, en el contexto en que el administrado ha reconocido su responsabilidad, podría tener implicaciones significativas en relación con el principio de no reforma en peor, puesto que, podría vulnerar las garantías propias del debido procedimiento y del derecho a la defensa, al limitar injustificadamente la posibilidad del administrado de impugnar una resolución o sanción, incluso cuando su reconocimiento de responsabilidad no implique una renuncia tácita a todos sus derechos procesales.

Por ejemplo, si un ciudadano tiene derecho a impugnar una decisión administrativa que afecta sus derechos, pero se le prohíbe hacerlo, esto podría considerarse una vulneración de su derecho a un debido procedimiento legal y a la protección judicial efectiva, que es lo que precisamente sucede con el Reglamento de Fiscalización y Sanción del OSINERGMIN a través de su artículo 26.

Además, la limitación de interponer recursos administrativos podría tener implicaciones en términos de acceso a la justicia y equidad procesal, si a los ciudadanos se les niega la posibilidad de impugnar decisiones administrativas, especialmente en situaciones en las que su patrimonio está en juego, lo que compromete la garantía de defensa frente a actuaciones arbitrarias de la administración, la seguridad jurídica y la protección del derecho de propiedad, al privar al ciudadano de mecanismos efectivos para cuestionar decisiones que inciden gravemente en su esfera jurídica, lo cual lógicamente genera desconfianza en el sistema legal y socava el Estado Constitucional de Derecho.

2.3. PRINCIPIO DE NO REFORMA EN PEOR

El principio de "*non-regression*" o "no reforma en peor" es un principio de carácter fundamental referido a que los derechos fundamentales una vez adquiridos, no deben ser reducidos o eliminados, "es ilícito en ocasiones reformar empeorando las sentencias bien pronunciadas-prohibición de pronunciar una nueva sentencia más desfavorable sobre el mismo objeto" (Gómez Cadavid, 2015, p. 69).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, creado mediante Resolución 1985/17 del ECOSOC (1985) ha abordado el principio de no regresión en sus observaciones generales sobre diversos derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, en la Observación General N. ° 14, sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, el comité enfatiza que los Estados deben abstenerse de adoptar medidas que tengan el efecto de reducir el disfrute de este derecho, es decir, de empeorar las condiciones existentes en materia de acceso, disponibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de salud.

En otras palabras, si ya existe un estándar favorable o una garantía más amplia de derechos, no se puede sustituir por una norma o interpretación más restrictiva que reduzca esas garantías; entendiéndose de ello, su necesaria vinculación con principios y derechos constitucionales tales como el debido proceso y específicamente en el ámbito administrativo, con el debido procedimiento.

Así, el Tribunal Constitucional (2007), en el expediente N. ° 8865-2006-PA/TC, Lima, ha señalado “La Constitución garantiza el derecho al debido proceso y, por consiguiente, la observancia de los principios y derechos que lo conforman, estos principios y derechos son vinculantes en los procesos judiciales y en los procedimientos administrativos” (fund. 5). Concordante a ello, también el Tribunal Constitucional (2005), en el expediente N. ° 4289-2004-AA/TC, indicó “el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto - de la administración pública o privada- de todos los principios y derechos invocables en la jurisdicción

común, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución” (fund. 3), siendo que, el derecho al debido procedimiento se encuentra taxativamente establecido en el artículo IV, numeral 1.2. del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N. ° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

Estos pronunciamientos del Tribunal Constitucional refuerzan la idea de que la Constitución es la norma suprema y vinculante no solo en el ámbito judicial, sino también en el administrativo, público o privado, pues al referir que los principios y derechos del debido proceso deben ser respetados en toda circunstancia, se evidencia la obligatoriedad de obedecer la Constitución como garantía fundamental de legalidad y legitimidad en el ejercicio del poder, exigencia de obediencia constitucional que actúa como un límite a la discrecionalidad de las autoridades, asegurando que ninguna actuación - ni siquiera administrativa - pueda contradecir los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Magna.

En ese sentido, en cuanto al principio de no reforma en peor, en el marco de un debido procedimiento, se ve manifestado al momento que el administrado impugna una decisión ante el superior jerárquico, siendo que por medio de este principio el superior jerárquico está impedido de empeorar la situación previa evidenciada en la primera instancia. El Tribunal Constitucional Español (1993), en la sentencia N. ° 45/1993, ha señalado:

Admitir que el Tribunal que decide el recurso tiene facultad para modificar de oficio, en perjuicio y sin audiencia del recurrente, la sentencia íntegramente aceptada por la parte recurrida, sería tanto como autorizar que el recurrente pueda ser penalizado por el hecho

mismo de interponer su recurso, lo que supone introducir un elemento disuasivo del ejercicio del derecho a los recursos legalmente previstos (...). (fund. 2)

Este tipo de actuación judicial implicaría una especie de "castigo" por recurrir, lo cual desincentiva el ejercicio legítimo de un derecho procesal, introduciendo un efecto disuasorio contrario al espíritu garantista del sistema jurídico, afectando el derecho a buscar tutela administrativa efectiva y dentro de ella, al derecho al debido procedimiento y derecho de defensa, lo cual no se condice con el mandato constitucional de proteger los derechos fundamentales, por el contrario, se muestra regresividad o arbitrariedad en el acceso a la justicia.

Ahora bien, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, el principio de no reforma en peor, primigeniamente se encuentra establecido en el artículo 198 del TUO de la Ley N. ° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General y señala 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 (...)”, asimismo, en el artículo 258, numeral 3, indica “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”.

Las citas en comentario dan pase para una interpretación que procura el respeto de los derechos fundamentales relacionados a un debido proceso y defensa, sin embargo, el artículo en comentario “no deja claro si la limitación es sólo para el quantum de la sanción en segunda instancia o, también se

extiende a las resoluciones de primera instancia que tenga como origen la nulidad de un acto administrativo previo” (Torpoco Caparo, 2024, p. 7).

Es decir, ¿la limitación de reformar en perjuicio solo aplica cuando se revisa la sanción en segunda instancia? ¿O también impide que, al anularse un acto administrativo, la nueva resolución pueda imponer condiciones más gravosas que las inicialmente establecidas? La falta de precisión, puede abrir la puerta a interpretaciones disímiles, pero conforme a la Constitucionalización del ordenamiento jurídico al que ya hemos hecho referencia anteriormente, la opción más favorable al administrado, en función del principio *pro homine* puede guiar la decisión del órgano administrativo.

A pesar de ello, dicho escenario es incierto para el mismo administrado, debido a que este no tiene la posibilidad de identificar si con su recurso, el acto administrativo será favorable o no. Debido a ello, la interdicción de la reforma en peor indirecta permitiría darle una mayor seguridad jurídica al administrado, dado que ya no cabría el riesgo que pueda convertirse en un acto administrativo con efectos adversos. Además de ello, este no tendría que recurrir a una demanda contenciosa administrativa para poder defenderse ante la declarativa de nulidad del acto, en tanto que sabría que la autoridad tendría como límite la anterior sanción. (Torpoco Caparo, 2024, p. 9)

Ello quiere decir, que cuando la decisión del administrado deviene de un acto de nulidad, el órgano administrativo, dado el principio de no reforma en peor, tampoco podría empeorar la resolución de primera instancia que declara la nulidad, como consecuencia, el administrado siempre que lo considere apropiado podrá interponer los recursos administrativos en busca de tutela efectiva.

Como correlato de todo lo detallado, el principio de no reforma en peor, viene a ser una garantía que orienta el debido procedimiento para no agravar la situación jurídica dada en un primer momento, convirtiéndola así, en una garantía material que se muestra cuidadosa, pero sobre todo tuteladora de los derechos del administrado cuando se encuentra en un procedimiento administrativo, que de por sí ya viene sentado por principios fuertes como el de verdad de los actos administrativos.

Finalmente, la mención a que este principio “orienta el debido procedimiento” indica que forma parte de un conjunto de garantías estructurales, donde el respeto a la situación jurídica previamente establecida refuerza la confianza legítima del administrado en la estabilidad de los actos administrativos y que actúan como un escudo protector para que el administrado no tema ser perjudicado por ejercer sus derechos, y para que el procedimiento no se convierta en una amenaza, sino en un espacio de justicia.

2.4. DERECHO FUNDAMENTAL A LA INTERPOSICIÓN DE RECURSO ADMINISTRATIVO

Los recursos administrativos son “mecanismos que nos brinda el ordenamiento para contradecir una decisión de la administración que vulnera un derecho o un interés legítimo” (Casafranca Álvarez, 2022, párr. 3), es decir, a través de ellos, la ley permite a las personas afectadas por una decisión administrativa impugnarla ante la misma administración que la emitió, con el fin de que esta pueda revisar su decisión y corregir posibles errores.

Para la eventual procedencia de estos recursos no se establece ninguna causal o pretensión específica que les sirva de fundamento. Es más, la fundamentación de cualquier recurso administrativo es libre en cuanto al señalamiento de algún tipo de agravio presuntamente ocasionado al administrado, pudiendo el cuestionamiento a plantearse basarse indistintamente en razón a su oportunidad, su carencia de mérito, su inconveniencia o en cualquier infracción al ordenamiento jurídico, incluyendo allí la posibilidad de un deficiente análisis del instructor, análisis efectuado bajo parámetros de puro derecho (Espinoza-Saldaña Barrera, 2003, p. 111)

Con ello, se entiende que, la finalidad de los recursos administrativos, al menos procesalmente es la impugnación de un acto administrativo que es considerado, por el administrado, contrario a derecho; quien en clara manifestación de los derechos que le asisten, en el marco de un procedimiento administrativo, decide impugnarlo.

El artículo 206 de la Ley N. ° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo Sancionador, indica que “frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos (...)” (inc. 1). A su vez, la misma norma en comentario también señala “Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión” (inc. 2).

De tal contenido, se desprende que, aquellos actos que constituyen trámite dentro del procedimiento administrativo, no son impugnables, al menos no en sede administrativa, siendo recurribles mediante el recurso que cuestione la decisión final, he ahí su diferenciación con el derecho civil, ya que, en este último, el derecho de contradicción se manifiesta incluso para

aquellos actos que constituyen tramite, otorgando a su titular el poder para cuestionarlos.

El Tribunal Constitucional (2003), en el expediente n. ° 010-2001-AI/TC, ha señalado:

El Tribunal Constitucional no comparte tal criterio. En efecto, el derecho a la pluralidad de instancias no es un contenido esencial del derecho al “debido proceso administrativo” –pues no toda resolución es susceptible de ser impugnada en dicha sede–; pero sí 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 ésta en la que, además, se debe posibilitar que lo resuelto en un primer momento pueda ser ulteriormente revisado, cuando menos, por un órgano judicial superior. (fund. 3)

Esta distinción realizada por el supremo intérprete de la Constitución no anula el contenido formal y sustancial del derecho a la doble instancia en sede administrativa, sino que delimita su ámbito de aplicación conforme a la naturaleza y características propias del procedimiento administrativo. En efecto, no se desconoce dicho derecho a los administrados, sino que se reconoce que su ejercicio no es irrestricto ni automático, sino procedente únicamente respecto de aquellos actos administrativos que, por su gravedad, efectos jurídicos o normativa aplicable, resulten susceptibles de impugnación mediante los mecanismos recursivos previstos en el ordenamiento administrativo.

De ahí que, parte de la doctrina haya prescrito, en cuanto al recurso administrativo y la doble instancia, lo siguiente:

El recurso administrativo no constituye, como aparenta, una garantía en favor del administrado, sino una verdadera carga en su contra y un privilegio de la Administración Pública. Debemos recordar que, por la existencia de la regla de la prejudicialidad de la vía previa o el deber de agotar la vía previa, es que ningún administrado puede llevar a cuestionar una decisión administrativa directamente al Poder Judicial, sino que tiene que cumplir con el deber de promover una decisión que cause estado, para recién demandar a la Administración Pública. (Morón Urbina, 2019, p. 194)

En ese sentido, el administrado debe cumplir con la exigencia de agotar la vía administrativa previa-es decir, interponer los recursos que correspondan dentro de la propia administración-antes de poder acudir al Poder Judicial, lo cual pone de manifiesto que, los recursos administrados tienen una doble finalidad, por un lado, otorgarle a la propia administración la posibilidad de rectificar algún error material o procedimental y, por otro, el medio para que el administrado en busca de tutela administrativa efectiva haya agotado toda posibilidad de reconocimiento de su derecho.

Por lo que, una postura extrema que no avala su utilidad como medios impugnatorios que buscan la corrección de un error en el marco de un procedimiento administrativo, por considerarlo como una carga procedimental, no es del todo apropiada, ya que desconoce su función correctiva y garantista dentro del procedimiento administrativo. Si bien es cierto que los recursos administrativos pueden representar una exigencia formal para el administrado, también constituyen un mecanismo institucional para que la propia administración revise y enmiende sus decisiones sin necesidad de judicialización inmediata, contribuyendo así a la eficiencia, economía procesal y descongestión del sistema judicial.

El propio autor Morón Urbina (2003):

Como hemos anotado ya, consideramos que la carga de agotar la vía administrativa supone que tales vías gubernativas (recursos administrativos) sean eficaces y cuenten con disponibilidad efectiva en el caso concreto. Por ello, determinar la vigencia de la regla exigibilidad de agotar la vía administrativa, implica no solo apreciar la existencia formal de recursos admisibles, sino también evaluar el subsistema jurídico-administrativo para apreciar la idoneidad y eficacia de la vía. En virtud de ello, por ejemplo, si la vía administrativa no resulta idónea ni eficaz, no será necesario exigir su agotamiento para acudir a la competencia del Poder Judicial y proteger el caso específico de vulneración de los derechos humanos que se aprecia. (p. 185)

Ahora bien, el hecho de posibilitar a la administración pública enmendar un error, se presenta a nivel administrativo y a nivel jurisdiccional, finalidad que guarda relación con el principio de no reforma en peor, puesto que, al proteger al administrado de eventuales agravios derivados del ejercicio legítimo de su derecho a impugnar, evidencia que dichos recursos no son únicamente una carga, sino también una vía legítima y equilibrada para la defensa de sus derechos dentro del marco del procedimiento administrativo.

Además, la posibilidad de revisión en una segunda instancia en sede administrativa puede resultar más célere y eficiente que la revisión judicial, contribuyendo no solo a una tutela más oportuna de los derechos, sino también a una mayor efectividad del procedimiento administrativo como mecanismo de resolución de controversias y como una herramienta complementaria al sistema de justicia, orientada a preservar los derechos fundamentales dentro de la propia esfera de actuación de la administración pública.

Entonces, cuando el derecho a impugnar, ya sea en sede administrativa o judicial, se ve limitado en su sustancia, bajo un aparente beneficio para graduar multas, tales como las establecidas en el artículo 26 del Reglamento de Supervisión y Fiscalización del OSINERGMIN, se desnaturaliza la finalidad de los mecanismos impugnatorios, al convertir lo que debería ser una garantía en favor del administrado en una traba formal que obstaculiza el acceso a una revisión efectiva y con ello el derecho a una doble instancia y derecho de defensa, debilitando la posibilidad real del administrado de cuestionar válidamente los actos que afecten sus derechos o intereses legítimos, más aun si el administrado ha reconocido su responsabilidad.

2.5. TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA

La "tutela efectiva" es un principio fundamental en el ámbito del derecho que se refiere al derecho de las personas a tener acceso a una protección judicial adecuada y a un proceso o procedimiento legal justo, se usa en el campo del derecho administrativo de forma analógica en referencia a la vía administrativa.

Entonces, la tutela administrativa efectiva es, "una verdadera garantía, en tanto y en cuanto éstas serán entendidas como "instituciones o procedimientos de seguridad creados a favor de las personas, para que dispongan de los medios que hacen efectivo el goce de sus derechos subjetivos" (Canosa, 2020, p. 248), un derecho continente, porque dentro de este se encuentra el derecho de acción, como la facultad que tiene cualquier sujeto para acceder a los órganos administrativos

correspondientes, a fin de poder peticionar el reconocimiento de los derechos que crea conveniente.

Del mismo modo, podemos afirmar que la vigencia de la tutela administrativa efectiva también responde a los principios de buena administración y buen gobierno y en el mismo plano esta garantía contiene, en lo que atañe a la administración, el derecho que tiene el ciudadano a la buena marcha de los asuntos públicos³⁴. En este estadio cabe señalar que los principios que rigen en todo procedimiento administrativo tienen una interconexión entre sí, todos ellos con el fin de alcanzar una optimización en el desarrollo de la actividad administrativa. (Canosa, 2020, p. 248)

De la cita, se entiende que, los principios del procedimiento administrativo (como legalidad, debido procedimiento, transparencia, entre otros) están interrelacionados, buscan asegurar que toda actuación administrativa sea coherente y eficiente, orientada hacia la optimización de la función pública, es decir, al logro de una administración más justa, ágil y centrada en el interés general.

Queda sentando entonces que, la tutela efectiva implica que cualquier persona tiene el derecho de acudir a los tribunales o autoridades competentes para solicitar la protección de sus derechos e intereses legítimos y que estos tribunales deben garantizar un procedimiento justo y equitativo, esto incluye el derecho a un juicio imparcial, el derecho a ser escuchado, el derecho a presentar pruebas y argumentos en su defensa y el derecho a que se apliquen las decisiones judiciales de manera efectiva.

Se compone del derecho al debido procedimiento y este a su vez de otros derechos, implica el seguimiento formal de las reglas en el procedimiento de acuerdo a como esta normado en la ley. Ortiz citado en Rojas Franco (2011), indica:

Es el conjunto de actos preparatorios concatenados según un orden cronológico y funcional, para verificar la existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así como para oír a los posibles afectados y voceros de intereses conexos, tanto públicos como privados, especialmente estos últimos, con el fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público a cumplir. (p. 66)

El debido procedimiento al significar el conjunto de procedimientos que se deben llevar a cabo de acuerdo a ley, también involucra otros derechos fundamentales tales como: el derecho a la defensa, contradictorio, congruencia, doble instancia, entre otros.

Otro de los contenidos esenciales de la tutela administrativa viene a ser, que la resolución que impone una sanción debe estar motivada, de ahí que se haya establecido lo siguiente:

Cuando hacemos referencia a una resolución justa en particular queremos decir que esta decisión no podrá ser arbitraria. Ello implica, en consecuencia, que la citada decisión se sustente en una aplicación de la norma jurídica vigente a los supuestos de hecho del caso concreto. (Guzmán Napurí, s.f. p. 237)

Es decir, no puede basarse en la voluntad discrecional o caprichosa de la autoridad, sino que debe fundarse en criterios objetivos sustentados en la ley y explicados con claridad cómo se ha aplicado la norma jurídica vigente a los hechos concretos del caso, siguiendo un razonamiento lógico-jurídico que evidencie que se ha actuado conforme a derecho, respetando los principios del debido procedimiento y la seguridad jurídica.

Pero ello, no desde una postura extremista que elimine totalmente la facultad discrecional, sino entendiendo que dicha discrecionalidad debe ejercerse dentro de los límites que imponen la legalidad, la razonabilidad y

la motivación suficiente, de modo que no se convierta en arbitrariedad, sino en una herramienta legítima para adaptar la norma a las particularidades del caso concreto.

En función a ello, se ha dicho lo siguiente:

La necesidad de permitirle a la Administración Pública cierta actividad discrecional deriva, en principio, de la circunstancia de que es imposible para el legislador tener una visión exacta de los elementos concretos que, al menos en parte y en ciertos casos, condicionan la oportunidad de la decisión administrativa. (Guzmán Napurí, s.f., p. 237)

Ello, como ya se dijo, dentro del marco de un debido procedimiento, más que formal, sustancial, que le permita al órgano administrativo actuar bajo criterios objetivos con cierto nivel de discrecionalidad, sin que ello implique un comportamiento arbitrario para desalentar al administrado accionar los mecanismos que crea adecuados.

De ahí que, la limitación de impugnar contenida en el artículo 26 del Reglamento de Supervisión y Sanción, no se encuentre conforme al principio de tutela administrativa efectiva, porque su contenido pertenece a una norma de carácter legal y es específica para supuestos específicos también de carácter legal señalados en el indicado artículo, los cuales no están por encima del principio de tutela administrativa efectiva.

Es decir, estos dos principios últimos principios señalados en el párrafo anterior tienen carácter fundamental que tiene mayor peso y que además al ser continentes condicionan el desarrollo de contenido de las normas de menor jerarquía como lo es el Reglamento de Fiscalización y Sanción del

OSINERGMIN, específicamente el hecho de no impugnar en los supuestos del artículo 26.

Además, la propia norma en cuestión, a través de su artículo 28, reconoce el derecho del administrado a impugnar una decisión, es más clarifica los medios impugnatorios que puede hacer valer (inc.1) y, a través del inciso 8, enfatiza en que, la imposición de un recurso administrativo no debe generar que la decisión en segunda instancia perjudique de forma más gravosa lo decidido por primera instancia.

Lo dicho en la última parte del párrafo precedente, está referido al principio de no reforma en peor, el cual aun cuando no está establecido taxativamente en la Constitución, sí lo está a través de la tutela administrativa efectiva y otros principios ya señalados, en tanto que se busca maximizar las garantías del administrado en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

2.6. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El procedimiento administrativo sancionador se configura como una manifestación del ejercicio del *ius puniendi* del Estado, que busca contrarrestar aquellas conductas que infringen el ordenamiento jurídico y que es competencia del derecho administrativo.

La potestad sancionadora atribuida a la Administración Pública encuentra sustento en la autotutela administrativa (obligatoriedad de los actos administrativos sin la intervención de voluntades ajenas a la Administración Pública); y, a su vez, en un imperativo de coerción asignado por ley para garantizar el cumplimiento de obligaciones que integran el ordenamiento jurídico administrativo y castigar su contravención, de ser el caso. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MINJUS], 2017, p. 9)

La potestad sancionadora del Estado, a través de sus diversas entidades administrativas, se manifiesta a través de la imposición de sanciones o multas, por la comisión u omisión de alguna infracción al ordenamiento jurídico, cuya finalidad es descongestionar el ámbito jurisdiccional y seguir con el administrado un procedimiento administrativo más célere y eficaz.

De ello, se tiene que, la potestad sancionadora es:

Un auténtico poder jurídico, esto es, de un poder derivado del ordenamiento jurídico y que, como todos los demás atribuidos a la Administración, está encaminado al mejor gobierno de los diversos sectores de la vida social... es un poder de signo represivo que se acciona frente a cualquier perturbación que de dicho orden se produzca. (Ivanega, 2008, p. 115)

El MINJUS (2017), ha indicado que, “el procedimiento administrativo sancionador es entendido, como el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción” (p. 12), por ello, dota de potestades a las entidades de la administración, quienes a su vez deben actuar respetando las garantías del administrado.

De ahí que, se instituya como una facultad para que la administración pública persiga y sancione una falta, pero también como una garantía para que el administrado pueda ejercer los principios y derechos que le asisten cuando se encuentra en una situación que conlleve un procedimiento administrativo sancionador.

Ahora bien, el procedimiento administrativo sancionador está regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley N. ° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo Sancionador, tan es así que, en el artículo 254, diferencia

entre la autoridad instructora y la autoridad sancionadora, garantizando así la imparcialidad de la sanción a imponer; asimismo en el artículo 255 se detalla el procedimiento sancionador.

Ahora bien, la norma en comento es una norma general y supletoria, ello se entiende a partir de lo estipulado en el artículo II, del Título Preliminar de la ley en comento, prescribe que “La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales”, de ahí que, las entidades administrativas hayan regulado su propio procedimiento administrativo sancionador en el marco de sus competencias, tal es el caso del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN.

2.6.1. El procedimiento administrativo sancionador en el Reglamento del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN

El Reglamento del Organismo Supervisor de la Inversión y Minería- OSINERGMIN, en su título III, regula el procedimiento administrativo sancionador, acciones preliminares (art. 17), informe de instrucción (art. 18), archivo de instrucción (art. 19), inicio del procedimiento administrativo sancionador (art. 20), presentación de descargos al inicio del procedimiento (art. 21), informe final de instrucción (art. 22), evaluación de la autoridad sancionadora (art. 23), determinación de responsabilidad (art. 24), sanciones administrativas (art. 26).

Consecuentemente, en el artículo 26, sobre graduación de multas, inciso 4, establece algunos factores atenuantes para la comisión de la infracción, siendo uno de ellos, el reconocimiento de responsabilidad, pero condicionando la misma a que, “el Agente Fiscalizado reconozca su responsabilidad por escrito, de forma precisa e incondicional, sin expresiones ambiguas o contradictorias, sin formular descargos o interponer recurso administrativo” (lit. a).

De ello se desprende que, la exigencia de que el Agente Fiscalizado reconozca por escrito su responsabilidad de forma precisa e incondicional, sin expresiones ambiguas o contradictorias, y sin formular descargos ni interponer recursos administrativos, resulta jurídicamente cuestionable por vulnerar el derecho fundamental a la defensa, al debido procedimiento y a la tutela administrativa efectiva; además, impone una carga desproporcionada y potencialmente coactiva que puede forzar confesiones sin garantías procesales, contradiciendo los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad que rigen el procedimiento administrativo, y generando una situación de inseguridad jurídica al negar al fiscalizado la posibilidad de matizar hechos complejos o controvertidos, lo cual es incompatible con un Estado de Derecho.

Esta afirmación pone en evidencia cómo ciertas prácticas, aunque no explícitamente ilegales, pueden vulnerar derechos fundamentales de manera indirecta pero efectiva, especialmente el derecho a la defensa y el debido procedimiento, pues se instala una forma de

coacción negativa o psicológica al desalentar el ejercicio de derechos por miedo a represalias o consecuencias jurídicas adversas, lo que es incompatible con un Estado de derecho.

2.6.2. Reconocimiento de responsabilidad

Este es un elemento atenuante para la imposición de la multa, referido al acto de aceptar y asumir la responsabilidad por acciones pasadas o errores cometidos, en ese caso específico, se refiere a reconocer que se ha violentado alguna norma del ordenamiento jurídico.

Morón (2017) citado en Jiménez Alemán (2020), señala que “la finalidad de este atenuante es evitar el complejo tránsito del procedimiento administrativo sancionador y los costos hora-hombre que conlleva determinar la existencia de la responsabilidad administrativa del presunto infractor que se encuentra presto a admitir su responsabilidad” (p. 83).

Fácticamente, reconocer la responsabilidad en el marco de un procedimiento administrativo, puede perseguir un fin personal y económico. El primero, porque implicaría un alivio de conciencia para aceptar que se ha obrado equivocadamente y el segundo como un efecto que busca menguar posibles sanciones económicas para la persona.

Este efecto económico al que se hace referencia en el párrafo anterior es la finalidad que persigue el hecho de que el legislador

haya buscado circunstancias atenuantes establecidas en el artículo 26 del Reglamento de Fiscalización y Sanción, es decir, constituye un fin positivo para el desarrollo del procedimiento en tanto que lo hace más célere y para el administrado habida cuenta de que busca imponer la menor sanción posible.

En este sentido, la norma no persigue únicamente una función punitiva, sino también una función incentivadora y correctiva, orientada a promover la eficiencia del procedimiento y la cooperación voluntaria del fiscalizado, sino a una lógica de administración eficiente de justicia administrativa, donde se privilegia la celeridad y la economía procesal sin renunciar a los principios de legalidad y proporcionalidad.

Para el administrado, ello implica un beneficio directo, pues se le otorga la posibilidad de acceder a una reducción de sanciones, siempre que actúe de buena fe, reconozca los hechos o colabore con el proceso; mientras que, para la administración, se traduce en una optimización de recursos y en una resolución más rápida de los procedimientos. Así, estas atenuantes no son meras concesiones discrecionales, sino instrumentos de política administrativa con un fin positivo y funcional tanto para el desarrollo del procedimiento como para el respeto de los derechos del administrado.

Sin embargo, tal atenuación opera únicamente para supuestos específicos que están detallados en el artículo 26, inciso 4, del Reglamento de Supervisión y Fiscalización del OSINERGMIN y está

condicionado a que no se interponga recurso de impugnación en contra de la resolución que declara la sanción, es decir, si el administrado impugna, pierde el beneficio y la sanción puede ser mayor, lo que implicaría perder la vista a la finalidad del acto de reconocer la responsabilidad.

Lo cual contraviene el artículo 28 de la misma ley en comento, la cual señala dos aspectos importantes; el primero, “El Agente Fiscalizado puede interponer recursos administrativos de reconsideración o apelación contra los actos administrativos que imponen una sanción o medidas administrativas (...)” (inc. 1), además “La impugnación de la resolución que impone una sanción no puede generar la imposición de una sanción más gravosa para el Agente Fiscalizado” (inc. 8).

2.7. ASPECTOS NORMATIVOS

Como ya se ha descrito, la problemática gira en torno a la limitación de interponer recurso administrativo en el marco de un procedimiento administrativo sancionador seguido por el OSINERGMIN, cuando el agente administrado ha reconocido su responsabilidad, infiriéndose de ello, que los derechos fundamentales que ocupan la investigación son el derecho a impugnar, el derecho a la doble instancia, el derecho a la tutela efectiva, el derecho a la defensa y el derecho al debido procedimiento.

En ese entender, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), ha reconocido el derecho a un recurso efectivo y ante los tribunales competentes (art. 8), también reconoce, el derecho a ser oída, el derecho

a la publicidad, el derecho a ser juzgado por un tribunal competente e imparcial (art. 10). De ello, se da cuenta que, el derecho a impugnar y demás derechos conexos no es un mero capricho del administrado, sino una manifestación esencial del debido procedimiento que rige toda actuación administrativa o debido proceso en el ámbito judicial.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), reconoce que, “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley” (art. 11).

Finalmente, la Convención Americana de Derechos Humanos (1978), en el artículo 8, prescribe una serie de garantías aplicables al proceso judicial, dentro de las cuales, están el derecho a ser oído, plazo razonable, juez o tribunal competente, independiente e imparcial.

Entonces, estos derechos al estar establecidos en instrumentos internacionales que son vinculantes para el Perú, adquieren jerarquía supra-legal y obligan al Estado a garantizar su pleno ejercicio, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, bajo pena de vulnerar normas de rango constitucional y compromisos asumidos a nivel internacional.

A nivel nacional, el artículo 139, inciso 3 y 6 de la Constitución establece a la observancia del debido proceso, la tutela jurisdiccional y la pluralidad de instancia como alguno de los principios de la función jurisdiccional, los cuales son aplicados al derecho administrativo de forma analógica, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en varias sentencias, tales

como la contenida en el expediente N. ° 04010-2023-PA/TC, en donde se señala “el derecho al debido proceso, cuyo ámbito de irradiación no se limita al campo judicial, se proyecta sobre procesos de toda índole, donde se encuentren en controversia los derechos e intereses de las personas, naturales o jurídicas” (fund. 5).

Por su parte, la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General en el artículo I de su Título Preliminar, indica que su ámbito de aplicación alcanza a todas las entidades de la Administración Pública, cuyos principios son redactados en el artículo IV, siendo uno de ellos el debido procedimiento.

En el artículo 206, establece la facultad de contradicción, reconociendo el derecho del administrado a impugnar, indicando en el artículo 207 que los recursos administrativos son: reconsideración, apelación y revisión.

En el artículo 187, inciso 2, indica de forma general que, cuando el procedimiento ha sido iniciado a petición del interesado, deberá cumplir con ser congruente con las peticiones formuladas, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial.

Asimismo, el Texto único Ordenado de la Ley N. ° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo Sancionador, señala en el artículo 217, la facultad de contradicción, señalando que, ante un acto que viole o inhabilite los derechos fundamentales, se puede interponer recurso administrativo correspondiente; en el artículo 218, señala los recursos administrativos, tales, como reconsideración y apelación; y en el artículo 258, se refiere al

principio de no reforma en peor, señalando que la sanción de segunda instancia no puede agravar lo decidido en primera instancia.

Finalmente, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador bajo el Reglamento de Organización y Fiscalización del OSINERGMIN, en el artículo 28, inciso 1, reconoce el derecho del administrado a interponer recurso impugnatorio siendo que, en el inciso 8, prescribe que, la imposición del medio impugnatorio no puede agravar la situación inicial del administrado.

Ahora bien, específicamente, el artículo 26 del Reglamento de Fiscalización y Sanción del OSINERGMIN, ha especificado condiciones que pueden atenuar la sanción impuesta.

Entre las circunstancias atenuantes para graduar la multa se encuentra el reconocimiento de responsabilidad (art. 26, inciso 4, literal a), el cual debe ser de forma escrita, precisa e incondicional, sin posibilidad de ambigüedad y de formular descargos o interponer recurso administrativo.

El numeral a.1. Indica que, si reconoce la infracción hasta la fecha de vencimiento del plazo para formular descargos al inicio del procedimiento administrativo sancionador, se aplica como factor -50%.

Asimismo, si reconoce la infracción hasta la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de descargos al informe final de instrucción, se aplica como factor -30%.

Finalmente, si reconoce la infracción hasta antes de la emisión de la resolución de sanción, se aplica como factor -10%. Excepcionalmente, este

atenuante se mantiene si el Agente Fiscalizado interpone recurso administrativo contra la resolución de sanción únicamente respecto de la sanción impuesta si ésta fue mayor a la determinada en el informe final de instrucción.

Es decir, en tales supuestos específicos tiene cabida la graduación de la multa, los cuales están condicionados a que no se interponga recurso administrativo, pues ante el incumplimiento se pierde el beneficio de reconocimiento y la sanción puede ser mayor, en clara contravención con el principio de no reforma en peor.

No obstante, el artículo 28, inciso 8 indica que “la impugnación de la resolución que impone una sanción no puede generar la imposición de una sanción más gravosa para el Agente Fiscalizado”, es decir, recoge taxativamente el principio de la no reforma en peor como un límite para la administración y una garantía para el administrado, aplicable a cualquier resolución que imponga una sanción.

Entonces, el marco normativo da cuenta de que, el derecho a impugnar es un derecho de suma importancia que le asiste a cualquier sujeto en un procedimiento administrativo y que además tiene connotación constitucional que garantiza su priorización frente a una norma de rango legal, al constituir una manifestación del derecho al debido procedimiento y a la tutela efectiva, principios reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos, lo que obliga a la Administración a respetarlo y garantizarlo en todo momento.

2.8. CASUISTICA RELACIONADA AL TEMA DE INVESTIGACIÓN

2.8.1. Resolución N. ° 79-2022-OS/TASTEM-S1

A. Hechos

Mediante Resolución de la División de Supervisión de Electricidad de OSINERGMIN N. ° 84-2022 del 11 de enero de 2022, se sancionó a Camposol con una multa de 4.33 (cuatro y treinta y tres centésimas) UIT, por incumplir la “Norma Técnica para la Coordinación de la Operación en Tiempo Real de los Sistemas Interconectados” y el “Procedimiento para Supervisar la Implementación y Actuación de los Esquemas de Rechazo Automático de Carga y Generación”. Ante ello, Camposol interpone recurso de apelación, solicitando se declare la nulidad de la indicada Resolución. Posteriormente, a través de la Resolución N. ° 79-2022-OS/TASTEM-S1, de fecha 22 de marzo de 2022, el Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería [TASTEM] - OSINERGMIN, Sala 1, declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por Camposol en contra la Resolución de la División de Supervisión de Electricidad de OSINERGMIN N. ° 84- 2022; asimismo, se dejó sin efecto el beneficio por reconocimiento de responsabilidad administrativa previsto en el literal a) del numeral 26.1 del artículo 26 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de OSINERGMIN, el cual fue otorgado a Camposol al momento de determinar la

sanción de multa en la Resolución de División de Supervisión de Electricidad OSINERGMIN N. ° 84-2022 , por lo que se precisó que, sin considerar la aplicación del beneficio del descuento del 50%, la sanción por la infracción detallada en el cuadro contenido en el numeral 1) asciende a 9.07 (nueve y siete centésimas) UIT. Luego, con Resolución N. ° 7 de fecha 28 de noviembre de 2023 (sentencia de vista), la Tercera Sala Contenciosa Administrativa de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró fundada en parte la demanda contencioso administrativa, en consecuencia, dicho Juzgado declaró nula la Resolución N. ° 79-2022- OS/TASTEM-S1, de fecha 22 de marzo de 2022, en dicho extremo.

B. Fundamentos

Se interpuso demanda contencioso administrativa, siendo que, la Tercera Sala Contenciosa Administrativa de la Corte Superior de Justicia de Lima, indico que, OSINERGMIN, al resolver el recurso de apelación, a través de la Resolución N. ° 79-2022- OS/TASTEM-S1, dejó sin efecto el beneficio por reconocimiento de responsabilidad administrativa aplicado por el órgano sancionador, que implicó la reducción de la multa en un 50%, y la incrementó de 4.33 a 9.07 UIT, en abierta y flagrante contravención a la prohibición de la reforma peyorativa o *reformatio in peius* y también se infringe el principio de legalidad,

en virtud al cual las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho.

Es por ello que, el Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería [TASTEM] – OSINERGMIN, SALA 1, en atención al proceso contencioso administrativo iniciado por Camposol, el Poder Judicial ha resuelto declarar nula la Resolución N. ° 79-2022-OS/TASTEM-S1 del 22 de marzo de 2022, al haberse contravenido el principio del *non reformatio in peius*.

Finalmente, el numeral 258.3 del artículo 258 del TUO de la LPAG y el numeral 28.8 del artículo 28 del Reglamento de Fiscalización y Sanción, que prescriben al principio de no reforma en peor, garantizando que el administrado pueda recurrir las resoluciones que estime vulneradoras de sus derechos; aunado a que, el Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, estipula el principio de legalidad.

C. Decisión

Se declaró la nulidad de la Resolución N. ° 79-2022-OS/TASTEM-S1, de fecha 22 de marzo de 2022, por contravenir el principio de no reforma en peor, la Constitución, la ley y el derecho.

D. Comentario

Si bien la casuística ha sido limitada, el caso esbozado demuestra que efectivamente el Reglamento de Supervisión y fiscalización de OSINERGMIN contiene lineamientos que vulneran los derechos de los administrados en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

El derecho a impugnar, se ve limitado porque está condicionado a la inactividad del administrado, quien, si decide impugnar, su situación inicial puede ser empeorada, acto que fragmenta claramente el principio de la no reforma en peor.

Aunado a ello, se esboza el argumento del principio de legalidad, el cual puede tener una doble dimensión, por un lado, se puede argüir que, en pro de la obediencia de las normas, se debe aplicar la norma tal y como esta, en el caso concreto que se viene estudiando sería que, se gradúa la multa siempre que el administrado reconozca su responsabilidad y sobre la sanción decida no impugnar. Pero, por otro lado, también puede sostenerse que el principio de legalidad no solo exige la aplicación estricta de la norma, sino también su interpretación conforme a los principios constitucionales, como el derecho a la defensa y a la impugnación, evitando que la aplicación literal de la norma genere consecuencias jurídicas desproporcionadas o desincentive el ejercicio de derechos fundamentales.

CAPÍTULO III

CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

3.1. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

3.1.1. Fundamento axiológico que subyace a la regulación específica del derecho a la *non reformatio in peius* regulado en el procedimiento administrativo de fiscalización y sanción de OSINERGMIN

Desde una perspectiva axiológica, el derecho a la *non reformatio in peius* se sustenta en valores fundamentales como justicia, equidad, seguridad jurídica y tutela administrativa efectiva, que conforman el núcleo del debido proceso sancionador, busca evitar que la revisión de una decisión administrativa o judicial coloque al administrado en una situación más gravosa, asegurando su confianza legítima y garantizando un equilibrio procesal adecuado.

Es decir, su finalidad no se limita a un resguardo formal, sino que protege sustantivamente el ejercicio del derecho de defensa frente a posibles represalias procesales; cuando el administrado teme que impugnar una decisión pueda empeorar su situación, se genera un efecto inhibitorio que limita el acceso a los mecanismos de contradicción, contrario a los principios básicos del Estado de Derecho.

Es así como puede advertirse que el Reglamento de Fiscalización y Sanción de OSINERGMIN evidencia una incoherencia normativa tanto externa, respecto de derechos como el de defensa, debido

procedimiento o tutela efectiva; como interna, por un lado, el artículo 26 condiciona la reducción de multas al reconocimiento de responsabilidad y a la renuncia a interponer recursos administrativos, lo que introduce una restricción incompatible con la finalidad garantista del procedimiento; diseño normativo que, si bien puede interpretarse como un incentivo, también se convierte en un condicionante para que los administrados renuncien al ejercicio pleno de sus derechos de defensa a cambio de beneficios económicos inmediatos.

Por otro lado, el artículo 28.8 establece expresamente la prohibición de agravar la sanción en segunda instancia, mostrando un reconocimiento formal del principio de *non reformatio in peius*; empero, el condicionamiento anteriormente señalado, hace imposible el acceso a un recurso impugnatorio y, con ello, la limitación de mejorar su situación jurídica con el efecto que provee la no reforma en peor, es decir, la coexistencia de estas normas genera un escenario de inseguridad jurídica, en que el administrado no tiene certeza sobre la protección efectiva de sus derechos en sede recursiva.

El análisis deductivo de estas disposiciones demuestra que la condicionante del artículo 26 sacrifica derechos fundamentales en favor de una eficiencia administrativa discutible; efecto que produce una renuncia implícita al derecho de defensa y puede fomentar la aceptación pasiva de sanciones, incluso cuando estas sean

cuestionables o erróneas, ante el temor de perder beneficios o enfrentar una sanción más gravosa; según esto, se tiene como consecuencia una disminución de la justicia material en el procedimiento sancionador y una afectación a la confianza institucional, con impacto directo en la esfera patrimonial y reputacional del administrado.

En tal sentido, desde la perspectiva analítica, se constata que el problema no radica en la inexistencia del principio dentro del reglamento, sino en una regulación ambigua y contradictoria; esto dado que, mientras una disposición garantiza formalmente que no se agrave la situación del administrado en segunda instancia, otra condiciona beneficios sancionatorios a la renuncia del recurso, generando un conflicto interpretativo y un efecto disuasorio incompatible con los valores que justifican la *non reformatio in peius*.

En consecuencia, para preservar la coherencia del sistema y garantizar una adecuada protección axiológica, resulta indispensable armonizar la regulación, asegurando que el derecho a recurrir pueda ejercerse plenamente y sin riesgo de consecuencias jurídicas más gravosas.

Otro aspecto importante, es la verificación de que la condicionalidad impuesta al derecho a recurrir lo convierte en un obstáculo que desactiva beneficios procedimentales, trasladando al administrado una presión indebida: si ejerce su derecho, pierde beneficios; si no lo ejerce, renuncia a su defensa a cambio de un alivio económico.

Este diseño normativo evidencia una disonancia interna entre las disposiciones reglamentarias, que, aunque no eliminan formalmente el principio de *non reformatio in peius*, lo relativizan y lo debilitan sustancialmente; así, el derecho reconocido en abstracto se contradice con una regulación que lo condiciona y reduce su efectividad, generando una afectación directa al debido proceso y a la tutela administrativa efectiva.

Esta configuración responde más a una racionalidad orientada a la eficiencia administrativa que a la protección de derechos fundamentales, el valor del principio queda subordinado a lógicas de celeridad y cooperación sancionatoria, útiles desde un punto de vista pragmático, pero incompatibles con un enfoque garantista; de ahí que la regulación analizada contenga una tensión evidente entre lo que promete proteger y lo que efectivamente protege, generando un vacío de coherencia normativa que requiere revisión inmediata.

El segundo componente analítico se refiere al diseño y estructura del procedimiento sancionador de OSINERGMIN, este procedimiento, de naturaleza altamente técnica, combina funciones de fiscalización, instrucción y decisión dentro de la misma entidad, lo que incrementa el riesgo de arbitrariedad y exige mecanismos de defensa especialmente robustos; sin embargo, en la práctica, el acceso a la revisión impugnatoria se encuentra condicionado por incentivos negativos, como la pérdida de beneficios si se interpone recurso, lo que debilita el equilibrio estructural del procedimiento sancionador.

La lógica procedimental premia la aceptación de la sanción mediante la reducción de multas, pero este incentivo opera como una forma de coerción encubierta, dado que el administrado se ve obligado a evaluar no solo la justicia de la sanción, sino el costo de defenderse, lo que distorsiona la finalidad garantista del procedimiento y vacía de contenido el derecho a recurrir; configuración que revela un problema no solo técnico, sino ético-jurídico: la estructura del procedimiento promueve la aceptación condicionada de la sanción en lugar de asegurar un espacio para la deliberación y la justicia administrativa.

El análisis conjunto de la regulación y del procedimiento muestra que la interacción entre normas contradictorias y mecanismos desequilibrados erosiona el fundamento axiológico del principio de *non reformatio in peius*, un derecho concebido como límite frente al poder sancionador se convierte en un elemento frágil, dependiente de decisiones administrativas que priorizan la eficiencia sobre la equidad y que, incluso puede ser aplicado fuera del contenido del derecho a recurrir, dentro del análisis de las actuaciones acaecidas en una misma instancia y que se amplía hasta el derecho a recurrir que, en este caso concreto, pasa de ser una garantía a convertirse en un riesgo para el administrado.

Esta conclusión evidencia la necesidad de repensar la regulación desde la perspectiva de la justicia procedimental, puesto que no basta con mantener una limitación formal de agravación de

sanciones, se requiere eliminar cualquier incentivo que castigue el ejercicio del derecho a la defensa; de lo contrario, el procedimiento sancionador seguirá reproduciendo desigualdades estructurales bajo la apariencia de eficiencia normativa.

Así, la síntesis de los elementos normativos analizados confirma una contradicción estructural: el reglamento reconoce en abstracto la limitación de agravar la situación del administrado al recurrir, pero introduce sanciones indirectas mediante la pérdida de beneficios si este ejerce su derecho; en lugar de ser un límite infranqueable a la arbitrariedad, el principio es instrumentalizado para inducir conformidad con la autoridad administrativa, lo que compromete su valor garantista y la coherencia del sistema sancionador.

Este fenómeno no solo refleja una deficiencia técnica, sino una carencia axiológica significativa: los derechos fundamentales no pueden estar condicionados a su renuncia; de ahí que el principio de *non reformatio in peius* pierde su esencia cuando se combina con disposiciones que penalizan indirectamente su ejercicio, privándolo de eficacia real, lo que evidencia que el sistema vigente en OSINERGMIN adopta una visión utilitarista del derecho, según la cual, la defensa del administrado se subordina a criterios de eficiencia administrativa, contradiciendo los postulados básicos del Estado de Derecho y del procedimiento sancionador justo.

En consecuencia, la integración del procedimiento administrativo sancionador con la regulación del principio de *non reformatio in peius*

permite constatar que el sistema no refuerza la garantía, sino que la debilita, al analizar sus etapas, la estructura de decisión y los mecanismos de revisión, se observa que el derecho a recurrir se convierte en un riesgo para el administrado, quien puede perder beneficios económicos o enfrentar un resultado más gravoso por ejercerlo; es decir, lejos de proteger al administrado, genera un escenario en que el silencio es premiado y la defensa castigada.

Esta configuración no puede considerarse una simple falla normativa, la combinación de un procedimiento desequilibrado y un principio debilitado genera un marco funcionalmente ilegítimo, en el que el administrado debe elegir entre ejercer su derecho a recurrir o mantener un beneficio económico; generando, a su vez, un falso dilema que se convierte en una forma de coacción jurídica que vulnera los fundamentos del derecho administrativo sancionador.

Así, desde una perspectiva sintética, se advierte que el modelo vigente en OSINERGMIN rompe con el ideal garantista que debería orientar el ordenamiento sancionador, en lugar de sustentarse en la equidad, la proporcionalidad y la justicia procedimental, prioriza la celeridad y el cierre expedito de los procedimientos por sobre el debido proceso.

La ambigüedad normativa, la posibilidad de decisiones contradictorias y la instrumentalización del principio como un elemento condicionado consolidan un sistema que no protege al administrado, sino que institucionaliza la renuncia al recurso como

vía para obtener un trato favorable; el fundamento axiológico se ve reemplazado por una lógica instrumental, debilitando tanto la efectividad del principio como la legitimidad institucional de OSINERGMIN.

Al respecto, desde una revisión dogmática del reglamento, puede observarse que aunque el artículo 28.8 reconoce el principio de *non reformatio in peius* al prohibir una sanción más gravosa en segunda instancia, el artículo 26.4 condiciona los factores atenuantes a la renuncia del recurso administrativo, generando un conflicto interno que compromete la coherencia del sistema sancionador y su orientación garantista.

El sistema permite que el solo acto de impugnar excluya la aplicación de beneficios sancionatorios, constituyendo una forma indirecta de empeorar la situación del administrado; esto revela una colisión entre normas de igual jerarquía que exige un análisis de compatibilidad y la jerarquización de principios; así, la existencia de dos disposiciones incompatibles configura una antinomia de segundo grado, que debe resolverse dando preferencia a la norma que garantiza derechos fundamentales por encima de aquella que los restringe, así como, debe prevalecer la disposición que impide una sanción más gravosa como consecuencia del recurso.

Con lo dicho, debe recordarse también que el procedimiento sancionador de OSINERGMIN reconoce principios como la legalidad, la objetividad en la graduación de sanciones y la

imparcialidad en el proceso; sin embargo, el vínculo entre el reconocimiento de responsabilidad y la renuncia al recurso quiebra esta estructura, convirtiendo el derecho a impugnar en causa de exclusión de beneficios que implica una instrumentalización ilegítima del procedimiento, al utilizarlo como mecanismo de presión para obtener aceptación de sanciones sin revisión, lo que desnaturaliza la función garantista del proceso sancionador.

La consecuencia es clara: el principio de *non reformatio in peius* carece de operatividad real en el sistema de OSINERGMIN, pues disposiciones reglamentarias actúan en sentido contrario a su finalidad, reconstruir el ordenamiento requiere reordenar estas normas para fortalecer la garantía que protege al administrado frente a agravios en segunda instancia.

Ahora, desde una perspectiva hermenéutica, el principio de *non reformatio in peius*, es una manifestación del derecho a la defensa y a la tutela efectiva que impide represalias por ejercer el derecho a recurrir; interpretando el marco normativo de OSINERGMIN, se revela una contradicción entre la letra de las normas y su finalidad: la pérdida de beneficios por impugnar transmite el mensaje de que ejercer un derecho es riesgoso, debilitando la esencia constitucional del principio.

La contradicción hermenéutica genera inseguridad jurídica y reduce la legitimidad institucional del procedimiento sancionador que visto desde su vocación constitucional, exige una lectura orientada a la

justicia procedimental, la protección del administrado frente al poder sancionador y la proscripción del abuso de poder; sin embargo, el sistema de OSINERGMIN privilegia la rapidez y la aceptación sumisa del administrado por sobre la verdad material y la equidad, apartándose de los fundamentos del derecho sancionador.

En ese sentido, el diseño normativo vigente presenta inconsistencias y contradicciones axiológicas que vulneran principios esenciales, existe una antinomia normativa que desnaturaliza el principio y genera inseguridad jurídica, se evidencia una desviación del fin protector del derecho, que termina en una coacción institucional indirecta sobre el derecho de defensa; lo que lleva a concluir que la regulación requiere una revisión sustancial para restituir el sentido garantista del procedimiento sancionador, dado que, la administración no puede condicionar el acceso a derechos al silencio del administrado ni premiar la renuncia al recurso como estrategia de eficiencia.

Por tanto, el punto de partida de esta investigación es una anomalía normativa observable en el Reglamento de Fiscalización y Sanción de OSINERGMIN: la coexistencia de una disposición que premia la no impugnación y otra que prohíbe agravar la sanción en segunda instancia; este hallazgo, advertido en resoluciones como la N.º 79-2022-OS/TASTEM-S1, refleja un conflicto normativo con efectos reales sobre la seguridad jurídica de los administrados, configurando un problema concreto y no solo teórico.

Desde una perspectiva epistemológica, el problema se identifica a partir de casos concretos donde la interposición de recursos administrativos ocasiona un agravamiento de la sanción; esta constatación, observada de manera reiterada, vincula la práctica administrativa con una afectación directa a principios fundamentales del derecho sancionador.

Así, el análisis del reconocimiento de responsabilidad muestra que este se instrumentaliza como una renuncia anticipada al derecho a recurrir, este uso distorsionado del mecanismo genera una doble problemática: por un lado, se mantiene una contradicción normativa evidente, y por otro, se debilitan los fundamentos axiológicos que deberían guiar la potestad sancionadora del Estado.

En el plano normativo, resulta necesario modificar el artículo 26.4 del Reglamento de OSINERGMIN para eliminar el condicionamiento del beneficio sancionador a la no interposición de recursos; esto aseguraría que el reconocimiento de responsabilidad sea un atenuante autónomo, sin restringir el derecho a la defensa ni la posibilidad de revisión administrativa.

En el plano institucional, una reforma de este tipo fortalecería la transparencia del procedimiento y la función revisora de la segunda instancia; además, desactivaría la percepción de arbitrariedad y corregiría incentivos negativos que hoy desincentivan el uso de recursos legítimos por temor a un resultado más gravoso.

En el plano social, garantizar que el ejercicio del derecho a impugnar no conlleve riesgos ocultos restauraría la confianza legítima del administrado en la administración pública que es esencial para un sistema sancionador que pretende ser justo, previsible y respetuoso de los derechos fundamentales.

3.1.2. Efectos jurídicos y procedimentales que se derivan del reconocimiento de responsabilidad efectuado por el administrado dentro del procedimiento sancionador

El reconocimiento de responsabilidad en sede administrativa se concibe como un acto unilateral mediante el cual el administrado admite la infracción imputada y renuncia a ejercer mecanismos de contradicción o defensa; en teoría, se vincula a los principios de celeridad, economía procedimental y eficacia, contribuyendo al descongestionamiento del aparato administrativo y facilitando la resolución rápida de procedimientos sancionadores.

Sin embargo, al aplicar el método deductivo y confrontar este ideal con la práctica normativa de OSINERGMIN, se advierte que el reconocimiento no siempre es libre ni racional, la regulación vigente lo condiciona a la renuncia tácita al derecho a recurrir, transformándolo en un mecanismo de presión normativa que genera consecuencias jurídicas negativas para quien decide ejercer su defensa; lo que revela una tensión entre el principio de legalidad y la actuación administrativa, donde la eficacia procedimental se prioriza sobre la justicia material.

La función esclarecedora del reconocimiento también resulta cuestionable bajo este esquema, aunque se sostiene que facilita la determinación de los hechos y evita mayor actividad probatoria, en la práctica puede operar como una ficción jurídica obtenida bajo amenaza de perder beneficios o enfrentar agravaciones; así se debilita la búsqueda de la verdad material y se sacrifica la calidad del proceso a cambio de una eficiencia aparente.

Este uso instrumentalizado del reconocimiento altera el equilibrio entre administración y administrado, reduciendo la libertad de elección y el alcance del derecho a la defensa; en lugar de ser un acto voluntario y genuino, se convierte en una herramienta coactiva orientada al cierre rápido de expedientes, sin garantizar justicia material ni debido procedimiento; bajo esta lógica, la potestad sancionadora del Estado pierde legitimidad, pues se ejerce en condiciones de asimetría y presión institucional sobre el ciudadano.

Desde una mirada dogmática, puede evidenciarse que esta práctica contradice la finalidad original del reconocimiento como mecanismo de colaboración; asimismo, desde una lectura hermenéutica, se aprecia que el sistema actual de OSINERGMIN distorsiona el principio de voluntariedad y condiciona el ejercicio del derecho a impugnar, lo cual vulnera garantías constitucionales básicas; en consecuencia, la regulación vigente requiere una revisión profunda para restituir el equilibrio procesal y asegurar que el reconocimiento

de responsabilidad sea un acto libre y compatible con la tutela efectiva de derechos.

El modelo de OSINERGMIN presenta una asimetría estructural que afecta la relación entre administración y administrado, el reconocimiento de responsabilidad, que debería ser un acto voluntario, se convierte en un mecanismo condicionado que presiona al administrado a renunciar a su derecho de defensa y a la impugnación para acceder a una sanción reducida; dinámica que evidencia un uso coactivo del reconocimiento, debilitando el principio de contradicción y la racionalidad garantista del procedimiento sancionador.

En este sentido, desde un análisis funcional puede demostrarse que el reconocimiento deja de ser una herramienta autónoma de colaboración y pasa a ser una reacción estratégica frente a un esquema normativo que penaliza el ejercicio de derechos; el administrado se ve obligado a elegir entre defenderse o aceptar una sanción reducida, mientras la administración consolida una posición de control absoluto sobre la dinámica procedimental que afecta la simetría necesaria en un procedimiento justo y reduce la validez argumentativa del proceso.

Respecto del esclarecimiento de los hechos, el reconocimiento debería facilitar la determinación material de la infracción; sin embargo, cuando está condicionado a la renuncia a recurrir, pierde valor epistémico, el acto deja de reflejar la verdad de los hechos y

pasa a ser una estrategia para mitigar daños, sin garantía de que la versión de la administración sea correcta; en consecuencia, se generan decisiones carentes de contradicción, sin contrastar pruebas ni permitir defensa plena, debilitando la calidad y legitimidad de las resoluciones.

Todo lo señalado, produce una ficción de certeza fáctica y disminuye la confianza en el sistema, pues los hechos se asumen como verdaderos sin un debate dialéctico que los valide; lo que provoca que el reconocimiento deje de ser un medio para alcanzar justicia material y se convierta en una herramienta de cierre acelerado de expedientes, sacrificando garantías esenciales del debido proceso.

Desde una perspectiva analítica, se tiene que la norma y la práctica administrativa condicionan el reconocimiento y distorsionan su función, al integrar estos elementos, se evidencia que el diseño del procedimiento sancionador de OSINERGMIN no fortalece la tutela de derechos ni la verdad procesal, sino que institucionaliza un esquema que prioriza la eficiencia y el control administrativo por encima de la equidad y la justicia en la toma de decisiones.

En el contexto del procedimiento sancionador de OSINERGMIN, el reconocimiento de responsabilidad deja de ser un acto voluntario de colaboración y se convierte en una pieza funcional al diseño administrativo, cuya configuración normativa no solo busca agilizar procedimientos y optimizar recursos, sino que introduce un esquema de presión indirecta que limita el ejercicio del derecho a recurrir, lo

que resulta en que la figura, concebida en teoría como un mecanismo de cooperación, sea instrumentalizada para obtener cierres procesales rápidos, vaciando de contenido ético y libre el acto de reconocer responsabilidad.

Así, la administración, con poder sancionador y técnico concentrado, sitúa al administrado en una posición de clara desventaja, forzándolo a elegir entre su derecho de defensa o un beneficio económico, el reconocimiento, lejos de equilibrar el procedimiento, consolida una relación asimétrica, donde la eficiencia administrativa prevalece sobre garantías procesales fundamentales como la contradicción y la revisión imparcial.

Desde la lógica funcional, aceptar los cargos debería contribuir a la reconstrucción veraz de la conducta infractora, evitando mayores actos probatorios; sin embargo, el método analítico revela que cuando el reconocimiento está condicionado a la renuncia del recurso, pierde fiabilidad como fuente de verdad procesal, se convierte en un acto estratégico, motivado por la amenaza de agravación de la sanción, y no necesariamente por la certeza de los hechos.

La consecuencia es un debilitamiento de la función probatoria del procedimiento sancionador, se clausura el debate fáctico, se excluye el contradictorio y se impide que el administrado aporte pruebas o matice la imputación; la decisión administrativa puede sostenerse en hechos incompletos o erróneos, sin posibilidad de revisión posterior,

lo que impacta directamente en la calidad y legitimidad de las resoluciones.

Lo que muestra una relación disfuncional entre reconocimiento y esclarecimiento de los hechos, en lugar de coexistir para fortalecer la justicia material, se articulan en un esquema regresivo que premia la renuncia a derechos y penaliza la defensa activa; el procedimiento sancionador se convierte así en un espacio donde la verdad material y la equidad procesal son sacrificadas en favor de la rapidez y la economía administrativa.

La consecuencia dogmática es clara: la regulación actual genera una afectación evidente entre la función probatoria que corresponde al Estado y la presión normativa ejercida sobre el administrado para que asuma responsabilidad; este desequilibrio requiere ser corregido para garantizar la coherencia del marco legal y el respeto de los derechos constitucionales.

El esclarecimiento de los hechos es uno de los fines esenciales del procedimiento administrativo sancionador, pues asegura que las decisiones administrativas se fundamenten en una verdad material, desde el enfoque dogmático, este principio está estrechamente vinculado con la legalidad, la motivación y la objetividad que deben regir la imposición de sanciones, el reconocimiento de responsabilidad debería contribuir a ese objetivo, aportando elementos para confirmar la existencia de la infracción; sin embargo, el análisis revela que el régimen de OSINERGMIN condiciona esa

función a la renuncia de garantías procesales, limitando el debate probatorio y el ejercicio pleno de defensa.

Por tanto, el esclarecimiento no puede depender de un reconocimiento condicionado, pues ello restringe la posibilidad de contrastar hechos y cuestionar circunstancias relevantes; esta restricción debilita el derecho a un procedimiento justo y al acceso a una revisión administrativa efectiva, principios reconocidos en la normativa constitucional y legal; el resultado es una subordinación de la verdad material a un mecanismo procesal que privilegia la economía y la formalidad por encima de la justicia sustantiva.

Finalmente, en cuanto al impacto de esta regulación sobre los derechos fundamentales del administrado, se constata que la coexistencia de normas contradictorias y prácticas restrictivas vulnera principios de debido proceso, tutela judicial efectiva y derecho a la defensa; por ello, la interpretación debe propiciar una armonización normativa que garantice un reconocimiento genuino y libre, compatible con la posibilidad de recurrir y con la búsqueda de la verdad material en un procedimiento justo y legítimo.

La interpretación hermenéutica debe dejar claro que la eficiencia administrativa es un fin legítimo, pero no puede alcanzarse sacrificando derechos fundamentales, el reconocimiento condicionado a la renuncia al recurso afecta la legitimidad del procedimiento y erosiona la confianza ciudadana en los órganos

sancionadores, debilitando la percepción de justicia y equidad en la actuación administrativa.

Desde este método interpretativo, se concluye que la normativa debe ser aplicada bajo un criterio garantista, asegurando que el reconocimiento de responsabilidad sea libre y voluntario, que se mantenga el acceso pleno a los recursos y que el procedimiento garantice el contraste y la valoración crítica de las pruebas; solo así se preserva la legitimidad y la eficacia del procedimiento sancionador, cumpliendo su función de tutela y no de coerción.

El estudio de este componente es relevante porque puede contribuir a fortalecer la protección jurídica de los administrados, garantizando que el reconocimiento de responsabilidad sea un acto voluntario, informado y carente de condicionamientos que lo desvirtúen.

Un acto procesal de esta naturaleza solo puede considerarse válido si no implica la renuncia forzada a derechos esenciales, como la defensa y el acceso a recursos administrativos, asegurar estas garantías fortalece la legitimidad del procedimiento sancionador y promueve una relación equilibrada entre la Administración y el ciudadano sometido a potestad punitiva.

El esclarecimiento de los hechos es, a su vez, un pilar indispensable para la validez de cualquier procedimiento sancionador; la decisión administrativa solo puede ser legítima si se funda en hechos debidamente probados, analizados y contrastados; desde una perspectiva teórica, el reconocimiento de responsabilidad debería

contribuir a este esclarecimiento, permitiendo un procedimiento más ágil y eficiente al evitar actos probatorios innecesarios y al reducir el tiempo de resolución del expediente.

Sin embargo, la investigación resulta pertinente porque debe analizar si este efecto práctico se cumple en la realidad o si el reconocimiento, tal como está configurado, genera un riesgo de simplificación excesiva que sacrifica el análisis riguroso de los hechos y la adecuada valoración de las pruebas. Es posible que el acto de reconocer responsabilidad, condicionado a la renuncia del recurso, sea más una estrategia de autodefensa frente a la amenaza de una sanción más gravosa que una aceptación libre y fundada en la veracidad de los hechos.

El estudio aporta valor al examinar cómo este mecanismo incide en la calidad de la administración de justicia administrativa, un procedimiento que concluye por aceptación condicionada de responsabilidad, sin contrastación plena de pruebas ni debate contradictorio, puede derivar en decisiones sustentadas en presunciones o en aceptaciones forzadas, debilitando la verdad material y la justicia del acto sancionador.

La justificación social de esta línea de investigación radica en que un esclarecimiento veraz y completo de los hechos no solo fortalece la legalidad del procedimiento, sino que también impacta en la confianza ciudadana hacia las instituciones de supervisión; si el administrado percibe que las sanciones se imponen sin un examen

objetivo y exhaustivo de los hechos, la credibilidad del órgano regulador se ve comprometida, afectando la legitimidad de todo el sistema de fiscalización.

Por ello, el análisis del efecto del reconocimiento de responsabilidad sobre el esclarecimiento de los hechos se justifica plenamente, pues enfrenta dos dimensiones críticas del procedimiento sancionador: la necesidad de proteger los derechos fundamentales del administrado frente a posibles presiones para aceptar sanciones y la obligación institucional de garantizar procedimientos eficientes, objetivos y confiables.

En suma, esta investigación tiene relevancia jurídica, social y normativa, pues busca contribuir a la consolidación de un sistema sancionador más justo, transparente y respetuoso de las garantías procesales, en beneficio tanto de los administrados como de la legitimidad del ente regulador encargado de ejercer la potestad sancionadora.

3.1.3. Consecuencias jurídicas que origina la limitación de interponer recursos administrativos cuando existe reconocimiento de responsabilidad en el procedimiento de fiscalización y sanción a cargo de OSINERGMIN

Desde la concepción general del derecho administrativo, la interposición de recursos constituye una garantía indispensable para asegurar la tutela judicial efectiva y el derecho de defensa dentro del procedimiento sancionador, de manera que toda limitación en su

ejercicio introduce una restricción que impide la revisión interna de decisiones, necesaria para corregir errores, excesos o medidas carentes de justificación adoptadas por la administración.

Dicha restricción no puede entenderse como una simple disposición procedimental orientada a la celeridad, pues se convierte en una barrera que incide directamente en los derechos fundamentales del administrado, ya que, al privarlo de una vía idónea para impugnar decisiones potencialmente desproporcionadas o infundadas, se debilita la garantía de un procedimiento justo y se compromete el equilibrio que debe existir entre potestad sancionadora y derecho de defensa.

Algunos ordenamientos justifican la restricción de recursos en nombre de la eficiencia administrativa o del incentivo al reconocimiento voluntario de responsabilidad, aunque esa justificación se desvanece cuando la medida opera como un mecanismo de presión que induce al administrado a renunciar a su derecho de defensa y a la revisión de la sanción, especialmente cuando la renuncia genera consecuencias jurídicas gravosas o desproporcionadas, de modo que la eficiencia se alcanza a costa de la equidad.

El reconocimiento de responsabilidad, concebido para simplificar el procedimiento y fomentar la colaboración del administrado, busca una resolución rápida y equilibrada de la controversia, optimizando recursos y permitiendo la atenuación de sanciones, pero solo resulta

legítimo cuando se formula de manera libre, informada y exenta de toda presión.

Cuando el reconocimiento se combina con la limitación de interponer recursos, se altera su naturaleza y se transforma en una renuncia condicionada, que impulsa al administrado a aceptar la sanción sin posibilidad de revisión bajo la amenaza de un resultado más gravoso, con lo cual el acto pierde espontaneidad, el procedimiento se deslegitima y la confianza en la administración se debilita de manera evidente.

En el contexto del procedimiento de fiscalización y sanción a cargo de OSINERGMIN, la normativa vigente vincula el reconocimiento de responsabilidad con la limitación de recurrir la sanción mediante los recursos administrativos ordinarios, generando una excepción dentro del sistema sancionador que compromete los principios de legalidad, debido proceso y tutela judicial efectiva, pilares esenciales de toda actuación administrativa legítima.

De esta vinculación se desprende que la limitación de interponer recursos administrativos restringe de forma severa la protección de derechos fundamentales, favorece la inseguridad jurídica y permite que sanciones más gravosas puedan mantenerse sin ofrecer al administrado una vía efectiva de defensa, de modo que, aunque la finalidad declarada de la norma sea la simplificación y la celeridad del procedimiento, tal propósito no puede justificar la desnaturalización del derecho de defensa ni la eliminación práctica

de los mecanismos de revisión que garantizan la corrección de decisiones arbitrarias.

El reconocimiento de responsabilidad, concebido como un acto libre y beneficioso, pierde legitimidad cuando se transforma en una renuncia forzada al derecho a recurrir, pues la regulación genera un efecto adverso que desincentiva la impugnación, debilita el principio de *non reformatio in peius* y alimenta un clima de desconfianza frente a la potestad sancionadora estatal, cuyo ejercicio debería orientarse a la justicia material y no a la sumisión del administrado.

Desde el método analítico, se advierte que la limitación de recursos dentro del procedimiento sancionador implica una vulneración directa al derecho fundamental de defensa y a la tutela judicial efectiva, ya que actúa como una barrera que impide cuestionar la legalidad, la justificación o la proporcionalidad de la sanción impuesta, lo que genera inseguridad jurídica y restringe la posibilidad de corregir decisiones erróneas.

El examen normativo muestra, además, que tal limitación contradice principios constitucionales y estándares internacionales de derechos humanos, lo que pone en duda su validez y legitimidad; en consecuencia, el reconocimiento de responsabilidad debería funcionar como un incentivo válido para la colaboración del administrado solo cuando se mantenga su carácter voluntario y no suponga la renuncia obligada a derechos esenciales. Sin embargo, la normativa vigente distorsiona su naturaleza y lo convierte en un

instrumento condicionado que sacrifica garantías procesales a cambio de una supuesta eficiencia administrativa.

El análisis comparado revela, por tanto, una contradicción evidente: el reconocimiento condicionado a la renuncia al recurso administrativo desnaturaliza la esencia voluntaria de este acto y lo transforma en una herramienta de presión orientada a que el administrado acepte la sanción sin posibilidad real de cuestionarla, configurando una renuncia inducida que afecta la autonomía decisional del ciudadano y desequilibra la relación entre simplificación procedimental y protección de derechos fundamentales.

Tal diseño normativo genera un efecto disuasorio frente al uso de recursos no por convicción jurídica sino por temor a consecuencias jurídicas más gravosas, debilitando la percepción de justicia administrativa y erosionando la confianza en la imparcialidad del órgano sancionador, de manera que el procedimiento pierde credibilidad y se instala un escenario de incertidumbre incompatible con los valores del derecho administrativo moderno.

Al trasladar este análisis al procedimiento de fiscalización y sanción de OSINERGMIN, se advierte que la normativa vigente construye un sistema que aparenta coherencia formal, pero que, al descomponerse en sus elementos constitutivos, evidencia inconsistencias sustantivas que comprometen la validez de su diseño. La limitación de recurrir, condicionada al reconocimiento de

responsabilidad, introduce una excepción que, en la práctica, puede producir efectos arbitrarios, pues en segunda instancia el administrado podría enfrentar sanciones más gravosas, contraviniendo el principio de *non reformatio in peius* y vulnerando garantías básicas del debido proceso.

Desde el método analítico, la descomposición de estos elementos permite apreciar que la limitación de recursos no solo restringe derechos procesales, sino que afecta directamente la legitimidad del reconocimiento de responsabilidad, convirtiéndolo en un instrumento coactivo.

A su vez, el procedimiento sancionador de OSINERGMIN refleja contradicciones internas que erosionan la seguridad jurídica y dificultan la aplicación equitativa de las sanciones, por lo que resulta indispensable revisar la regulación a fin de restablecer el equilibrio entre eficiencia procedimental y protección de derechos fundamentales, garantizando que el ejercicio de la potestad sancionadora no derive en vulneraciones institucionales.

El método sintético, al reconstruir la interacción entre la limitación de recursos, el reconocimiento de responsabilidad y el diseño procedimental, revela un entramado normativo que genera efectos negativos combinados, donde la pretendida simplificación del proceso se obtiene a costa de la pérdida de garantías esenciales.

Esta situación debilita el carácter voluntario del reconocimiento y limita el derecho a la defensa, generando un modelo incoherente que

combina normas contradictorias: por un lado, se prohíbe la *reformatio in peius*, y por otro, se penaliza la impugnación, conformando un sistema que debilita la confianza ciudadana y afecta la legitimidad institucional del ente regulador.

La síntesis crítica de estos elementos demuestra que la regulación vigente no protege adecuadamente los derechos del administrado ni asegura un procedimiento justo y equilibrado, razón por la cual se impone la necesidad de una reforma que armonice las disposiciones contradictorias, preserve el carácter libre del reconocimiento de responsabilidad y garantice la vigencia efectiva del derecho a recurrir, asegurando de este modo la coherencia jurídica y la legitimidad del sistema sancionador de OSINERGMIN.

Desde el método dogmático, el análisis se centra en la estructura normativa, en su coherencia interna y en su compatibilidad con los principios superiores del derecho administrativo y constitucional, lo que permite identificar vacíos y contradicciones que comprometen la validez del procedimiento a la luz de la tutela judicial efectiva y del principio de *non reformatio in peius*, entendidos como límites esenciales a la potestad sancionadora del Estado y fundamentos de la justicia administrativa.

Desde el método hermenéutico, la interpretación de la norma debe considerar el contexto en que la limitación de interponer recursos fue incorporada en los procedimientos sancionadores de OSINERGMIN, cuyo propósito inicial consistía en agilizar la tramitación y promover

el reconocimiento voluntario de responsabilidad, evitando dilaciones que afectaran la eficacia administrativa.

Sin embargo, la hermenéutica exige que toda disposición se interprete en armonía con los principios generales del derecho, en especial con el debido proceso, la tutela judicial efectiva y la prohibición de agravar la situación del administrado en sede recursiva.

La limitación de recurrir, cuando condiciona la reducción de la multa a la renuncia al recurso, resulta incompatible con estos principios, ya que desincentiva el ejercicio de derechos y restringe el acceso a mecanismos de revisión, debilitando el valor garantista del procedimiento.

La interpretación debe ser integradora, no literal, y reconocer que la finalidad pragmática del procedimiento, orientada a la eficiencia, entra en tensión con valores superiores como la justicia material, la igualdad procesal y la seguridad jurídica; la limitación de recurrir se convierte, entonces, en una renuncia indirecta a tales derechos, produciendo efectos desproporcionados que transforman el reconocimiento de responsabilidad en un instrumento de renuncia forzada.

Este desplazamiento de sentido desvirtúa su función originaria, compromete la legitimidad del procedimiento y vulnera la esencia misma de la potestad sancionadora del Estado, que debe ejercerse dentro de límites constitucionales.

El análisis hermenéutico también requiere integrar la norma en el conjunto del ordenamiento jurídico administrativo y constitucional, evidenciando que su aplicación aislada genera un desajuste con los principios de tutela judicial efectiva y de *non reformatio in peius*.

La interpretación garantista, en cambio, procura compatibilizar la eficiencia del procedimiento con la protección de los derechos, asegurando que la renuncia al recurso sea un acto libre, informado y nunca impuesto de manera directa o indirecta; solo bajo esa lectura puede preservarse la coherencia del sistema y la percepción de justicia en el ejercicio del poder sancionador.

Desde el método de argumentación jurídica, el análisis parte del sentido y la justificación normativa de la limitación de interponer recursos dentro del procedimiento sancionador de OSINERGMIN, aunque formalmente se la presenta como una medida destinada a asegurar celeridad y eficacia, el examen axiológico evidencia que sus efectos no son neutrales, pues restringen derechos fundamentales y trasladan al administrado la carga de la eficiencia institucional.

El razonamiento lógico demuestra que la supuesta simplificación procesal no supera el *test* de proporcionalidad, ya que el perjuicio causado al derecho de defensa es mayor que el beneficio derivado de la rapidez en la tramitación.

El reconocimiento de responsabilidad, concebido como un acto de colaboración, se desnaturaliza cuando se asocia a la pérdida de

beneficios por impugnar, generando una incoherencia interna que debilita la buena fe procesal y transforma un mecanismo de cooperación en un instrumento de coerción; en la práctica, la administración premia el silencio y penaliza la defensa, lo que erosiona la confianza en la imparcialidad del órgano sancionador y vulnera la legitimidad del procedimiento administrativo sancionador.

El método argumentativo permite, así, integrar las conclusiones de los enfoques dogmático y hermenéutico, demostrando que la limitación de recurrir afecta no solo derechos individuales sino también la autoridad moral e institucional del ente regulador; la disposición, al condicionar beneficios a la renuncia del recurso, distorsiona la finalidad del reconocimiento de responsabilidad y proyecta una imagen de arbitrariedad incompatible con los principios de justicia administrativa y de proporcionalidad en el ejercicio del poder sancionador.

En consecuencia, la integración de los métodos analítico, sintético, dogmático, hermenéutico y argumentativo permite establecer que la regulación vigente del procedimiento sancionador de OSINERGMIN presenta tensiones normativas, axiológicas y prácticas que afectan la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y el equilibrio entre potestad y garantía.

Esta conclusión impone la necesidad de una reforma sustantiva que elimine la limitación de interponer recursos condicionada al reconocimiento de responsabilidad, restablezca la coherencia

interna del sistema y asegure un procedimiento sancionador justo, transparente y respetuoso de los derechos fundamentales.

3.2. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

3.2.1. Vulneración del principio de *non reformatio in peius*, tutela administrativa efectiva y debido proceso

Como punto de partida para el proceso de contrastación, se aplica el método dialéctico con la finalidad de enfrentar dos posiciones opuestas que permiten, a partir de su tensión, construir una síntesis fundada en criterios axiológicos y normativos; así, la tesis sostiene que la limitación de interponer recursos administrativos dentro del procedimiento sancionador de OSINERGMIN vulnera el fundamento moral y jurídico que da soporte al principio de no reforma en peor, desvirtuando valores esenciales que estructuran el derecho sancionador contemporáneo, tales como la justicia, la tutela judicial efectiva y el debido proceso.

Este principio no se concibe como una formalidad procesal sino como una manifestación del límite ético del poder sancionador, pues la justicia requiere que ningún administrado tema ejercer su defensa ante la posibilidad de un agravamiento de su situación, del mismo modo que la tutela judicial efectiva pierde sentido si se impide la revisión de decisiones injustas o desproporcionadas, y el debido proceso se ve afectado cuando se introduce una carga unilateral que rompe el equilibrio entre el órgano sancionador y quien es objeto de

sanción, debilitando el control institucional y el principio de revisión justa que caracteriza al Estado de Derecho.

La antítesis, por su parte, justifica la limitación como una medida funcional destinada a asegurar la celeridad administrativa y a promover el reconocimiento temprano de responsabilidad, bajo la idea de que un procedimiento ágil y predecible sirve al interés público al reducir litigios y optimizar recursos; desde esta perspectiva, la eficiencia se concibe como una forma de justicia material que busca equilibrar los intereses del Estado y de los administrados en sectores estratégicos, donde la continuidad de los servicios resulta prioritaria.

Se afirma, en consecuencia, que la tutela judicial efectiva no se anula, ya que subsisten mecanismos externos como la vía judicial ordinaria, y que el debido proceso no se quebranta, puesto que el administrado, al reconocer responsabilidad, lo hace con conocimiento de las consecuencias jurídicas que su decisión implica y acepta voluntariamente la renuncia al recurso como resultado natural de su colaboración con la administración.

La confrontación de ambas posiciones permite advertir una tensión permanente entre la interpretación axiológica del principio y la justificación pragmática de la norma. Mientras la tesis centra su atención en la protección de los derechos fundamentales, la antítesis eleva la eficiencia y la estabilidad institucional al rango de valores prioritarios, presentándolos como fines legítimos de la regulación administrativa; surge así la necesidad de indagar si el modelo

vigente alcanza un equilibrio razonable o si, en su búsqueda de eficacia, termina sacrificando las garantías que legitiman el ejercicio del poder sancionador.

El examen inicial del procedimiento sancionador de OSINERGMIN muestra que la limitación de interponer recursos administrativos, especialmente cuando se vincula al reconocimiento de responsabilidad, se convierte en un foco de contradicción normativa que trasciende lo técnico para adquirir una dimensión ética; dicha limitación, lejos de constituir una mera disposición de trámite, representa una afectación directa al principio de no reforma en peor, el cual protege al administrado frente al riesgo de que la revisión de una decisión aumente la sanción o agrave su situación jurídica.

Este principio, fundado en la equidad y la racionalidad, garantiza que el ejercicio de la defensa no pueda ser objeto de represalia, por lo que su vulneración no solo afecta la validez formal del procedimiento, sino también su legitimidad sustantiva, impedir la revisión administrativa equivale a suprimir una instancia de control que podría corregir errores de interpretación, desproporciones o vicios de motivación, consolidando así un modelo de justicia administrativa que privilegia la rapidez sobre la equidad y el cumplimiento formal sobre la justicia material.

La afectación del principio de no reforma en peor dentro del procedimiento sancionador de OSINERGMIN no solo compromete la estructura formal del proceso, sino que altera el equilibrio sobre el

cual descansa la legitimidad del poder sancionador, la tutela judicial efectiva se diluye cuando se niega al administrado la posibilidad de interponer un recurso que permita la revisión integral de los actos administrativos, puesto que esa negación priva al procedimiento de su dimensión garantista y lo reduce a un simple acto de ejecución.

La función de los recursos no es obstaculizar la eficacia de la administración, sino asegurar que su potestad se ejerza dentro de los límites de la legalidad, de la proporcionalidad y del respeto a los derechos fundamentales, de modo que su eliminación o condicionamiento destruye la racionalidad del procedimiento y transforma el principio de defensa en una prerrogativa meramente formal.

El reconocimiento de responsabilidad, concebido en teoría como un acto de colaboración del administrado orientado a la eficiencia procedimental, pierde su carácter legítimo cuando se vincula a la renuncia al recurso; bajo esa configuración, deja de ser una manifestación libre y consciente de cooperación para convertirse en un acto inducido, determinado por el temor a consecuencias jurídicas más gravosas si se decide impugnar.

El beneficio que se ofrece como atenuante de la sanción se convierte en una herramienta de presión que desplaza la voluntad del administrado desde la convicción hacia la conveniencia, generando un desequilibrio que desnaturaliza el procedimiento y erosiona la buena fe procesal; lo que debería ser una estrategia de simplificación

deviene en una forma de coerción institucional que vacía de contenido el principio de justicia procedimental.

La defensa funcionalista de esta medida argumenta que su finalidad consiste en evitar la dilación innecesaria de los procedimientos y en optimizar la gestión administrativa, presentando la renuncia al recurso como una decisión racional y voluntaria del administrado, que encuentra compensación en la reducción de la multa o en la disminución de los efectos sancionadores.

Sin embargo, una interpretación rigurosa del principio de no reforma en peor muestra que tal razonamiento encubre una contradicción estructural: si la administración reconoce la necesidad de un incentivo para que el administrado no recurra, admite implícitamente que el sistema no genera confianza suficiente en sus mecanismos de revisión, lo que evidencia una deficiencia institucional y no una virtud normativa; la eficiencia no puede construirse sobre la renuncia a derechos, pues la eficacia del Estado no se mide por la rapidez con que sanciona, sino por la justicia con que decide.

El debido proceso, en consecuencia, resulta comprometido no solo porque se restringe un derecho procesal concreto, sino porque se altera la esencia misma del control administrativo; el recurso no constituye un obstáculo, sino una garantía que asegura la corrección de eventuales errores y la observancia del principio de legalidad.

Cuando la administración condiciona la reducción de la sanción a la renuncia al recurso, sustituye el razonamiento jurídico por el cálculo

económico, reduciendo la justicia a una operación de conveniencia; esta lógica mercantilizada del procedimiento sancionador transforma la colaboración en sumisión y la potestad sancionadora en un instrumento de coerción disfrazado de eficiencia, lo que representa una desviación del fin legítimo del poder punitivo del Estado.

La justicia administrativa exige que toda sanción sea revisable y que toda decisión pueda ser contrastada dentro del propio ámbito institucional antes de acudir a la instancia judicial, la renuncia al recurso, en ese sentido, no solo clausura el derecho a impugnar, sino que interrumpe el principio de autocontrol del poder público, generando un vacío de legitimidad que repercute en la percepción ciudadana de la imparcialidad administrativa.

En un sistema donde la defensa se castiga y el silencio se premia, la tutela judicial efectiva se convierte en una aspiración retórica y el principio de no reforma en peor se vacía de contenido, quedando reducido a una declaración formal sin operatividad real.

El debate entre justicia y eficiencia que subyace en el diseño del procedimiento sancionador de OSINERGMIN pone de manifiesto una contradicción estructural que atraviesa la lógica del sistema, en nombre de la celeridad se limita la revisión, en nombre de la cooperación se impone la aceptación y en nombre de la eficiencia se debilita la justicia.

Tal contradicción altera el sentido garantista del procedimiento, que deja de ser un espacio de control y razonamiento jurídico para

convertirse en un mecanismo de aceptación condicionada; lo que debería funcionar como un incentivo para la colaboración se transforma en una forma de renuncia, y el derecho a recurrir, lejos de proteger al administrado, se convierte en un riesgo que desalienta su ejercicio.

Desde el método hermenéutico, la interpretación de esta regulación debe ir más allá de la literalidad del texto y atender al contexto axiológico que la sustenta, ya que los fines declarados de la norma no pueden analizarse de manera aislada, sino en correspondencia con los principios constitucionales de tutela judicial efectiva, legalidad y debido proceso.

El principio de no reforma en peor no puede entenderse como una simple regla técnica de las instancias recursivas, sino como una garantía sustantiva que preserva la confianza en el sistema administrativo y asegura que el ejercicio de la defensa no pueda transformarse en un perjuicio para quien la ejerce.

Considerar legítima una disposición que impide recurrir por razones de eficacia implica despojar al principio de su valor jurídico y aceptar que la defensa puede subordinarse a la conveniencia institucional, lo cual resulta incompatible con el modelo constitucional de justicia administrativa.

La hermenéutica jurídica, en consecuencia, exige una lectura sistemática del ordenamiento que impida que una disposición reglamentaria prevalezca sobre principios de jerarquía

constitucional. Ninguna interpretación puede considerarse válida si su aplicación conduce a la restricción de derechos irrenunciables o vacíos de contenido garantías esenciales del debido proceso.

La proporcionalidad impone que toda limitación sea idónea, necesaria y equilibrada, y la norma que condiciona beneficios a la renuncia del recurso no supera ese examen, porque la afectación del derecho de defensa resulta mayor que la ventaja que se pretende alcanzar mediante la reducción de la carga procesal.

Desde el método argumentativo, se observa que la justificación institucional de la limitación se apoya en un razonamiento utilitario que reduce el procedimiento sancionador a un cálculo de costos y beneficios, donde el ejercicio de la defensa es percibido como una carga y no como una garantía.

Ese razonamiento olvida que la legitimidad del poder sancionador no proviene de su rapidez, sino de la racionalidad jurídica con la que se ejerce; la renuncia al recurso, cuando es inducida o presentada como requisito para acceder a un beneficio, no constituye una decisión libre sino una respuesta forzada frente al temor de una consecuencia más gravosa, lo que representa una forma encubierta de coerción incompatible con los valores del derecho constitucional.

La eficiencia administrativa carece de legitimidad si se logra mediante la restricción de derechos, y la autoridad que premia la aceptación y penaliza la revisión convierte el procedimiento en una práctica de sometimiento institucional.

La interpretación sistemática del conjunto normativo permite concluir que el reconocimiento de responsabilidad, que debería constituir una manifestación de colaboración voluntaria, pierde legitimidad cuando se le asocia con la renuncia al recurso.

Esta configuración desnaturaliza su sentido jurídico y revela un vacío axiológico que compromete la coherencia del sistema sancionador, al sustituir la justicia por la conveniencia y la revisión razonada por la obediencia administrativa.

Ninguna administración puede reclamar legitimidad si obtiene su eficacia a costa de la renuncia de los derechos que debe garantizar, porque la justicia administrativa no se mide por la cantidad de expedientes concluidos, sino por la calidad de las decisiones que reflejan equilibrio, razonabilidad y respeto por la dignidad del administrado.

El examen integral de los métodos aplicados permite afirmar que la limitación de interponer recursos administrativos vinculada al reconocimiento de responsabilidad dentro del procedimiento sancionador de OSINERGMIN no encuentra sustento en los principios que rigen el derecho administrativo constitucional, pues altera el sentido del principio de no reforma en peor y debilita la estructura de garantías que protege al administrado frente al poder sancionador del Estado.

Desde el método dogmático, se advierte que el ordenamiento reconoce en el administrado un conjunto de derechos orientados a

limitar la potestad punitiva, entre ellos la defensa, la revisión de los actos y la limitación de agravar la sanción en sede recursiva; no obstante, la regulación de OSINERGMIN introduce una cláusula que condiciona el acceso a beneficios a la renuncia del recurso, lo que genera una contradicción normativa que vulnera el principio de jerarquía de fuentes y rompe la coherencia interna del sistema jurídico.

El método hermenéutico permite comprender que una disposición reglamentaria no puede prevalecer sobre los principios de rango constitucional, ni desvirtuar garantías sustantivas que forman parte del contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva; interpretar la limitación de recurrir como una medida legítima por razones de eficacia administrativa implica aceptar que la defensa puede ser restringida a conveniencia de la administración, lo que resulta incompatible con el principio de supremacía constitucional y con el deber de protección reforzada de los derechos fundamentales.

La interpretación conforme a la Constitución impone que toda medida de simplificación procedimental preserve la posibilidad de revisión y asegure que la colaboración del administrado no se transforme en un acto de renuncia obligada, sino en una expresión voluntaria y consciente de buena fe procesal.

Desde el método argumentativo, se observa que la justificación de la limitación se sostiene en un razonamiento instrumental que

confunde la finalidad del procedimiento con su resultado, al considerar que la justicia puede subordinarse a la rapidez y que la revisión constituye una carga innecesaria.

Esta concepción desconoce que la legitimidad del poder sancionador depende de la racionalidad con que se ejerce y de la transparencia de los mecanismos que garantizan la defensa; el procedimiento administrativo no se justifica por su capacidad para concluir expedientes con celeridad, sino por su aptitud para producir decisiones fundadas, proporcionales y revisables.

La eficiencia administrativa carece de valor si se obtiene a través de la renuncia de derechos, y su defensa como argumento principal revela una comprensión reducida del derecho, en la que el orden jurídico se somete a la conveniencia institucional en lugar de orientarse a la justicia.

El análisis comparado y normativo demuestra que la renuncia al recurso, cuando se presenta como condición para acceder a beneficios sancionadores, genera una estructura procesal carente de equilibrio, pues coloca al administrado en la disyuntiva de aceptar sin cuestionamiento o arriesgarse a un perjuicio mayor.

Un sistema de tal naturaleza no puede sostenerse sobre la presunción de voluntariedad, ya que el consentimiento obtenido bajo presión normativa no expresa libertad, sino necesidad; la función del procedimiento sancionador no consiste en obtener conformidad, sino en garantizar justicia, y toda norma que premie la aceptación o

castigue la defensa distorsiona el sentido del Estado constitucional, que exige equidad en la relación entre administración y ciudadano.

La síntesis resultante de la contrastación dialéctica muestra que la limitación de recurrir compromete la coherencia axiológica del sistema sancionador y exige una reforma normativa que restablezca el equilibrio entre eficiencia y justicia; el principio de no reforma en peor debe reafirmarse como límite inquebrantable frente al poder sancionador, asegurando que la revisión de las decisiones administrativas no represente un riesgo para el administrado, sino una garantía efectiva de corrección y de control de legalidad. La administración debe concebir la colaboración como una manifestación de confianza y no como una renuncia, preservando la libertad de decidir y el acceso a mecanismos de revisión que aseguren la tutela administrativa efectiva.

Por tanto, resulta indispensable armonizar el Reglamento de Fiscalización y Sanción de OSINERGMIN con los principios constitucionales y convencionales que protegen el derecho de defensa, eliminando toda disposición que condicione los beneficios sancionadores a la renuncia del recurso.

La justicia administrativa no puede construirse sobre la obediencia, sino sobre la razonabilidad; no puede sustentarse en la rapidez, sino en la corrección; solo mediante una revisión integral del marco normativo podrá garantizarse un procedimiento sancionador justo, equitativo y transparente, en el que la eficiencia institucional actúe

como un medio subordinado a la justicia y no como un fin que la sustituya.

3.2.2. Desnaturalización de la finalidad atenuante del reconocimiento de responsabilidad, al condicionarse a la renuncia del derecho a recurrir

Con la misma orientación metodológica y aplicando el método dialéctico al segundo componente hipotético, se parte de la tesis de que la normativa vigente en el procedimiento sancionador de OSINERGMIN dispone que, cuando el administrado reconoce su responsabilidad antes de una determinada etapa procesal, puede acceder a un beneficio atenuante en la sanción que se traduce generalmente en una reducción significativa de la multa.

Tal diseño normativo persigue un fin lógico y legítimo, pues pretende incentivar la colaboración del administrado, promover la eficiencia del procedimiento y reducir la carga de litigiosidad, configurando el reconocimiento de responsabilidad como un acto libre y consciente que genera un efecto jurídico favorable previsto en la norma y orientado a restablecer el equilibrio entre autoridad y ciudadano.

Desde esta perspectiva, el beneficio adquiere sentido como un instrumento coherente con una visión moderna del derecho administrativo sancionador que busca compatibilizar eficacia y justicia en la actuación estatal.

La antítesis evidencia, sin embargo, que en la aplicación práctica ese beneficio no opera con la neutralidad ni la racionalidad postuladas;

en la realidad procedimental se introduce un condicionamiento, expreso o tácito, según el cual el administrado, para acceder al beneficio, debe renunciar a su derecho a impugnar la resolución sancionadora.

Tal exigencia transforma el incentivo en un mecanismo de presión, pues la atenuación de la sanción deja de ser la consecuencia de la colaboración y pasa a depender del silencio procesal, lo que desvirtúa la finalidad garantista de la norma.

En consecuencia, el efecto atenuante pierde legitimidad, ya que deja de sustentarse en el mérito del reconocimiento y se convierte en una suerte de compensación condicionada, una elección forzada entre la reducción de la sanción y el ejercicio de derechos fundamentales, lo que introduce en el procedimiento una contradicción que compromete su legitimidad sustantiva.

La síntesis dialéctica permite advertir que, aunque en apariencia la norma constituye un instrumento técnico de simplificación, en su aplicación concreta se convierte en un mecanismo que vacía de contenido la finalidad jurídica del reconocimiento de responsabilidad.

El beneficio deja de ser una consecuencia legítima del acto de colaboración y se instrumentaliza como medio de coerción institucional, lo que desnaturaliza su sentido y debilita los valores que estructuran el derecho administrativo sancionador, particularmente la proporcionalidad, la justicia procedimental y la buena administración.

El diseño normativo de OSINERGMIN concibe el reconocimiento de responsabilidad como un acto voluntario orientado a facilitar el esclarecimiento de hechos y a permitir una actuación más eficiente del Estado, de modo que la reducción de la sanción aparece como una manifestación de justicia conmutativa en la que la administración obtiene celeridad y el administrado una disminución legítima de la multa.

No obstante, dicha lógica se distorsiona cuando en la práctica se condiciona el beneficio a la renuncia al recurso administrativo, pues el reconocimiento deja de expresar una decisión libre y consciente y se convierte en una estrategia defensiva impuesta por la necesidad de evitar una consecuencia más gravosa.

Esta contradicción entre la previsión normativa y su aplicación concreta introduce una ruptura en la coherencia del procedimiento sancionador, porque se enfrentan dos dimensiones incompatibles: el derecho a un beneficio legítimo por la colaboración y el derecho a cuestionar la decisión administrativa.

Bajo esa presión institucional, el reconocimiento pierde contenido ético y jurídico, deja de representar verdadera responsabilidad y se vacía de eficacia sustantiva, lo que erosiona la finalidad del procedimiento sancionador y debilita la confianza en la imparcialidad y razonabilidad de la actuación estatal, instalando en el administrado la convicción de que ejercer el derecho a recurrir puede significar un

perjuicio y que el silencio es la única vía para obtener un trato favorable.

En este punto, el conflicto entre la norma y su aplicación práctica exige una reelaboración conceptual que permita restituir el verdadero valor jurídico y axiológico del reconocimiento de responsabilidad dentro del procedimiento sancionador.

La solución no pasa por eliminar el beneficio, ni por restringir el ejercicio del derecho a la defensa, sino por redefinir el modo en que ambos pueden coexistir armónicamente dentro del sistema sancionador.

El reconocimiento debe conservar su naturaleza de acto libre y consciente, mientras que el efecto atenuante debe operar como consecuencia automática del acto de colaboración, sin que ello implique la renuncia a otras garantías procesales; de ese modo, la relación entre Estado y ciudadano recupera su equilibrio, la eficiencia se mantiene dentro de los márgenes de la legalidad y la justicia administrativa conserva su sentido material.

El efecto atenuante no debe derivar del silencio, sino del reconocimiento, la reducción de la sanción tiene que ser expresión de buena fe procesal y de colaboración activa, no el resultado de una renuncia implícita al derecho de impugnación; mientras el beneficio se mantenga condicionado a la inactividad procesal, persistirá una incongruencia estructural entre el derecho positivo y los valores que lo fundamentan, pues una norma que incentiva la pasividad vulnera

la esencia del procedimiento justo y erosiona el principio de tutela efectiva que garantiza la revisión de los actos administrativos.

El reconocimiento, como acto de responsabilidad, no puede equipararse a la aceptación forzada de una decisión, porque su legitimidad radica en la libertad con que se asume y no en la conveniencia con que se calcula.

El problema que aquí se plantea se origina en la distancia entre el propósito declarado por la norma y la forma en que se ejecuta, en teoría, la disposición persigue promover la eficiencia procesal y la proporcionalidad de las sanciones, pero en la práctica se convierte en un medio de presión institucional que sustituye la colaboración por la resignación.

El beneficio, que debería servir como incentivo para fortalecer la confianza del administrado en la administración, termina actuando como un mecanismo que la debilita, porque el ciudadano percibe que ejercer su defensa puede resultar más perjudicial que callar.

Este resultado contradice los postulados elementales del Estado de derecho, en el que la defensa no debe generar desventajas y la impugnación debe ser comprendida como una forma de participación responsable dentro del sistema jurídico.

La observación de casos concretos en el ámbito de OSINERGMIN confirma que la atenuación de la sanción solo se concede cuando el

administrada renuncia a cuestionar la decisión, configurando una práctica que distorsiona el sentido del procedimiento.

Tal práctica no es una desviación menor, sino un síntoma de una deficiencia más profunda: la sustitución del razonamiento jurídico por el cálculo administrativo, que transforma la justicia en conveniencia y la legalidad en trámite.

Un modelo así no solo carece de coherencia, sino que también vacía de contenido las garantías que legitiman la potestad sancionadora, porque la administración deja de actuar bajo el principio de igualdad y pasa a situarse en una posición de superioridad que condiciona la libertad del administrado.

Desde una visión sistemática del derecho administrativo sancionador, el beneficio atenuante vinculado al reconocimiento de responsabilidad encuentra su justificación aparente en criterios de eficiencia y proporcionalidad; sin embargo, esa justificación se desvanece cuando su obtención queda condicionada a la renuncia al recurso.

El problema no reside en la existencia del incentivo, sino en la forma en que se instrumentaliza; desde el punto de vista normativo, dicha práctica contradice el principio de legalidad, al introducir un requisito no previsto por la norma; desde el plano axiológico, vulnera los valores de justicia y debido procedimiento, al obligar al administrado a elegir entre beneficiarse de la reducción de la sanción o ejercer su derecho a la revisión administrativa, generando una presión que

resulta incompatible con la idea de un procedimiento justo y equilibrado.

La interpretación hermenéutica muestra que el sentido del reconocimiento no puede dissociarse de los fines superiores del procedimiento sancionador, los cuales se orientan a garantizar la tutela efectiva, el equilibrio entre la potestad estatal y las garantías del ciudadano, y la justicia material como principio rector de toda actuación administrativa.

Vincular el efecto atenuante a la pasividad procesal equivale a vaciar de contenido esas finalidades, porque convierte un acto de colaboración voluntaria en una estrategia institucional que premia el silencio y castiga la defensa.

La norma, al ser interpretada desde su finalidad constitucional, no puede apartarse de los valores que la inspiran, ni admitirse una práctica que subordine los derechos a la conveniencia administrativa; el procedimiento sancionador no puede ser comprendido como un instrumento de gestión, sino como un espacio de equilibrio en el que se resguarda la legitimidad del poder y se materializan las garantías del administrado.

Desde esta perspectiva, la interpretación hermenéutica obliga a reordenar la lectura de la norma para devolverle coherencia axiológica y compatibilidad con el bloque de constitucionalidad, de modo que el reconocimiento de responsabilidad mantenga su

carácter voluntario y el beneficio atenuante se conceda sin condicionamientos que restrinjan la defensa.

Solo así puede sostenerse que la eficiencia y la justicia conviven dentro de un mismo orden normativo, porque de otro modo se produce una distorsión que convierte la cooperación en una renuncia impuesta y la celeridad en un sustituto impropio de la equidad; la administración debe concebir la colaboración como un valor de transparencia y no como un medio de sometimiento, debe premiar la responsabilidad y no la pasividad, debe reconocer la defensa como manifestación de confianza en el sistema y no como un obstáculo que retrasa sus fines.

El análisis metodológico, al integrar los enfoques dogmático, hermenéutico, analítico, sintético, argumentativo y dialéctico, permite afirmar que la instrumentalización del reconocimiento de responsabilidad como vía condicionada para obtener beneficios constituye una desviación grave del diseño normativo y vulnera la estructura de garantías que debe proteger al administrado.

La dogmática revela el conflicto entre la norma y su aplicación, porque el beneficio no se activa por el hecho jurídico del reconocimiento, sino por la renuncia; el análisis hermenéutico demuestra que esa práctica contradice el sentido constitucional del procedimiento; el examen analítico evidencia que se sustituye la justicia por la conveniencia; la síntesis permite ver que todos esos

elementos confluyen en una misma conclusión: la norma se ejecuta de manera contraria a los principios que la sustentan.

Desde el plano argumentativo, se observa que la defensa institucional de la limitación se apoya en una lógica de eficiencia que, si bien persigue un fin legítimo, no supera el escrutinio de proporcionalidad, porque el perjuicio que causa a los derechos supera ampliamente la utilidad administrativa que genera.

La aplicación del método dialéctico permite superar el contraste entre la tesis y la antítesis iniciales, porque la síntesis resultante no niega la importancia del beneficio ni la necesidad de eficiencia, sino que redefine su sentido dentro de un marco de legalidad y justicia.

El reconocimiento de responsabilidad debe operar como expresión de buena fe y compromiso cívico, y no como manifestación de sometimiento, porque la administración solo se legitima cuando actúa bajo los parámetros de equidad y transparencia que el derecho impone.

La coexistencia entre beneficio y recurso no es contradictoria, sino complementaria, porque quien asume su falta y colabora con la autoridad no renuncia a su condición de ciudadano con derecho a defenderse, sino que reafirma la confianza en la justicia estatal.

Por tanto, la investigación concluye que la práctica que condiciona la reducción de sanciones a la renuncia del recurso vulnera la

coherencia del ordenamiento y distorsiona la finalidad del procedimiento sancionador de OSINERGMIN.

Tal como se ha comprobado, la medida altera el contenido esencial del derecho a la defensa, contraviene el principio de legalidad, desnaturaliza el valor del reconocimiento y debilita la legitimidad de la potestad sancionadora; el beneficio debe operar de manera automática e incondicionada una vez producido el reconocimiento de responsabilidad, garantizando la vigencia de un procedimiento justo y compatible con los valores del Estado constitucional.

En consecuencia, la contrastación del segundo componente hipotético demuestra que la normativa vigente, aunque inspirada en la eficiencia y la simplificación, ha derivado en una práctica que sacrifica derechos fundamentales en favor de una eficacia aparente. El sistema sancionador de OSINERGMIN requiere ser corregido para restablecer la coherencia entre norma y valor, entre fin y medio, entre autoridad y garantía; la reducción de sanciones debe ser el resultado del mérito y no del silencio, la administración debe actuar con legalidad y no con conveniencia, y el derecho a recurrir debe mantenerse incólume como expresión esencial de la justicia procedimental.

3.2.3. Lesividad del fundamento subyacente y desconocimiento del efecto positivo y atenuante del reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado

Al igual que en los dos acápites anteriores, la contrastación de este componente se inicia aplicando el método dialéctico; la tesis sostiene que el reconocimiento de responsabilidad debe generar un efecto positivo y atenuante, ya que, desde su concepción normativa y axiológica, constituye una conducta colaborativa que expresa voluntad de enmienda, favorece la celeridad del procedimiento, reduce la litigiosidad y fortalece la función pedagógica del derecho sancionador.

Al ser un acto voluntario y explícito, debería ser recompensado con un efecto favorable, habitualmente una reducción proporcional de la sanción, en atención a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y economía procedimental, de modo que el sistema premie la cooperación y consolide la idea de justicia restaurativa en la administración pública, comprendida no como castigo sino como reparación equilibrada entre autoridad y ciudadano.

Frente a esta postura, la antítesis demuestra que el diseño normativo y la praxis administrativa dentro del procedimiento sancionador de OSINERGMIN desvirtúan este efecto positivo; aunque el reconocimiento está formalmente previsto en la norma, su eficacia real se supedita a una estructura procedimental que lo condiciona a la renuncia de derechos fundamentales, especialmente el derecho a recurrir.

Esta exigencia altera la naturaleza del reconocimiento, porque deja de depender de la conducta voluntaria del administrado y se transforma en una exigencia funcional al aparato sancionador, reduciendo la colaboración a una formalidad vacía y reemplazando el mérito por la sumisión.

En la práctica, no se premia la cooperación genuina, sino el silencio procesal, lo que vacía de contenido ético y jurídico la figura y convierte un acto libre en una aceptación forzada, revestida de aparente oportunidad.

El examen dialéctico revela, en consecuencia, una contradicción estructural; el sistema vigente pervierte el sentido del reconocimiento y vulnera principios fundamentales del derecho administrativo sancionador.

El enfrentamiento entre la tesis normativa, que concibe el reconocimiento como manifestación de buena fe procesal, y la antítesis práctica, que lo convierte en un instrumento de control, demuestra que la figura pierde su potencial positivo cuando se desconecta de sus fines originales y se utiliza como mecanismo de disuasión.

En lugar de incentivar la cooperación, se induce la resignación; en lugar de favorecer la justicia proporcional, se refuerza un modelo de coerción administrativa que niega al administrado la posibilidad de ejercer su defensa sin temor a un perjuicio mayor.

Este efecto lesiona la idea de justicia colaborativa y proporcional, porque transforma el reconocimiento en una exigencia condicionada, incompatible con los fundamentos del Estado de derecho y con las exigencias de la tutela administrativa efectiva.

La práctica sancionadora de OSINERGMIN, al supeditar el reconocimiento de responsabilidad a una renuncia implícita de derechos, refleja una contradicción profunda entre el fundamento jurídico que la sustenta y la forma en que se aplica.

El reconocimiento, que debería apoyarse en valores de cooperación, celeridad y justicia restaurativa, se desvirtúa al convertirse en una herramienta que erosiona esos mismos valores; en lugar de contribuir al esclarecimiento de los hechos y permitir una respuesta estatal proporcional, el sistema lo convierte en una cláusula de sometimiento que confunde la colaboración con la pasividad y la responsabilidad con la renuncia.

El resultado es un modelo procedimental que, bajo la apariencia de eficiencia, debilita el principio de proporcionalidad y compromete la confianza legítima que debe existir entre administración y administrado.

El efecto atenuante, en teoría una consecuencia justa del reconocimiento se transforma en una contraprestación condicionada al silencio procesal, transmitiendo el mensaje de que solo quien renuncia a defenderse será beneficiado; esta lógica instrumental distorsiona el propósito normativo y debilita su potencial como

herramienta de justicia procedimental, porque despoja al reconocimiento de su contenido ético y lo somete a una valoración utilitaria que privilegia la conveniencia sobre la equidad.

Desde la perspectiva del método dialéctico, esta contradicción entre el ideal normativo y la realidad administrativa obliga a reconsiderar el equilibrio entre la potestad sancionadora y las garantías del administrado; la figura del reconocimiento, al ser vaciada de su contenido genuino y convertida en un mecanismo de presión, deja de cumplir su función constructiva dentro del procedimiento, sustituyendo la convicción de responsabilidad por el temor a un perjuicio mayor, lo que evidencia la pérdida de su valor jurídico y moral.

El resultado de esta distorsión es un procedimiento que se aparta de la idea de justicia restaurativa y adopta rasgos de un sistema de obediencia condicionada, donde el administrado colabora no por confianza en la administración, sino por necesidad de evitar un daño adicional.

En este contexto, el reconocimiento se convierte en un instrumento de control, un acto formalmente voluntario pero sustancialmente impuesto, cuya finalidad ya no es facilitar la corrección de la infracción sino garantizar la sumisión del administrado al poder sancionador.

La legitimidad del procedimiento se erosiona cuando la aceptación reemplaza al convencimiento y cuando la cooperación deja de ser un gesto de responsabilidad para convertirse en una estrategia de autoprotección; la administración pierde así su papel de garante de justicia y adopta el rol de ejecutor de sanciones con apariencia de consenso.

La dialéctica entre la norma y su práctica revela que el problema no reside en la existencia del reconocimiento ni en su formulación abstracta, sino en la forma en que ha sido instrumentalizado por el diseño reglamentario; el sistema, en lugar de fomentar la responsabilidad y la transparencia, genera una forma de disuasión jurídica que opera sobre la base del miedo a una sanción más severa, lo que contradice los principios de racionalidad, legalidad y buena administración.

El administrado ya no actúa movido por la confianza en el sistema, sino condicionado por la amenaza implícita de perder beneficios si ejerce su derecho a impugnar, lo que convierte la relación entre autoridad y ciudadano en una relación asimétrica de dominio y despoja al procedimiento de su función equilibradora.

El análisis dialéctico conduce a una conclusión preliminar: el sistema actual no solo desconoce el efecto positivo del reconocimiento de responsabilidad, sino que lo transforma en un instrumento de coerción procedimental; la figura, que debería constituir una manifestación de madurez jurídica del administrado, termina

convertida en un medio de control, en una herramienta diseñada para evitar la revisión de las decisiones administrativas y para consolidar una práctica institucional contraria al espíritu del derecho sancionador moderno.

Este desenlace refleja una deficiencia estructural en la configuración del poder sancionador del Estado, porque el reconocimiento, que debiera servir para afirmar la justicia material, termina legitimando una estructura punitiva que privilegia la rapidez por encima de la equidad.

Lo que debería constituir un acto libre, que active automáticamente beneficios sancionatorios como la reducción de la multa, aparece subordinado a condiciones adicionales que desnaturalizan su esencia.

La normativa reconoce formalmente el efecto positivo del reconocimiento de responsabilidad, pero en la práctica solo produce consecuencias jurídicas favorables si el administrado renuncia expresamente a interponer recursos administrativos. Esta exigencia lo coloca ante una disyuntiva incompatible con la noción de justicia: debe optar entre ejercer su derecho a la defensa o acceder al beneficio, lo que transforma la figura en una herramienta de coerción institucional y vacía de contenido su fundamento axiológico. El reconocimiento deja de ser un acto de buena fe procesal y se convierte en una forma de autoincriminación reglamentaria, impuesta bajo la apariencia de colaboración, lo que vulnera el

principio de proporcionalidad y socava la legitimidad del procedimiento.

Desde el plano de los principios, el reconocimiento debe poseer un valor jurídico intrínseco; su eficacia no deriva de la renuncia de derechos, sino de la demostración de una conducta responsable orientada a reparar la infracción y restablecer el equilibrio entre administración y administrado.

El procedimiento sancionador no puede limitarse a un cálculo de eficiencia, porque su finalidad no es reducir trámites, sino asegurar que la potestad estatal se ejerza conforme a la justicia material. Cuando el beneficio depende del silencio, se pierde el vínculo entre conducta colaborativa y resultado justo; la sanción deja de ser proporcional y la autoridad pierde su legitimidad moral para exigir cumplimiento.

La colaboración auténtica exige libertad, y la libertad no puede coexistir con condiciones que impliquen renuncia de derechos; por ello, el reconocimiento debe operar como un acto suficiente y autónomo que active automáticamente los beneficios previstos, sin exigir al administrado resignar su defensa.

El análisis sistemático demuestra que, al introducir una renuncia implícita al derecho a recurrir, la norma erosiona la estructura de garantías que sostiene el Estado de derecho.

El principio de *non reformatio in peius*, que impide agravar la situación del administrado por ejercer su derecho a impugnar, pierde eficacia cuando el sistema premia la pasividad y penaliza la revisión; la autoridad, en lugar de ser controlada por la posibilidad de un recurso, se ve fortalecida por un diseño que disuade su ejercicio; esta alteración vulnera la legalidad, la seguridad jurídica y la confianza legítima, valores que conforman el núcleo ético del derecho administrativo sancionador.

El procedimiento deja de ser un instrumento de equilibrio y se convierte en un espacio de desigualdad, donde la defensa se percibe como riesgo y la obediencia como salvación; el reconocimiento de responsabilidad debería ser un medio de cooperación racional entre Estado y ciudadano, una manifestación de madurez jurídica que fomente la transparencia y fortalezca la función pedagógica de la sanción.

Sin embargo, el diseño vigente lo reduce a un trámite condicionado, desprovisto de su sentido original; el sistema sancionador, al exigir la renuncia al recurso para otorgar el beneficio, no solo desnaturaliza la figura, sino que crea una estructura que opera en contra del administrado, quien se ve forzado a aceptar los hechos sin posibilidad de revisión; esta práctica, además de vulnerar el principio de legalidad, afecta el debido proceso y transforma el reconocimiento en un instrumento de control más que en una herramienta de justicia.

Por ello, el diseño actual de los procedimientos sancionadores de OSINERGMIN no solo desconoce el efecto atenuante del reconocimiento, sino que impone condiciones que lo vacían de sentido y generan una afectación estructural para el administrado; reconocer responsabilidad debe ser un acto voluntario, informado y suficiente para activar los beneficios jurídicos previamente definidos, sin condicionamientos que constituyan formas indirectas de sanción o coerción administrativa.

Si se pretende mantener el reconocimiento como mecanismo válido del procedimiento sancionador, resulta indispensable reformular su regulación bajo criterios estrictamente garantistas, eliminando cualquier condición que obligue a renunciar a derechos para obtener beneficios y revalorizando el reconocimiento como acto jurídico con eficacia propia y sustantiva.

Solo de esta manera se restablecerá su función incentivadora y se garantizará la coherencia del sistema sancionador con los valores del derecho administrativo contemporáneo; la identificación del fundamento axiológico que sostiene el principio de *non reformatio in peius* dentro del procedimiento sancionador de OSINERGMIN permitió comprobar que este se apoya en valores superiores del ordenamiento jurídico, como la seguridad jurídica, la protección de la confianza legítima y la garantía de defensa en sede administrativa. Estos valores conforman la base ética que impide que el administrado vea agravada su situación por ejercer su derecho a

recurrir y que justifican la existencia de un límite material frente al poder sancionador del Estado.

Sin embargo, el análisis normativo y doctrinal evidenció que, pese a su reconocimiento formal en el artículo 28, inciso 8 del Reglamento de Fiscalización y Sanción, el principio se ve debilitado por condiciones que desincentivan la interposición de recursos, lo que contradice su esencia protectora y privilegia la celeridad sobre la justicia material.

Esta contradicción afecta la coherencia del ordenamiento y genera la necesidad de una interpretación sistemática que restituya el equilibrio entre legalidad y garantía o, en su defecto, una reforma normativa que corrija el sesgo restrictivo que hoy limita su aplicación; el análisis del reconocimiento de responsabilidad en el esclarecimiento de los hechos permitió concluir que, lejos de representar un acto de colaboración voluntaria, ha sido transformado en un requisito instrumental para acceder a beneficios sancionadores.

Este modo de aplicación desnaturaliza su sentido jurídico, lo convierte en una condición vinculada a la renuncia al derecho de impugnación y restringe de facto el ejercicio de derechos fundamentales; si bien la figura puede tener un valor procesal positivo en términos de eficiencia y reducción del conflicto, su utilidad se anula cuando se impone como renuncia obligatoria a la revisión

administrativa, lo que resulta incompatible con los principios de un procedimiento sancionador garantista.

La limitación de interponer recursos administrativos como condición para acceder a la reducción de la sanción evidencia consecuencias jurídicas negativas tanto en el plano normativo como en el de su aplicación práctica; desde el punto de vista normativo, afecta el derecho de defensa al imponer una renuncia anticipada al control de legalidad de las decisiones administrativas; desde el punto de vista práctico, genera un incentivo perverso para aceptar sanciones injustas con tal de evitar resultados más gravosos; y desde el plano axiológico, vulnera el principio de legalidad y el de non reformatio in peius, creando una contradicción interna dentro del propio reglamento.

Estas consecuencias jurídicas demuestran la urgencia de revisar la compatibilidad del modelo vigente con los principios constitucionales, para que el reconocimiento recupere su carácter de acto libre y el procedimiento sancionador reafirme su orientación garantista.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA NORMATIVA

Proyecto de Ley: LEY QUE RESTITUYE EL EFECTO FAVORABLE DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD Y GARANTIZA EL DERECHO A IMPUGNAR EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DE OSINERGMIN

4.1. APRECIACIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

La presente propuesta legislativa se ha elaborado con estricto apego a lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, que establece los elementos esenciales que deben conformar toda iniciativa legal.

En ese marco, se ha construido una exposición de fundamentos que articula las motivaciones jurídicas, sociales y normativas para reformar aspectos puntuales del procedimiento administrativo de fiscalización y sanción a cargo de OSINERGMIN, con especial énfasis en la limitación de interponer recursos administrativos en el contexto del reconocimiento de responsabilidad del administrado.

Este componente de limitación de interponer recursos administrativos constituye el eje central de la propuesta, al evidenciarse que su vigencia genera una tensión normativa y axiológica al vulnerar derechos fundamentales, como el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva, y principios procesales esenciales tales como el debido proceso, debido procedimiento y la limitación de reforma en peor. Por ello, la iniciativa responde a la necesidad de reconfigurar este esquema sancionador, para

restituir el equilibrio entre la potestad sancionadora estatal y las garantías procesales del administrado.

En relación con el reconocimiento de responsabilidad por parte del propio administrado, la propuesta busca preservar el efecto favorable y atenuante que dicho acto debería tener dentro del procedimiento.

Actualmente, la limitación de recurrir en esta etapa limita de manera práctica y efectiva la capacidad del administrado para ejercer plenamente sus derechos, condicionando injustamente el reconocimiento como mecanismo de simplificación y desnaturalizando su propósito axiológico y jurídico.

La norma proyectada apunta a restituir la eficacia práctica de este reconocimiento, garantizando que no se traduzca en una renuncia forzada ni en un sacrificio indebido de derechos.

Finalmente, el procedimiento administrativo de fiscalización y sanción desarrollado por OSINERGMIN, en su configuración normativa actual, presenta deficiencias que impactan directamente en la legitimidad y justicia del proceso sancionador. La ausencia de mecanismos efectivos de impugnación, especialmente en el contexto del reconocimiento de responsabilidad, afecta la transparencia, razonabilidad y control de las decisiones administrativas, erosionando la confianza del administrado en la autoridad regulatoria.

La propuesta legislativa, por tanto, no solo busca cumplir con las exigencias formales del Reglamento del Congreso, sino también fortalecer el

procedimiento sancionador, adecuándolo a estándares constitucionales y principios rectores del derecho administrativo sancionador.

Conforme al artículo 76 del Reglamento del Congreso, se ha contemplado el cumplimiento de los requisitos formales para la admisión de esta propuesta, considerando además los posibles orígenes de la iniciativa, así como la coherencia con objetivos estratégicos nacionales y el respaldo institucional pertinente. De esta manera, se garantiza que la iniciativa no solo responda a un análisis jurídico riguroso, sino también a una evaluación política y social que justifique su incorporación al marco normativo vigente.

En conclusión, la presente propuesta legislativa representa un esfuerzo articulado para corregir y perfeccionar el régimen sancionador de OSINERGMIN, restaurando el derecho al recurso administrativo en el contexto del reconocimiento de responsabilidad y promoviendo una mejor protección de los derechos fundamentales, a la vez que se asegura la eficiencia y legitimidad de la función pública sancionadora.

A continuación, el desarrollo de la proposición legislativa:

4.2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

4.2.1. Fundamentación axiológico-jurídica

La presente investigación parte del reconocimiento de que la limitación de interponer recursos administrativos en el contexto del reconocimiento de responsabilidad dentro del procedimiento administrativo de fiscalización y sanción a cargo de OSINERGMIN genera múltiples consecuencias jurídicas, normativas y prácticas

que deben ser analizadas desde una perspectiva axiológica y jurídica, atendiendo a la protección efectiva de los derechos del administrado.

En primer término, esta limitación vulnera el fundamento axiológico que sustenta el principio de no reforma en peor, un pilar esencial para garantizar la justicia, la tutela administrativa efectiva y el debido procedimiento. La imposibilidad de interponer recursos contraviene estos valores, pues limita la capacidad del administrado para evitar resoluciones que puedan agravar su situación jurídica tras reconocer responsabilidad, lo que afecta directamente la legitimidad y el equilibrio del procedimiento sancionador.

Esta situación no solo desnaturaliza la función protectora del derecho administrativo sancionador, sino que también pone en riesgo el principio de seguridad jurídica y la confianza ciudadana en la administración pública.

En segundo lugar, la inobservancia del efecto favorable y atenuante, taxativamente reconocido tras el reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado, pierde eficacia práctica debido a la limitación de recursos.

Esta limitación condiciona y restringe el pleno ejercicio de derechos fundamentales, pues impide que el administrado pueda controvertir decisiones que desconocen o minimizan el beneficio que le debería corresponder. Tal omisión genera un efecto negativo que transgrede la equidad y proporcionalidad en la aplicación de la potestad

sancionadora, desalentando además el reconocimiento voluntario de responsabilidad que podría contribuir a la simplificación y eficiencia del proceso.

Finalmente, esta dinámica da lugar a una lesividad sustantiva del fundamento normativo subyacente y a un desconocimiento del efecto positivo y atenuante del reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado.

Al no permitir recursos que garanticen una revisión efectiva, se priva al procedimiento de su función correctora y controladora, debilitando la legitimidad del actuar administrativo y afectando la justicia material.

Esta falta de contrapesos genera un desequilibrio estructural, que reduce la protección de los derechos procesales y profundiza la asimetría entre la autoridad y el administrado.

En consecuencia, la fundamentación axiológica-jurídica de esta propuesta se centra en la necesidad de armonizar la potestad sancionadora con el respeto irrestricto a los principios constitucionales que sustentan el debido proceso, la tutela efectiva y la justicia administrativa, promoviendo así un procedimiento transparente, equitativo y legítimo que restablezca el equilibrio entre eficiencia y derechos fundamentales.

4.2.2. Fundamentación dogmático-jurídica

Desde una perspectiva dogmática, la regulación del procedimiento administrativo sancionador de OSINERGMIN debe fundamentarse en principios jurídicos esenciales del derecho administrativo, procesal y constitucional que garantizan el equilibrio entre la potestad sancionadora del Estado y la protección efectiva de los derechos fundamentales del administrado.

Primero, el principio de legalidad y el principio de tutela administrativa efectiva imponen límites precisos al ejercicio de la potestad sancionadora, exigiendo que los procedimientos no solo respeten la normativa vigente, sino que también aseguren mecanismos efectivos de defensa y control para el administrado.

La limitación de interponer recursos en el procedimiento cuestionado desnaturaliza este equilibrio al limitar el acceso a una revisión adecuada, lo que implica una vulneración directa de estos principios, debilitando la legitimidad y el debido procedimiento.

En segundo lugar, el principio de buena fe procesal debe guiar la actuación de la administración pública y la relación con el administrado, promoviendo transparencia y equidad en el desarrollo del procedimiento.

La inobservancia del efecto favorable y atenuante que se reconoce tras el reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado refleja una aplicación deficiente de este principio, pues la restricción a la interposición de recursos condiciona y limita el derecho a la

defensa, generando un impacto negativo sobre la confianza en el procedimiento y un desequilibrio procesal que atenta contra la equidad material.

Tercero, el derecho administrativo sancionador debe entenderse como un instrumento que, además de imponer sanciones, cumple una función preventiva y reparadora, dentro de la cual el reconocimiento voluntario de responsabilidad se configura como un mecanismo eficaz para la simplificación y eficiencia del proceso.

No obstante, la limitación de recursos genera un efecto lesivo que contradice esta función, al desconocer el impacto atenuante y positivo de dicho reconocimiento, restringiendo la capacidad del administrado para obtener una revisión justa y equilibrada de su situación, lo que a su vez erosiona la legitimidad del actuar administrativo.

Finalmente, la doctrina y la jurisprudencia constitucional subrayan la necesidad de garantizar el respeto irrestricto al debido procedimiento y la tutela administrativa efectiva, lo que implica que toda limitación o restricción de derechos procesales debe estar debidamente justificada y ser proporcional.

En el contexto de OSINERGMIN, la ausencia de recursos administrativos sobre el reconocimiento de responsabilidad vulnera estos fundamentos, generando una carga injustificada sobre el administrado y comprometiendo la integridad y legitimidad del procedimiento sancionador.

Así, la presente propuesta normativa encuentra sustento en la necesidad dogmática de corregir las distorsiones que afectan el equilibrio procesal y la protección de derechos fundamentales, al mismo tiempo que mantiene la eficacia y racionalidad del sistema sancionador, mediante la armonización entre la potestad punitiva estatal y los derechos del administrado.

4.2.3. Revisión del contexto normativo actual y de los vacíos identificados

En el marco del procedimiento administrativo de fiscalización y sanción a cargo de OSINERGMIN, el análisis del contexto normativo vigente revela vacíos sustanciales que afectan la adecuada protección de los derechos del administrado, en particular en lo relativo a la limitación de interponer recursos administrativos sobre el reconocimiento de responsabilidad.

Esta restricción normativa no solo limita el derecho fundamental a la defensa, sino que evidencia una insuficiente regulación de los mecanismos de control y supervisión que deberían garantizar la transparencia, equidad y legitimidad del proceso sancionador.

El régimen actual, aunque robusto en cuanto a la potestad sancionadora, carece de disposiciones claras que establezcan canales efectivos para que el administrado pueda ejercer un control real sobre las decisiones que afectan sus derechos, especialmente cuando reconoce su responsabilidad. Esta ausencia normativa crea un vacío que propicia la consolidación de prácticas administrativas

que desvirtúan el efecto favorable y atenuante que legalmente debería acompañar dicho reconocimiento, restringiendo el acceso a mecanismos de revisión y apelación que constituyen garantías procesales esenciales.

Por otro lado, la limitación de recursos administrativos resulta en un tratamiento asimétrico y desproporcionado que fortalece la posición de la administración en detrimento del administrado, debilitando el principio de igualdad procesal y la tutela administrativa efectiva. Este vacío normativo, lejos de equilibrar el procedimiento, profundiza una inequidad estructural que limita la posibilidad real de defensa y revisión, poniendo en entredicho la legitimidad y eficacia del procedimiento sancionador.

Además, la falta de un marco normativo explícito que regule la aplicación práctica del reconocimiento de responsabilidad impide que se reconozcan de manera efectiva los beneficios atenuantes que esta figura conlleva, generando una contradicción entre el texto legal y su aplicación. Esto produce un impacto negativo sobre los derechos del administrado, condicionando y limitando el ejercicio pleno de su derecho a la defensa y la participación dentro del procedimiento.

Finalmente, la ausencia de regulación clara y específica sobre estos aspectos contribuye a la inseguridad jurídica y a la percepción de arbitrariedad en la actuación administrativa, elementos que erosionan la confianza en las instituciones y el sistema de sanción

administrativa en general.

En consecuencia, se identifica la imperiosa necesidad de una reforma normativa que cubra estos vacíos, estableciendo garantías procedimentales efectivas que respeten los derechos fundamentales y aseguren la coherencia entre el reconocimiento de responsabilidad y las oportunidades de defensa y control administrativo.

4.2.4. Ponderación de derechos fundamentales enfrentados

A. Identificación de los derechos en conflicto

A partir del análisis jurídico y de la realidad práctica del procedimiento administrativo sancionador a cargo de OSINERGMIN, se hace necesario identificar y ponderar los derechos fundamentales en conflicto, cuya tensión atraviesa tanto la esfera del administrado como la potestad estatal, y que revelan las complejidades axiológicas y normativas que deben resolverse para garantizar un procedimiento justo, legítimo y equitativo.

B. Identificación de los derechos en conflicto

En primer lugar, el derecho a la tutela administrativa efectiva y al debido proceso se erige como un pilar esencial, consagrado en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución Política del Perú y en tratados internacionales suscritos por el país.

Este derecho implica que toda persona afectada por una decisión administrativa sancionadora debe contar con

mecanismos efectivos para impugnar y revisar dichas decisiones, incluso en etapas posteriores al reconocimiento de responsabilidad, garantizando así un control judicial y administrativo adecuado.

En contraparte, se encuentra la potestad sancionadora de la administración pública, ejercida por OSINERGMIN, en su rol de supervisor y regulador del sector energético y minero, amparada en el principio de eficacia y celeridad administrativa.

Esta potestad se traduce en restricciones procedimentales, como la limitación de interponer recursos administrativos posteriores al reconocimiento de responsabilidad, con el objetivo declarado de agilizar y simplificar el procedimiento sancionador.

C. Naturaleza y alcance de los derechos

Ambos derechos poseen carácter constitucional y se hallan protegidos por mandatos legales y doctrinales que los consagran como esenciales para el ordenamiento jurídico. Sin embargo, la potestad administrativa no puede desplegarse sin respeto a los derechos procesales del administrado, pues de lo contrario se socavan garantías fundamentales como el derecho a la defensa, el acceso a la justicia y la seguridad jurídica.

La limitación de la interposición de recursos administrativos en casos de reconocimiento de responsabilidad vulnera el principio de igualdad procesal y coloca al administrado en una situación de desventaja manifiesta, afectando el principio de buena fe

procesal y el derecho a una tutela efectiva.

D. El principio de proporcionalidad y la ponderación axiológica

Desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, se reconoce la necesidad de equilibrar estos derechos mediante un análisis que considere la adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Adecuación

La medida que prohíbe recursos administrativos posteriores al reconocimiento de responsabilidad debe perseguir un fin legítimo, como la eficiencia administrativa y la celeridad.

Sin embargo, esta finalidad no se cumple si dicha limitación implica una vulneración desproporcionada de derechos fundamentales, pues la ausencia de mecanismos efectivos de impugnación reduce la confianza en el sistema y puede generar arbitrariedades.

Necesidad

La restricción debe ser la menos gravosa para el derecho afectado. La limitación absoluta de recursos administrativos no es la única vía para lograr eficiencia; existen mecanismos alternativos menos restrictivos, como la implementación de recursos limitados o revisiones internas, que permiten conjugar celeridad con garantías procesales.

Proporcionalidad en sentido estricto

El beneficio de la restricción debe superar el perjuicio a los derechos fundamentales. La vulneración del derecho a la tutela administrativa efectiva desconocimiento del efecto favorable del reconocimiento de responsabilidad generan un desequilibrio jurídico que afecta gravemente la legitimidad del procedimiento y la confianza ciudadana en la administración.

E. Conclusión integradora

La ponderación de estos derechos revela que, si bien la potestad sancionadora de OSINERGMIN y la búsqueda de eficiencia administrativa son objetivos legítimos, deben ser modulados para respetar plenamente los derechos fundamentales del administrado, especialmente su derecho a la defensa y a la tutela efectiva.

Por ende, es imperativo reformar el marco normativo y procedimental para incorporar mecanismos que permitan la impugnación y revisión, incluso tras el reconocimiento de responsabilidad, garantizando que los efectos favorables y atenuantes no pierdan eficacia práctica ni condicionen injustamente el ejercicio pleno de los derechos.

Solo así se logrará un equilibrio justo y constitucional entre la eficacia administrativa y la protección de los derechos fundamentales, consolidando un modelo de supervisión y sanción que respete la dignidad humana, la justicia procesal y el

debido proceso.

4.2.5. Contexto fáctico

El sector regulatorio y administrativo sancionador peruano, en especial a cargo de entidades supervisoras como OSINERGMIN, ha experimentado un crecimiento significativo en la fiscalización y aplicación de sanciones administrativas.

No obstante, este aumento en la fiscalización no ha ido acompañado de un desarrollo normativo y procedimental suficiente que garantice la protección efectiva, equitativa y constitucional de los derechos de los administrados en los procedimientos sancionadores, en particular en lo relativo a la transparencia, el debido procedimiento, el derecho a la defensa y la garantía de un acceso real y efectivo a mecanismos de impugnación.

Diversos estudios y reportes institucionales evidencian que los administrados enfrentan limitaciones importantes para hacer valer sus derechos durante los procesos sancionadores.

La limitación o restricción excesiva de recursos administrativos posteriores al reconocimiento de responsabilidad ha generado una situación en la que el efecto favorable y atenuante de dicho reconocimiento queda reducido a un principio meramente formal, perdiendo eficacia práctica y condicionando de manera indebida el ejercicio pleno del derecho a la impugnación y la revisión de las decisiones administrativas.

Esta situación genera un escenario en el cual las resoluciones sancionadoras pueden ser emitidas sin la debida motivación o sin considerar adecuadamente las circunstancias particulares del caso, lo que afecta la percepción de justicia, equidad y legitimidad institucional.

La ausencia de garantías procedimentales efectivas repercute negativamente en la confianza de los administrados en las entidades supervisoras, limitando la transparencia y obstaculizando la consolidación de una cultura de cumplimiento y respeto a los derechos fundamentales.

Por otra parte, la limitada comprensión y acceso a mecanismos claros para ejercer el derecho de defensa y la impugnación en los procedimientos sancionadores profundiza la desigualdad en el trato y la vulnerabilidad jurídica de los administrados, especialmente aquellos con menor capacidad técnica o asesoría legal.

Esta brecha aumenta el riesgo de decisiones arbitrarias o desproporcionadas, que pueden afectar derechos fundamentales consagrados en la Constitución, como el derecho a la tutela administrativa efectiva y el principio de legalidad.

Estudios recientes de organizaciones especializadas y del propio Tribunal Constitucional han puesto de relieve la necesidad urgente de reformar el marco legal y procedimental para asegurar que el reconocimiento de responsabilidad en estos procedimientos sancionadores tenga un efecto real y positivo para el administrado,

sin menoscabo de su derecho a impugnar y acceder a la justicia.

Esta reforma debe orientarse a restituir el equilibrio entre la potestad sancionadora del Estado y la protección de los derechos fundamentales, asegurando transparencia, motivación expresa, y respeto pleno al debido procedimiento.

Finalmente, la percepción ciudadana, evidenciada en encuestas de confianza institucional, muestra un déficit considerable en la legitimidad y aceptación de las decisiones administrativas sancionadoras cuando estas carecen de mecanismos adecuados de control, revisión y corrección, subrayando la importancia de una regulación que garantice procedimientos justos, equilibrados y accesibles, en línea con los estándares constitucionales y los principios del derecho administrativo moderno.

En suma, este contexto fáctico multidimensional evidencia la necesidad imperiosa de una intervención normativa que restituya el efecto favorable del reconocimiento de responsabilidad y garantice el derecho a la impugnación en los procedimientos sancionadores de OSINERGMIN, fortaleciendo así la tutela efectiva de los derechos de los administrados y la confianza en la administración pública.

4.3. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

4.3.1. Presupuestal y financiero

La presente propuesta normativa, orientada a eliminar la limitación de interponer recursos administrativos tras el reconocimiento de

responsabilidad en los procedimientos sancionadores de OSINERGMIN, no genera una erogación directa adicional al erario público. Su implementación se financiará con los recursos ordinarios asignados a las entidades supervisoras y órganos administrativos responsables, dentro del marco de sus competencias legales actuales.

No se prevé la creación de nuevas instituciones ni estructuras administrativas, sino la adecuación y optimización de los procesos internos de OSINERGMIN para garantizar el acceso efectivo a recursos administrativos, respetando los principios de debido procedimiento y tutela administrativa efectiva. En consecuencia, los costos presupuestarios asociados serán marginales y gestionables dentro del presupuesto institucional vigente.

4.3.2. Beneficios directos para la ciudadanía y los administrados

La modificación propuesta ofrece beneficios sustantivos para los administrados, al garantizar el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos procesales en el procedimiento administrativo sancionador, permitiendo interponer recursos que impidan la consolidación de sanciones injustas o arbitrarias tras el reconocimiento de responsabilidad.

El acceso a recursos administrativos mejora la tutela administrativa efectiva, fomenta la transparencia y fortalece la confianza en la administración pública, principios esenciales del Estado de Derecho. Además, la eliminación de la limitación evita la vulneración del

principio de no reforma en peor, asegurando que la sanción no pueda agravarse o mantenerse sin posibilidad de revisión, lo cual protege derechos fundamentales como el derecho a la defensa y la igualdad procesal.

Esta garantía procesal contribuye a equilibrar la relación entre el administrado y la autoridad sancionadora, mitigando la asimetría de poder y el riesgo de decisiones arbitrarias, y promoviendo una administración pública más justa, equitativa y respetuosa de los derechos fundamentales.

4.3.3. Impacto positivo en la regulación y supervisión administrativa

La propuesta fortalece el régimen administrativo sancionador de OSINERGMIN, consolidando un sistema que respeta y protege los derechos de los administrados sin sacrificar la eficacia en la supervisión y fiscalización.

Al habilitar el recurso administrativo posterior al reconocimiento de responsabilidad, se incrementa la calidad y legitimidad de las decisiones administrativas, ya que éstas serán sometidas a un control adicional que reduce errores, arbitrariedades y abusos, favoreciendo un equilibrio entre control estatal y respeto a los derechos.

Esta mejora en el control interno administrativo también reduce la litigiosidad contencioso-administrativa a largo plazo, al facilitar la solución de controversias en la vía administrativa, lo que representa un ahorro para el Estado y para las partes involucradas.

4.3.4. Beneficios sociales y económicos de mediano y largo plazo

El reconocimiento del derecho a interponer recursos administrativos contribuye a fortalecer el Estado de Derecho y la confianza en las instituciones, pilares esenciales para el desarrollo económico y social sostenible.

Al garantizar procedimientos administrativos justos y transparentes, se promueve un ambiente regulatorio estable y predecible que incentiva la inversión responsable y la competencia leal, aspectos fundamentales para el crecimiento económico inclusivo.

Asimismo, la protección efectiva de derechos procesales reduce el riesgo de sanciones arbitrarias que puedan generar efectos adversos en los operadores económicos, favoreciendo un mercado más equitativo y la estabilidad jurídica.

En suma, esta mejora normativa impacta positivamente no solo en los administrados, sino en la calidad institucional del país, promoviendo justicia social y cohesión social a largo plazo.

4.3.5. Consideración de costos y limitaciones

La adecuación de los procedimientos administrativos para permitir la interposición de recursos tras el reconocimiento de responsabilidad implicará costos operativos y administrativos marginales relacionados con la revisión y gestión de dichos recursos, que serán absorbidos dentro de las capacidades actuales de OSINERGMIN.

Estos costos se compensan ampliamente con los beneficios en

términos de mayor legitimidad, confianza institucional y reducción de litigiosidad contenciosa. No existe afectación a la autonomía de la autoridad sancionadora ni a la finalidad de la supervisión, sino una mejora en la garantía de derechos y en la calidad del proceso.

La intervención estatal se presenta como necesaria, proporcional y adecuada para corregir una falla procedimental que limita el acceso a la tutela efectiva y a la justicia administrativa, asegurando el respeto a los derechos fundamentales del administrado conforme a los estándares constitucionales e internacionales.

De esta forma, la propuesta representa una medida eficiente y equilibrada, que armoniza la necesidad de una fiscalización eficaz con el respeto irrestricto a los derechos procesales, consolidando un sistema administrativo sancionador más justo, transparente y confiable.

4.4. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la propuesta normativa no genera conflicto ni contradicción con el ordenamiento constitucional ni con el marco legal vigente. Por el contrario, su implementación fortalece el respeto y la garantía efectiva de los principios constitucionales y derechos fundamentales involucrados en los procedimientos administrativos sancionadores, especialmente en el ámbito regulado por OSINERGMIN.

En primer lugar, la norma reafirma el principio constitucional de tutela judicial efectiva (artículo 139 inciso 3 de la Constitución Política del Perú),

- en derecho administrativo-tutela administrativa efectiva, al garantizar que los administrados puedan acceder a recursos administrativos aun después de haber reconocido su responsabilidad, evitando la consolidación de sanciones sin posibilidad de revisión o control ulterior. Este enfoque contribuye a que la administración pública actúe bajo los estándares de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, pilares del Estado de Derecho.

Asimismo, la propuesta se alinea con el derecho a la defensa y el debido proceso, reconocidos en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución, al evitar la aplicación de restricciones procesales arbitrarias que vulneran la igualdad de armas entre el administrado y la autoridad sancionadora. Esto es coherente con la doctrina constitucional y jurisprudencia nacional e internacional que exige procedimientos justos y equitativos en materia sancionadora administrativa.

En el ámbito normativo sectorial, la propuesta armoniza con las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N.º 27444) y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, fortaleciendo la coherencia normativa y evitando vacíos o contradicciones procedimentales que actualmente limitan el pleno ejercicio de derechos en el proceso administrativo sancionador.

Además, al garantizar el derecho a recurrir contra decisiones sancionadoras, la norma impulsa una supervisión más rigurosa y transparente de las actividades reguladas por OSINERGMIN, lo cual se traduce en un control más efectivo de las prácticas abusivas o contrarias a

derecho, en concordancia con la función estatal de protección del interés público y el equilibrio económico.

Finalmente, la norma promueve la seguridad jurídica y la confianza en la administración pública, elementos indispensables para el adecuado desarrollo del mercado y la protección de derechos constitucionales como el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad ante la ley y la protección frente a la arbitrariedad estatal.

En suma, la entrada en vigencia de esta propuesta normativa contribuirá a consolidar un marco jurídico más justo, transparente y garantista, que permita una mejor protección de los derechos de los administrados, una administración pública responsable y una regulación eficiente, fortaleciendo así el Estado Constitucional de Derecho en el Perú.

4.5. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se inscribe en el marco de la política estatal orientada al fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho y a la garantía efectiva de los derechos fundamentales, especialmente en lo referido al acceso pleno y efectivo a la justicia administrativa y a la protección de los administrados frente a posibles actos arbitrarios o desproporcionados de la administración pública.

En particular, esta propuesta contribuye al cumplimiento de los principios consagrados en el artículo 1 de la Constitución Política del Perú, que establece el respeto a la dignidad humana y los derechos inviolables, y en el artículo 139 inciso 3, que garantiza el derecho al debido proceso y la tutela administrativa y judicial efectiva, elementos esenciales para asegurar

el equilibrio y la justicia en la relación entre el Estado y los ciudadanos.

En este sentido, la iniciativa se vincula con las políticas públicas que promueven:

- a) La consolidación de un sistema administrativo transparente, justo y accesible, que asegure el derecho de los administrados a recurrir y controvertir las decisiones administrativas, incluso tras el reconocimiento de responsabilidad, evitando la consolidación de sanciones sin posibilidad de revisión y garantizando el principio de igualdad de armas y el derecho a la defensa.
- b) La prevención de prácticas arbitrarias y desproporcionadas en los procedimientos administrativos sancionadores, en línea con el mandato constitucional y las recomendaciones de organismos internacionales sobre administración pública eficiente y respetuosa de los derechos humanos, asegurando que la administración pública actúe dentro del marco de legalidad y proporcionalidad.
- c) El fortalecimiento de la supervisión y control efectivos en los sectores regulados por OSINERGMIN, promoviendo una administración responsable y transparente, que favorezca la confianza ciudadana y la credibilidad institucional, en consonancia con las políticas de buen gobierno, transparencia y lucha contra la corrupción.

Por tanto, esta iniciativa legislativa no solo respeta y fortalece el orden constitucional y legal vigente, sino que también impulsa una modernización del marco normativo que asegura la protección efectiva de los derechos

fundamentales de los administrados, facilitando la justicia administrativa y contribuyendo a un Estado más justo, equitativo y responsable.

4.6. FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE RECONOCE EL EFECTO FAVORABLE DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD Y GARANTIZA EL DERECHO A LA IMPUGNACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DE OSINERGMIN

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley modifica disposiciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de OSINERGMIN, para garantizar el respeto al principio del efecto favorable del reconocimiento de responsabilidad y al derecho a la impugnación en los procedimientos sancionadores que tramita OSINERGMIN.

Artículo 2. Regulación y modificación del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de OSINERGMIN

Regúlese el artículo 26 A.

Modifíquese el artículo 26, inciso 4, literal a.

REGULACIÓN	
Artículo 26. Graduación de multas	Artículo 26 A. Efecto favorable del reconocimiento de responsabilidad en procedimientos sancionadores En los procedimientos sancionadores que tramite OSINERGMIN, el reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado producirá un efecto favorable y atenuante que deberá reflejarse en la resolución final. El reconocimiento de responsabilidad no limita ni condiciona el derecho del administrado a impugnar la resolución administrativa ni a ejercer las garantías procesales establecidas en la Ley N. ° 27444. Queda prohibida la reforma en peor de la resolución sancionadora contra el administrado que haya reconocido responsabilidad, salvo que la reforma sea favorable para este. Las resoluciones sancionadoras que emita OSINERGMIN deben contener una motivación expresa que evidencie la aplicación del efecto favorable del reconocimiento de responsabilidad, garantizando el respeto al debido procedimiento y derecho de defensa.
MODIFICACION	
Formula actual Artículo 26, inciso 4, literal a.	Modificación Artículo 26, inciso 4, literal a.
Reconocimiento de responsabilidad: Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el Agente Fiscalizado reconoce su responsabilidad por escrito, de forma precisa e incondicional, sin expresiones ambiguas o contradictorias, sin formular descargos o interponer recurso administrativo. (...)	Reconocimiento de responsabilidad: Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el Agente Fiscalizado reconoce su responsabilidad por escrito, de forma precisa e incondicional, sin expresiones ambiguas o contradictorias. (...)

Disposiciones Finales

Primera. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, en coordinación con OSINERGMIN, reglamentará la presente Ley en un plazo máximo de noventa (90) días calendario.

Segunda. Vigencia

La presente Ley entrará en vigencia a los treinta (30) días calendario de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, febrero de 2026.

Congresista de la República.

CONCLUSIONES

1. Se contrastó la hipótesis demostrando que la limitación de interponer recursos administrativos vulnera principios constitucionales y garantías procesales en el procedimiento de OSINERGMIN como el principio de no reforma en peor, el debido procedimiento y la tutela administrativa efectiva, evidenciando inconsistencias normativas y prácticas que justifican su revisión.
2. La limitación de interponer recursos administrativos en el contexto del reconocimiento de responsabilidad vulnera los derechos fundamentales del administrado, al restringir el acceso a la revisión de la decisión y afectar la tutela administrativa efectiva.
3. El fundamento axiológico del principio de *non reformatio in peius* fue debilitado por una regulación que, aunque lo reconoce formalmente, lo contradijo al condicionar beneficios sancionatorios a la renuncia del derecho a impugnar.
4. El reconocimiento de responsabilidad facilitó el esclarecimiento de hechos, pero su condicionamiento a la renuncia al recurso administrativo restringió derechos y distorsionó su función garantista.
5. La limitación de recursos administrativos condicionó la aceptación de sanciones, restringió el derecho de defensa y resultó incompatible con principios constitucionales y normativos, evidenciando su necesidad de reforma.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda al Congreso de la República, que se tome en cuenta lo desarrollado en la tesis para reformar la normativa sobre procedimientos administrativos sancionadores, especialmente en lo referido a la limitación de interponer recursos administrativos, en protección del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.
2. Se recomienda al Poder Ejecutivo, que considere la revisión y actualización del Reglamento de Fiscalización y Sanción de OSINERGMIN, incorporando mecanismos que garanticen el respeto al principio de *non reformatio in peius* y aseguren el pleno ejercicio del derecho de defensa, en protección de los derechos de los administrados y la seguridad jurídica.
3. Se recomienda a OSINERGMIN, que adopte criterios administrativos y protocolos internos para no aplicar sanciones agravadas en casos donde el administrado haya reconocido responsabilidad, permitiendo la interposición de recursos administrativos como garantía de transparencia y justicia procesal, en protección de la equidad y los derechos sancionados.

LISTA DE REFERENCIAS

- Abreu, J. L. (2014). El método de la investigación. *Daena: International Journal of Good Conscience*, IX(3), 195-204. <http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9%283%29195-204.pdf>
- Alexy, R. (2017). *Teoría de la argumentación jurídica* (Tercera ed.). (P. P. Grández Castro, Ed., M. Atienza, & I. Espejo, Trans.). Palestra Editores.
- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Álvarez Fernández, A., y Martínez Sánchez, C. (2019). Reflexiones en torno a la prohibición de reformatio in peius en el procedimiento administrativo cubano. *Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría* (12)24, 165-191.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6622279>
- Aráoz, M. (2005). *Reforma y Modernización del Estado. Módulo avanzado de formación política*. Imprenta Miraflores E.I.R.L.
- Arráez, M., Calles, J., & Moreno de Tovar, L. (2006). La Hermenéutica: una actividad interpretativa. *Sapiens. Revista Universitaria de Investigación*, (7)2, 171-181. <https://www.redalyc.org/pdf/410/41070212.pdf>.
- Atienza, M. (2017). Ni positivismo jurídico ni neoconstitucionalismo: una defensa del constitucionalismo pospositivista. *Revista Doxa*, 7(2), 59-61.
<https://dfddip.ua.es/es/documentos/una-defensa-del-neopositivismo.pdf?noCache=1415618881091>
- Austin, J. (2002). *El objeto de la Jurisprudencia*. Edigrafos S.A
- Bonilla Saus, J. (2011). La ley natural en Locke. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 1-16.
http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2011000100007
- Carrillo De La Rosa, Y. (2011). La validez jurídica en el iusnaturalismo y el positivismo. *Saber, Ciencia y Libertad*, 89-103.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5109410.pdf>

- Casafranca Álvarez, A. (2022). *Recursos administrativos: reconsideración, apelación y revisión*. Legis.pe. <https://lpderecho.pe/recursos-administrativos-reconsideracion-apelacion-revision/>
- Canosa, A. (2020). La tutela administrativa efectiva en el procedimiento administrativo sancionador. *Derecho y Sociedad*, 54, 243-266. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22418>
- Del Risco Ramírez, J. A. (2023). *Alcances y límites de la prohibición de reforma peyorativa en la impugnación de actos administrativos*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/27264>
- Dworkin, R. (1989). *Los Derechos en serio*. Editorial Arieñ, S.A.
- Dos Santos Melgarejo, J. (2013). El iusnaturalismo y el positivismo jurídico. *Revista Jurídica*, 3, 11-34. <https://ojs.ministeriopublico.gov.py/index.php/rjmp/article/download/63/43>
- Escalante, P. (2023). ¿Estado de derecho o Estado libre? La experiencia constitucional de la Revolución francesa. *Prohistoria*, 40, 1-32. <https://ojs.rosario-conicet.gov.ar/index.php/prohistoria/article/view/1800/2847>
- Espinoza-Saldaña Barrera, E. (2003). Recursos administrativos: algunas consideraciones básicas y el análisis del tratamiento que les ha sido otorgado en la ley N 27444. *Derecho & Sociedad*, 108-119. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/17297/17584/>
- García Toma, V. (2010). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Editorial Adrus. <https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Seminarios/Dialogo-Electoral/dialogo-electoral-25-04-2018.pdf>
- Gajardo Harboe, M. C. (2015). El Concepto de Derecho de H.L.A. Hart y La Indemnización del Daño Moral en Chile. *Revista chilena del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 102-113.

<https://revistatrabajo.uchile.cl/index.php/RDTSS/article/view/38450/4170>

5

Gómez Cadavid, D. (2015). Principio constitucional de la no reforma en peor en el reglamento estudiantil de la Universidad de Antioquia frente al caso del segundo calificador. *Diálogos de derecho y política*, 18, 66-90.
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/viewFile/328217/20785142>

Guzmán Napurí, C. (s.f.). Los principios generales del Derecho Administrativo. *Ius La Revista*, 38, 228-249.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/download/12203/12768/0>

Ivanega, M. (2008). Consideraciones Acerca de las Potestades Administrativas en General y de la Potestad Sancionadora. *Círculo de derecho administrativo*, 107-120.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8176840>

Jiménez Alemán, J. (2020). La subsanación voluntaria y el reconocimiento de responsabilidad en el derecho administrativo sancionador peruano: análisis crítico y propuestas para no frustrar los objetivos de la regulación. *Saber servir*, 4, 77-101.
<https://revista.enap.edu.pe/index.php/ss/article/view/51/50>

Kalyvas, A. (2024). Soberanía popular, democracia y el poder constituyente. *Política y Gobierno*, (1)12, 91 – 124.
<https://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v12n1/1665-2037-pyg-12-01-91.pdf>.

Kelsen, H. (2008). La doctrina del derecho natural y el positivismo jurídico. *Academia. Revista sobre enseñanza de derecho*, (6)12, 183-198.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3743456>

Landa Arroyo, C. (2017). *Los derechos fundamentales*. Fondo Editorial.

Lopera, J., Ramírez, C., Zuluaga, M., & Ortiz, J. (2010). *El método analítico*. Universidad de Antioquía.

- López Hernández, J. (1992). La fundamentación del derecho en Kant . *Anuario de filosofía del derecho*, 395-406.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/142217.pdf>
- Losada Sierra, M. (2009). Origen y desarrollo del iusnaturalismo de Tomás de Aquino. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 109 - 125. <https://www.redalyc.org/pdf/927/92712972002.pdf>
- Martínez Idárraga, J. A. (2012). Positivismo, vigencia y eficacia en el pensamiento de H. L. A. Hart - Ensayo Doctoral. *Memorando de derecho*, 139-152.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3851203>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Produgráfica E.I.R.L.
<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2017/09/LEGIS.PE-Minjus-Gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-sobre-el-procedimiento-administrativo-sancionador.pdf>
- Monje Álvarez, C. A. (2011). *Metodología de la Investigación Cuantitativa y Cualitativa. Guía didáctica*. Universidad Surcolombiana.
- Morón Urbina, J.C. (2003). Reflexiones constitucionales sobre la regla del agotamiento de la vía administrativa. *Foro Jurídico*, 1884-191.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18300>
- Morón Urbina, J. C. (2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana. *Advocatus*(13), 1-37.
<https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/view/2795>
- Morón Urbina, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica.
<https://andrescusi.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/06/tomo-ii-comentarios-a-la-ley-general-del-procedimiento-administrativo.pdf>
- Paucar Bejarano, S. V., & Arias Ramírez, S. A. (2024). La vulneración a la prohibición de reformatio in peius en la jurisprudencia administrativa peruana en el caso de declaratorias de nulidad: un debate entre métodos

interpretativos. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*.
doi:<https://doi.org/10.14409/redoeda.v11i2.13579>

- Pérez Triviño, J. (2016). *Derecho y moral*. Universitat Oberta de Catalunya.
https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/139190/1/Concepto%20y%20fundamentos%20de%20los%20derechos%20humanos_M%C3%B3dulo%203_Derecho%20y%20moral.pdf
- Rojas Cairampoma, M. (2015). Tipos de investigación científica: Una simplificación de la complicada incoherente nomenclatura y clasificación. *REDVET. Revista Electrónica de Veterinaria* (16), 1, 1-14.
- Rojas Franco, E. (2011). El debido procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, 67, 177-188.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/download/3147/3513/>
- Salamero Teixidó, L. (2012). Principio de congruencia, prohibición de la reformatio in peius y deber judicial de resolver con arreglo a la motivación jurídica correcta. *Revista de Administración Pública*, 203-243.
- Santos, J. A. (2004). G. Robles. Introducción a la Teoría del Derecho. Debate, 2003, (6ª edición), 239 pp. *Persona y Derecho*, (51), 443-449. <https://doi.org/10.15581/011.32916>
- Sanz Rubiales, Í. (2021). *Contenido y alcance de la prohibición de reformatio in peius en el procedimiento administrativo*. Universidad Peruana Los Andes. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4250987.pdf>
- Sentencia N° 2011\373300, *Sentencia N. ° 2011\373300* (Tribunal Supremo 13 de Octubre de 2011).
- Stanley, P. (2020). La idea misma de positivismo jurídico. *Revista Derecho del Estado*(53), 29-53.
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/6328>
- Tam, J., Vera, G., & Olveros, R. (2008). Tipos, métodos y estrategias de investigación científica. *Pensamiento y acción*, 145-154.

Tribunal Constitucional. (2003). *Expediente n. ° 010-2001-AI/TC, Defensoría Del Pueblo, Sesión de Pleno Jurisdiccional*.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2001-AI.html>

Toledo Toribio, O. (2010). El principio de progresividad y no regresividad en materia laboral. *Derecho y Cambio Social*, 1-12.

Torpoco Caparo, O. (2024). La prohibición de la reforma peyorativa indirecta dentro del procedimiento administrativo sancionador. Pontificia Universidad Católica del Perú.

<https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/f2e2e4b4-3267-4da9-813b-91a9761a312f/content>

Torres Medrano, R. (2021). *Cómo elaborar un trabajo de investigación*. SEDICI.

<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/112841>

Tribunal Constitucional. (2005). Expediente N. ° 0 5854-2005-PA/TC, Piura, Pedro Andrés Lizana Puelles, *Sesión de Pleno Jurisdiccional*.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/05854-2005-AA.pdf>

Tribunal Constitucional. (2005). *Expediente N. ° 4289-2004-AA/TC Lima Blethyn Oliver Pinto, Sala Primera del Tribunal Constitucional*.

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

Tribunal Constitucional. (2007). *Expediente N. ° 8865-2006-PA/TC, Lima, Megga E.I.R.L., Recurso de Agravio Constitucional*.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/08865-2006-AA.pdf>

Tribunal Constitucional. (2022). *Expediente N. ° 03768-2021-PHC/TC. Pleno. Sentencia 4/2023. Sesión de Pleno del Tribunal Constitucional*.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/03768-2021-HC.pdf>

Tribunal Constitucional. (2023). *Expediente. N. ° 04010-2023-PA/TC, Lima, José Antonio Chang Escobedo, Sala Segunda*. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/03/Exp.-04010-2023-PA-TC-Lima-LPDerecho.pdf>

Tribunal Constitucional Español. (1993). Sentencia N. ° 45/1993 de 8 de febrero, Sala Primera del Tribunal Constitucional.

<https://hj.tribunalconstitucional.es/pl/Resolucion/Show/2174>

Tribunal de Apelaciones de Sanciones en temas de Energía y Minería

Osinergmin. (2022). *Resolución N. ° 79-2022-OS/TASTEM-S1, Sala 1.*

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7490120/6372978-resolucion-n-049-2024-os-tastem-s1.pdf>