

Reflexiones en torno a la prohibición de la *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo cubano*

A Reflection on the Prohibition of reformatio in peius in the Cuban Administrative Procedure

ADRIANNE ÁLVAREZ FERNÁNDEZ**

CARLOS YALEXSO MARTÍNEZ SÁNCHEZ***

RESUMEN

En el presente estudio se reflexiona sobre los fundamentos teóricos que deben servir de base a la ordenación jurídica de la prohibición de la *reformatio in peius* dentro del procedimiento administrativo, a los fines de contribuir a la mayor protección de los derechos de los administrados y el buen hacer de la Administración Pública. Con este propósito se sistematiza en las características, posiciones doctrinales y algunas consideraciones que determinan la efectiva articulación de la prohibición de la *reformatio in peius* como un principio en materia de recursos administrativos que garantiza los derechos de los administrados dentro del procedimiento administrativo de impugnación.

Palabras clave: prohibición de la *reformatio in peius*, procedimiento de impugnación, recursos administrativos.

Abstract

The present research study reflects on the theoretical foundations that should serve as the basis for the legal ordinance on the prohibition of *reformatio in peius*. The administrative procedure is established as a way to protect the rights of the administered and to have a good Public Administration. This research seeks to systematize in the characteristics, doctrinal positions and considerations that determine the effective articulation of the prohibition of *reformatio in peius* as the main principle in terms of administrative resources, in order to guarantee the rights of those administered within the administrative procedure of challenge.

KEYWORDS: prohibition of *reformatio in peius*, challenge procedure, administrative resources.

*Artículo de reflexión recibido el 29 de enero de 2018 y aceptado el 7 de junio de 2018

**Profesora investigadora en la Universidad de Camagüey "Ignacio Agramonte Loynaz", Cuba. (adrienne.alvarez@reduc.edu.cu)

*** Profesor investigador en la Universidad de Camagüey "Ignacio Agramonte Loynaz", Cuba. (carlos.martinez@reduc.edu.cu)

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Posiciones doctrinales / 3. Reflexiones acerca de la prohibición de la *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo cubano / 4. Conclusiones / 5. Referencias

1. INTRODUCCIÓN

La prohibición de la *reformatio in peius* constituye un principio del procedimiento administrativo de impugnación que sirve de fundamento al cauce y límite de actuación de la Administración Pública para evitar la desprotección de los administrados, y contribuye al buen hacer en el ejercicio de la función administrativa.

El principio de la *non reformatio in peius*, sin lugar a dudas, logra virtualidad en el campo del derecho fundamental del recurso, aspecto que brinda seguridad, confianza y tranquilidad a quien es único recurrente, sin perjuicio de la posibilidad que tiene la Administración Pública de incoar un nuevo procedimiento.

Ante la inexistencia de pautas comunes para la ordenación de la revisión de los actos administrativos frente a la Administración Pública, la categoría de referencia es una premisa indispensable a tener en cuenta en la articulación de los procedimientos. Por tanto, el objetivo del presente artículo es analizar los fundamentos que sustentan la prohibición de la *reformatio in peius* en el marco del procedimiento administrativo de impugnación cubano, como principio que contribuye a la adecuada ordenación de los recursos administrativos, al buen hacer de la Administración Pública y a la protección de los derechos de los administrados. El artículo que se presenta se basa en una investigación de corte teórica en la cual se hizo uso de los métodos y técnicas para la investigación jurídica, como el teórico-jurídico, el jurídico-comparado y el analítico-jurídico, así como la técnica del análisis de documentos.

2. POSICIONES DOCTRINALES

La determinación de la pertinencia del contenido y esencia de la prohibición de la *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo ha resultado un tema polémico alrededor del cual se suscitan varias teorías *iusadministrativistas*. Los argumentos que sostienen la existencia o no de la *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo de impugnación son elementos

indispensables a tener en cuenta para la defensa de la necesidad de la prohibición de la reforma en peor como fundamento para la adecuada ordenación de los recursos. En tal sentido, no deja de tener razón Santamaría Pastor al decir que la categoría de referencia “es uno de esos temas sobre los cuales es literalmente imposible ponerse de acuerdo, en los cuales, parece que ambas partes llevan razón”.¹ La polémica que genera la temática se suscita alrededor de varias teorías *iusedministrativistas* desarrolladas sobre la base de argumentos que aceptan o niegan la prohibición de la *reformatio in peius* en los procedimientos administrativos de impugnación: Primero, aquellas que aceptan su funcionalidad en los marcos del procedimiento administrativo de impugnación sobre la base de criterios, por un lado, procedimentales, por otro, a partir de la coexistencia de principios jurídicos y, por último, por orden de ley. Segundo, criterios que se esgrimen en torno a su negación rotunda debido, por un lado, a principios del procedimiento que pugnan con la categoría en estudio y, por otro, debido a un imperativo de ley. Un tercer momento, una posición intermedia que asume que la regla debe ser la prohibición de la *reformatio in peius* sin negar la existencia, en algunos casos, de la reforma en peor. Principalmente, esta teoría usa argumentos basados en la naturaleza del procedimiento administrativo de impugnación, en el buen hacer de la Administración Pública y en el equilibrio entre estos y los administrados.

En correspondencia con el primer criterio, la prohibición de la *reformatio in peius* se justifica como un principio dentro del procedimiento administrativo de impugnación —las teorías que se acercan al procedimiento—, a partir de los derechos y garantías que ofrece el procedimiento a los administrados, que en cierta medida permite valorar la posibilidad de la convivencia sin transgredirlos.² En tal sentido, en el seno de la relación jurídica-administrativa se producen un sinnúmero de actos jurídicos que emanan de la Administración Pública, con efectos sobre los administrados, como resultado del ejercicio de las potestades que le son reconocidas por ley. En este ámbito, el administrado puede exigir, a través de quejas, peticiones y reclamaciones, el restablecimiento de los derechos vulnerados, en donde la autoridad pública está obligada a dictar resoluciones expresas sobre cada uno de los puntos expuestos

¹ Santamaría Pastor, Juan Alfonso, “¿Crisis definitiva de la «reformatio in peius»?”, *Revista de la Administración Pública*, núm. 72, 1973. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=59075>.

² Pueden apreciarse algunas valoraciones en: Sánchez Morón, Miguel, *Derecho administrativo*, Tecnos, España, 2009, p. 446; Sánchez Goyanes, Enrique, *Manual de Derecho Administrativo I*, Colex, Madrid, Universidad Europea de Madrid-CEES, 1997, pp. 399 y ss.; García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*, Aranzadi, Pamplona, 2015, pp. 17 y ss.

por los primeros. Esto indiscutiblemente incentiva a que la Administración Pública revise sus actos en vistas a sanear y ajustarlos a la legalidad, asunto que constituye un mecanismo de control de la actuación administrativa. De este modo, una cuestión de gran importancia es la obligación de la Administración Pública de preservar las garantías en el procedimiento, no sólo en el administrado, sino además en el interés público, finalidad neurálgica de la Administración Pública. En esta medida, como titular de un derecho subjetivo e interés legítimo, el administrado puede exigir no sólo la modificación del acto o su revocación, sino también su anulación,³ aparejado al restablecimiento de los derechos lesionados. En este transcurso se interconectan varias categorías jurídicas: el procedimiento administrativo de impugnación y el recurso, principalmente, como garantías de las que goza el administrado para evitar que la Administración Pública tome decisiones que vayan en detrimento del deber de buena administración,⁴ al proporcionarle un cauce de actuación determinado.

Por un lado, el procedimiento administrativo de impugnación contribuye a “racionalizar el ejercicio de la función administrativa”,⁵ que proporciona seguridad jurídica, confianza y transparencia, al garantizar el acierto en la decisión basado en el anhelo de justicia y el interés general.⁶ Ciertamente, el procedimiento, desde sus aristas, por un lado, procedimiento administrativo de formación de la voluntad administrativa y, por otro, procedimiento administrativo de fiscalización, control e impugnación de las decisiones de la Administración Pública, le asegura al administrado “un ejercicio del poder de reacción frente a los actos prejudiciales a sus derechos subjetivos e intereses legítimos, permitiéndole conseguir la extinción, modificación o reforma de los actos administrativos lesivos”.⁷ En tanto, los procedimientos administrativos

³ La anulación de un acto administrativo procede siempre y cuando los administrados interpongan un recurso o se revise de oficio; de lo contrario, el acto viciado se ejecutaría. Con la anulación, el acto administrativo viciado desaparece, no surte ningún efecto; ciertamente aquí no hay posibilidad a reformar en peor, pero sí amerita hacer mención de él, pues la revocación no sólo es la modificación total o parcial, sino también la anulación del propio acto. Cosculluela Montaner, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, España, 2017, pp. 380 y ss.

⁴ Véase valoraciones al respecto en: Ponce Solé, Juli, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y el ejercicio de la discrecionalidad*, Valladolid, editorial Lex Nova, 2001, p. 633 y ss.

⁵ El cauce ordenado de la actuación administrativa permite garantizar el acierto en la decisión que resuelve el recurso, genera transparencia y por demás preserva las garantías de los administrados. Sánchez Morón, Miguel, *Derecho Administrativo*, Ob., Cit., p. 473-475.

⁶ *Ibidem*, p. 473.

⁷ “El procedimiento administrativo se convierte en instrumento del gobierno y de control. Cumple una doble misión: el ejercicio del poder por los carriles de la seguridad y la legalidad y la defensa de los derechos por las vías procesales recursivas y reclamativas, además de los modos ordinarios de participación procedimental en calidad de

de impugnación constituyen una vía de control de la legalidad y oportunidad de los actos, que pretende restaurar la legalidad administrativa si ha sido violada, al requerir a la Administración Pública su rectificación; por otro lado, “importa un acto de fe jurídica y política hacia los administrados para el restablecimiento de su derecho”.⁸ En tal sentido, el recurso administrativo constituye la vía plausible con que cuenta el administrado para actuar frente al órgano que emitió la decisión, como remedio más próximo contra la injusticia, convirtiéndose en un instrumento que posibilita la revisión del contenido del acto administrativo inicial.⁹ Ciertamente, se le brinda al administrado un derecho que busca restituir el orden con transparencia, certeza y coherencia, lo que en la sistemática del ordenamiento jurídico significa también una adecuada gestión del interés general y una expresión de la buena gestión de la actividad de la Administración Pública. Desde esta perspectiva, no sólo es trascendente la certeza del recurso para exigir la tutela a un derecho subjetivo o a un interés legítimo lesionado, sino que su existencia implica el nacimiento de determinadas obligaciones para la Administración Pública. En este marco, se resalta la obligación de contestar en tiempo, de manera motivada y razonada, y en correspondencia con lo pedido por la parte recurrente, según los términos correspondientes al tipo de recurso. De modo tal que, de cumplirse, dotaría de eficacia al mecanismo de protección de los administrados, eliminando la posibilidad de adicionar un gravamen aún mayor del ya sufrido. Segundo, al agravar la situación de quien recurre, se genera la sensación de falta de confianza y de credibilidad, con lo cual el órgano revisor recae en vicio de incongruencia¹⁰ —en caso de que sea recurrente único—. Esto genera efectos disuasorios para la interposición del recurso,¹¹ cuestión que se traduce

parte interesada”. Dromi, José Roberto, *El procedimiento administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986, p. 17-35.

⁸ *Ibidem*, p. 19.

⁹ Ver referencia en: Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, p.70 y ss.

¹⁰ El vicio de incongruencia es aquel estado en que recae una decisión que resuelve un recurso fuera de los marcos de las pretensiones de los recurrentes o recurrente único, o se extiendan más allá de los motivos que la fundamentan. Ver: Guzmán Napurí, Christian, *El procedimiento administrativo. Régimen jurídico y procedimientos especiales*, ARA, Perú, 2007, pp. 199-201; Sanz Rubiales, Íñigo, “La prohibición de *reformatio in peius* en vía administrativa, en aportes para un Estado eficiente”, *Ponencias del V Congreso Nacional de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2012, pp. 147-153; Mannlicher, Egbert, *Das Verwaltungsverfahren: 8* neubearb. Aufl. D. verwaltungserfahrensg esetze samt dazugehörenden Gesetzen u. Verordnungen, mit eingehender. Erl. U. Verarbeitung d. Rechtsprechung, vol. 6 of Handausgabe österreichischer Gesetze und Verordnungen, Österr Staatsdruckerei, The University of Michigan, 1990, digitized 2011, pp. 219 y 840; Antonioli, Walter, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung, Wien, 1954, p. 286.

¹¹ Los efectos disuasorios que provoca la *reformatio in peius* sobre los recursos administrativos se traduce al temor de recurrir, es decir, lo que debería considerarse un derecho a través del cual se proscribe la indefensión implica

en desconfianza, temor al recurrir e incertidumbre en el ejercicio o no de este derecho, además de violar los principios y derechos de dimensión constitucional, como el derecho a la defensa, a la tutela efectiva y a principios como la seguridad jurídica. En consecuencia, la tesis que asume la admisibilidad de la prohibición de la *reformatio in peius* sobre la base de argumentos basados en la coexistencia de principios jurídicos sostiene que se debe eliminar cualquier criterio que refuerce posiciones doctrinales en cuanto a “razonamientos intuitivos o racionalizados”.¹² De este modo, se utilizan argumentos que asumen la aceptación de la prohibición de reformar peor a través de los principios de congruencia,¹³ seguridad jurídica¹⁴ y legalidad.¹⁵

En esta línea de razonamiento, se argumenta que la prohibición de la *reformatio in peius* se fundamenta en la explicación del principio de congruencia, sosteniendo que la categoría de referencia en estudio constituye una especie dentro de ese género, preservando las garantías de los administrados y la finalidad del propio procedimiento. De este modo, la congruencia se traduce en coherencia o correspondencia entre las pretensiones de la parte que recurre y el objeto de la resolución que pone fin al recurso, lo que brinda transparencia al desarrollo de la función administrativa en materia de impugnación. El principio de congruencia “prohíbe dar más de lo pedido o algo distinto a lo solicitado”,¹⁶ sin perjuicio de la obligación que tiene

que con su ejercicio se perjudique el estado jurídico actual de su titular, lo que genera menos deseos de recurrir, desvirtuando la naturaleza de los recursos.

¹² El razonamiento intuitivo o racionalizado se basa en argumentos de repulsión ética de la *reformatio in peius*, en la conveniencia o no de su existencia en el mundo del derecho, con criterios, más que científicos, apasionados; no son consideradas teorías científicas desde su contenido y terminología, sin embargo, constituyen una postura a tener en cuenta para el debate de la existencia o no de la prohibición o la posibilidad de reformar. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, “¿Crisis definitiva de la «reformatio in peius»?”, *op. cit.*, p. 137; Hutchinson, Tomás, *Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, Reglamento de la Ley núm. 19,549*, Astrea, Buenos Aires, 1988, p. 351.

¹³ Algunos autores que defienden esta tesis sobre la base del principio de congruencia son: Rivas Carrera, Víctor Rafael, *La reformatio in peius en Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 10; Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General II*, Iustel, España, 2009, p. 77; Guzmán Napurí, Christian, *Manual del procedimiento administrativo general*, Pacífico, Perú, 2013, pp. 544 y ss.; Sanz Rubiales, Iñigo, “Contenido y alcance de la prohibición de la *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo”, *Revista de la Administración Pública*, Madrid, núm. 190, enero-abril 2013, pp. 155 y ss.

¹⁴ Relativo al tema, se pueden consultar: Hierro Sánchez-Pescador, Liborio L., *Seguridad jurídica y actuación administrativa*, texto reelaborado de una conferencia pronunciada en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo el 1 de septiembre de 1989; Brewer-Carías, Allan R., *Principios del procedimiento administrativo*, Civitas, Madrid, 1990, pp. 170 y ss.; Mezquita del Cacho, José Luis, *Seguridad jurídica y sistema cautelar*, Bosch, Barcelona, 1989, pp. 68-70.

¹⁵ Pueden consultarse: Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1990, pp. 756 y ss.; García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*, *op. cit.*, pp. 471-526; Rivero, Jean, *Derecho administrativo*, Instituto de Derecho Público/Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas/Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984, pp. 85-95; Peña Solís, José, *El principio de legalidad y la discrecionalidad administrativa en Venezuela*, Fondo Editorial 60 Años, Caracas-Venezuela, 1998, pp. 13-33.

¹⁶ La congruencia es un principio que fija los límites de la decisión del órgano revisor para evitar que haya alteración

la Administración de atender el interés público de tal forma que, si observare como consecuencia de la iniciación de un procedimiento –a instancia de parte– elementos que no han sido planteados y son importantes para el fondo del asunto, está obligada a valorarlo en mérito del principio de verdad material.

No obstante, al emitir la resolución final debe ser congruente con las peticiones del recurrente. Bajo el espectro del principio de congruencia se constriñe al órgano revisor a resolver dentro de los límites de las peticiones de las partes, lo que en cierta medida limita su actuación de oficio. Se traduce en que la resolución del órgano revisor no contenga más de lo pedido pues, de hacerlo, incurriría en vicio de incongruencia.¹⁷ La decisión que emita el órgano revisor debe resolver las cuestiones que hubieren sido planteadas desde el inicio hasta el desarrollo del procedimiento; de modo tal que se abarquen los asuntos que se añadan al expediente, de ahí la necesidad de una racional y certera valoración de los argumentos y de las pruebas que se practiquen, cuestión que en buena medida constituye un mecanismo de protección contra los excesos de la autoridad administrativa.

La congruencia es un imperativo que exige que las resoluciones sean coherentes, y la prohibición de la *reformatio in peius* es una proyección de la congruencia¹⁸ que impide al órgano revisor exceder los límites en que esté planteado el recurso. Sin embargo, no cualquier empeoramiento de la situación inicial del recurrente es contrario a derecho al punto de convertirse en una manifestación de la *reformatio in peius*. Este escenario tiene lugar en los procedimientos iniciados de oficio o en aquellos en donde medie petición de la parte contraria, y en donde la congruencia se extiende hacia todas las pretensiones expuestas. Por tanto, la prohibición de la reforma en peor se ve violada como principio si en los procedimientos iniciados a instancia de parte se agravan los efectos del acto que se recurre, debido a la propia naturaleza del procedimiento administrativo de impugnación y de los recursos.

Otro punto de especial trascendencia lo constituye el principio de seguridad jurídica, a raíz del cual se desprende la sensación de bienestar y

en la condición jurídica del recurrente, para no ceder en mayor beneficio y para no perjudicar al titular del recurso. Escuin Palop, Vicente, *Elementos de Derecho Público*, Tecnos (Grupo Anaya), España, 2011, p. 143.

¹⁷ *Ibidem*, p. 545.

¹⁸ La prohibición de la *reformatio in peius* se manifiesta como proyección del principio de congruencia al delimitar el ámbito de actuación del órgano revisor no sólo a decidir dentro de los marcos de lo pretendido por el recurrente, sino además evitar que con la interposición del recurso se agrave su situación inicial. Sanz Rubiales, Iñigo, "Contenido y alcance de la prohibición de la *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo", *ob. cit.*, p. 155.

tranquilidad que transmite la efectiva aplicación del derecho y el respeto a cada una de sus instituciones jurídicas. Por ello, desde este enfoque la prohibición de la *reformatio in peius* genera la sensación de tranquilidad, lo que implica la preservación de la naturaleza jurídica de los recursos,¹⁹ del respeto al debido procedimiento²⁰ y la no transgresión al derecho a la defensa.²¹ En tal sentido, la seguridad jurídica busca estabilidad y permanencia de las disposiciones normativas, y se define como principio que pretende el equilibrio de la persona dentro del ordenamiento,²² de forma tal que la certeza jurídica prevalezca en las relaciones de derecho. De esta manera, se manifiesta como una garantía que tiene el administrado, de que su situación no será empeorada al interponer el recurso, creando una expectativa favorable.

Junto a lo anterior, se defiende que el principio de legalidad posibilita que la prohibición de la *reformatio in peius* garantice el principio de estabilidad del acto administrativo que genera derechos subjetivos,²³ constituyendo aquel un principio medular de la actuación administrativa. Por una parte, el principio determina la delimitación de la norma aplicable a un caso concreto, la ordenación jerárquica entre ellas y el buen hacer de la Administración Pública dentro de los marcos que el ordenamiento jurídico le establece para su actuación; por otra, la precisión de los poderes conferidos por las normas a la Administración Pública para el desarrollo de sus funciones.²⁴ En este sentido, el principio de legalidad organiza y establece los marcos funcionales y estructurales de la actuación administrativa, particular que se convierte en garantía de los administrados, que prohíbe que la Administración Pública

¹⁹ Se preserva la naturaleza garantista y protectora de los recursos, lo que evita que a consecuencia del ejercicio de un derecho se vea perjudicado quien lo ha ejercitado con confianza y seguridad de que le resultaría una garantía y no un daño. Sanz Rubiales, Iñigo, "Contenido y alcance de la prohibición de la *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo", *op. cit.*, pp. 158 y ss; Parada Vázquez, Ramón, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (estudio, comentario y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 358 y ss.

²⁰ El debido procedimiento garantiza la defensa de todos los que puedan ser afectados por el acto administrativo; provee de un conjunto de garantías mínimas que aseguren la defensa como derecho sustantivo real. Hernández, José Ignacio, *Lecciones de Procedimiento Administrativo*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (Fundada), Caracas, 2012, pp. 38 y ss; Guzmán Napurí, Christian, *Manual del procedimiento administrativo general*, *op. cit.*, p. 37 y ss.

²¹ El derecho a la defensa garantiza a los administrados acudir al procedimiento administrativo de impugnación sobre la base de un conjunto de derechos y garantías que no le causen perjuicios mayores de los que ya sufre. Brewer-Carías, Allan R., *Principios del procedimiento administrativo*, *op. cit.*, p. 171 y ss.

²² Araujo Juárez, José, *Principios generales del derecho administrativo formal*, Vadell Hermanos, Valencia, España, 1989, pp. 323 y ss.

²³ Marienhoff, Miguel S., "Tratado de derecho administrativo", *op. cit.*, pp. 756 y ss; Botassi, Carlos A. y Miguel H.E. Oroz, *Procedimiento administrativo de la provincia de Buenos Aires*, Librería Editora Platense, Buenos Aires, 2011, pp. 43-235.

²⁴ Dromi, José Roberto, *El procedimiento administrativo*, *op. cit.*, pp. 61 y ss.

cree, modifique o anule arbitrariamente un acto o decisión administrativa, o realice actos contrarios a lo que por ley le viene impuesto como potestades. La posibilidad de que exista el empeoramiento de la situación del recurrente provoca un conflicto entre el principio de legalidad y el de seguridad, cuestión que imprime una violación a la naturaleza garantista del procedimiento administrativo. De ahí que el argumento “más sano” constituya la prohibición de reformar en peor en aras de salvaguardar la esencia del recurso administrativo, como vía de acceso a la justicia y garantía de los administrados. Por otra parte, junto a los criterios anteriores se fortalece la tesis de admisibilidad de la categoría en estudio sobre la base del imperio de la ley, lo que se justifica en la atención prestada por el legislador a la positivización del principio en materia administrativa.²⁵

Los argumentos que aceptan la prohibición de la *reformatio in peius* no dejan de tener razón en cuanto a garantías y estabilidad del procedimiento administrativo, dirigidas a la búsqueda de perfeccionar los mecanismos de defensa diseñados para la protección de los derechos de los administrados, del equilibrio entre las amplias prerrogativas de la Administración y de los derechos de aquellos, además de la buena gestión de los intereses generales.

Sin embargo, hay posiciones contrarias²⁶ que sustentan sus argumentos sobre la base de principios jurídicos y el reconocimiento expreso de la *reformatio in peius* en una norma jurídica, lo que implica que el órgano revisor modifique su pronunciamiento aun cuando ocasione un perjuicio mayor al

²⁵ En tal sentido, se puede consultar en España la Ley 39, del 1 de octubre de 2015, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, texto que deroga la anterior Ley 30/1992, del 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Se puede encontrar un pronunciamiento a la prohibición de la *reformatio in peius* en el capítulo V, sobre la finalización del procedimiento, sección 2, en su artículo 88.2: “En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede”. Martín Rebollo, Luis, *Leyes administrativas*, Biblioteca de Legislación, Aranzadi, Pamplona, 2016, p. 1059.

Se puede consultar en Chile la Ley 19880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado, modificada por la Ley 20285, del 20 de agosto de 2008, en su artículo 41: “En los procedimientos tramitados a solicitud de interesado, la resolución deberá ajustarse a las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si fuere procedente”. Disponible en Biblioteca del Congreso Nacional (CL): <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=210676>. oel

²⁶ Pueden consultarse las referencias a la defensa de la tesis a favor de la *reformatio in peius* en: Comadira, Julio R., *Procedimiento administrativo y denuncia de ilegitimidad*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, pp. 23 y ss; Escola, Héctor J., *Tratado general de derecho procedimiento administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1981, p. 230; García-Trevijano Fos, José A., *Tratado de derecho administrativo*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971, pp. 436 y ss; Guaita Martorell, Aurelio, “Incongruencia de los actos administrativos”, *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, tomo XII, Barcelona, España, 1965, pp. 183-184; Isaac, Guy, *La procédure administrative non contentieuse*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, France, 1968, pp. 637-639.

recurrente. En tal sentido, la autoridad administrativa que resuelve el recurso, al apreciar rasgos de ilegalidad, debe eliminarlo bajo el amparo del principio de preservar la legalidad como un medio para actuar al servicio del interés general.²⁷ Frente a esta idea, expresa Santamaría Pastor que “el órgano revisor debe plantearse, de oficio, la problemática de la admisibilidad del recurso y los vicios de orden público que concurran en el acto impugnado”.²⁸ Con ello, se busca que la Administración Pública de oficio pueda resolver la ilegalidad de los actos, aunque eso implique resolver sobre todas las cuestiones que plantee el expediente más allá de las pretensiones del recurrente, de ahí que pueda traer como principal consecuencia un aumento del gravamen que ya sufre el administrado que recurre, restableciendo el orden público que ha sido viciado —que según esta posición preserva además la respetabilidad y credibilidad de las autoridades públicas—,²⁹ sin que constituya en sí mismo un acto de incongruencia. Por tanto, el recurso constituye, más que una garantía, un instrumento para la salvaguarda del principio de legalidad por parte de la Administración Pública, que, a decir de García-Trevijano Fos, “coloca en la misma posición del órgano que emitió el acto administrativo inicial al órgano revisor”,³⁰ lo que justifica, además —según esta posición doctrinal— que no constituya la *reformatio in peius* un vicio de incongruencia. Frente a esta posición, se colige que la *reformatio in peius* se acepta en sede del procedimiento administrativo de impugnación, desde la perspectiva de que el recurso no es sólo para la protección de los derechos de los administrados, sino también para “la defensa de la norma jurídica con el fin de mantener la legalidad”.³¹ De esto surge que la debida adecuación al derecho de un acto administrativo pueda generar que se agrave la situación de quien recurre. Del

²⁷ Villarruel, María S., “La *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo”, *Cuestiones de procedimiento administrativo. Jornadas organizadas por la Universidad Austral, RAP/Facultad de Derecho, Buenos Aires, 2006*, pp. 183-189; Alli Aranguren, Juan-Cruz, *Los paradigmas de la legalidad y la justicia en el Derecho Administrativo francés*, Universidad Pública de Navarra Nafarroako Unibertsitate Publikoa, Pamplona, 2008, pp. 361 y ss.

²⁸ Santamaría Pastor, Juan Alfonso, “¿Crisis definitiva de la «*reformatio in peius*»?”, *op. cit.*, p. 153.

²⁹ “En cualquier caso, se trata de unas tesis a las que su apariencia de objetividad y desapasionamiento, su frialdad científica y su colocación del lado del interés público, de la legalidad a las duras y a las maduras, les reviste de un ropaje de respetabilidad y autoridad que no puede por menos de influir en su índice de credibilidad; por si fuera poco, la brillantez y seguridad con que han sido expuestas últimamente les confiere un aspecto realmente aplastante; todo ello sin necesidad de acudir a los argumentos de Derecho comparado —que los autores que defienden estas tesis no citan— que, por lo general, son también favorables a la admisión de la figura de la *reformatio in peius*!”. *Idem*, p. 138.

³⁰ García-Trevijano Fos, José A., “Tratado de derecho administrativo”, *op. cit.*, p. 438.

³¹ Reconoce Gordillo que la *reformatio in peius* es un arma para preservar la legalidad y la norma jurídica. Gordillo, Agustín, “La defensa del usuario y del administrado”, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2006, pp. IX-35.

mismo modo, se acentúa que a favor de la verdad objetiva la *reformatio in peius* goza de aceptación al implicar, el primero, que el órgano que resuelva el recurso administrativo debe estar sujeto a la verdad y a los hechos. A decir de Gordillo, el órgano revisor “debe prescindir incluso de que ellos hayan sido alegados y probados por el interesado”,³² lo que se traduce en que los elementos propuestos por quien impugna no son suficientes para probar los hechos, quedando a cargo del órgano revisor la comprobación que tome en consideración para emitir una resolución adecuada, aunque implique imponer un gravamen mayor al que ya soporta el recurrente.

En este contexto, se relaciona el principio de la verdad objetiva con el principio inquisitivo³³ como prerrogativa de la Administración Pública a indagar, probar e instruir el procedimiento en aras de lograr la verdad material y, con ello, preservar la legalidad.

En tal sentido, Comadira esgrime que “la verdad objetiva constituye el fin de la actividad de la Administración Pública, y por tanto debe decidir ajustado a ella, teniendo en cuenta junto aquel, la decisión más conveniente al bien común”,³⁴ aunque eso implique cuando proceda agravar la situación de quien recurre. Esta idea supone el margen de actuación de la autoridad administrativa competente para resolver el recurso en los marcos de la verdad material, que constituye en sí misma –según el autor– uno de los elementos que fundamentan la función administrativa. De ahí que le permita arribar a una resolución justa y adecuada desde la perspectiva del bien común pero, en ocasiones, perjudicial para los intereses individuales de quien recurre. En este ámbito, prevalece el principio de verdad objetiva reconociéndole a la Administración Pública la facultad de instruir, desarrollar, probar y tomar medidas dirigidas a determinar la verdad real y no la formalmente expuesta por el recurrente o lo que estos pudieran probar.

Las tesis que argumentan la existencia de la *reformatio in peius* en los procedimientos administrativos de impugnación no dejan de tener razón si

³² *Idem*, pp. IX-42.

³³ El carácter inquisitivo de la Administración permite que la prohibición de la *reformatio in peius* como institución de naturaleza procesal por excelencia no se aplique o regule con los mismos rasgos que en el proceso civil y en los procesos penales. Esto se debe a que el procedimiento administrativo es por antonomasia un asunto de la Administración, teniendo como principio esencial la impulsión e instrucción de oficio; “el derivado fundamental es que la Administración está obligada a probar los hechos, correspondiéndole la carga de la prueba.” El órgano revisor puede apreciar de oficio cuestiones que no son propuestas por las partes, resolviendo cuestiones no pedidas, sin que pueda hablarse de incongruencia. Brewer-Carías, Allan R, “Principios del procedimiento administrativo”, *op. cit.*, p. 184.

³⁴ Comadira, Julio R., *Procedimiento administrativo y denuncia de ilegitimidad*, *op. cit.*, p. 23; Comadira, Julio R. y Héctor J. Escola, *Curso de derecho administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2012, pp. 810 y 1149.

de restaurar la legalidad por motivos de ilegalidad de los actos administrativos se trata. Ciertamente el órgano revisor debe, una vez admitido el recurso e iniciado el procedimiento, instruir e impulsar el desarrollo de éste para la consecución de la verdad material, sin detrimento de las alegaciones de las partes, que bajo el principio de congruencia debe adecuarse la resolución al *petitum* del recurrente. Esto no quiere decir que la autoridad administrativa no vaya más allá de lo alegado por quien impugna el acto administrativo, sino que, al decidir, no puede empeorar la situación inicial del recurrente, porque la Administración Pública no puede resolver en contra de lo pedido.

De este modo, se les puede criticar que el recurso constituye un derecho del cual el administrado hace uso como una garantía que le asiste frente a las actuaciones administrativas, para evitar un perjuicio y no para perjudicarlo. Segundo, la posibilidad de agravar la situación jurídica del recurrente desnaturaliza la configuración del recurso administrativo, “para convertirlo en un procedimiento de revisión de oficio”³⁵ en donde el empeoramiento de la situación inicial del recurrente menoscaba además el derecho a la defensa.

Por otro lado, el recurso no puede entenderse como un presupuesto formal de las prerrogativas de las potestades revocatorias de la Administración Pública, sino como un derecho que garantiza la protección de los administrados, en donde debe resolver dentro de las pretensiones deducidas ellos. La *reformatio in peius* transgrede la seguridad jurídica y provoca efectos desalentadores al ejercicio del derecho al recurso, pues existe el temor, ante su reconocimiento jurídico, de la posibilidad de perjudicar aún más al recurrente, lo que pondría en manos de la Administración Pública un instrumento coactivo que podría poner en desuso el mismo derecho a recurrir. En este escenario, al calor del debate doctrinal se desarrolla una teoría intermedia³⁶ que asume que la regla que debe imperar en el procedimiento es la prohibición de la *reformatio in peius*, bajo el presupuesto de un único recurrente pues,

³⁵ Toledo Jaudenes, Julio, “El fin de la *reformatio in peius* en la vía económico-administrativa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 103, enero-abril 1984, pp. 253.

³⁶ La tesis intermedia se sustenta sobre la base de los argumentos positivos de las premisas anteriores, por un lado, desde la perspectiva de la naturaleza garantista del procedimiento de impugnación y de los recursos administrativos; por otro, desde la visión de los principios de congruencia, seguridad jurídica y de la legalidad. Del mismo modo, de la necesidad de su reconocimiento jurídico en una norma que ordene de manera general el cauce de actuación de la Administración Pública. Al respecto, pueden consultarse: Sainz Moreno, Fernando, “La «*reformatio in peius*» en materia de contrabando”, *Revista de Administración Pública*, 78-13, 1974, pp. 182-195; Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 357 y ss; Balderama Pérez, Ericka, Santiago Salame, Fatma y Sergio Bustillo Ayala, *Principios de Derecho Administrativo*, Imprenta Weinberg/Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Bolivia, 2012, pp. 55 y ss; Toledo Jaudenes, Julio, “El fin de la *reformatio in peius* en la vía económico-administrativa”, *op. cit.*, pp. 243-257.

ante la concurrencia de otros o de la revisión de oficio en consecuencia del principio de congruencia entre las pretensiones y la decisión final, existe la posibilidad de reformar en peor.

En este sentido, Marienhoff aclara que “la reforma de un acto administrativo, empeorando por tal vía la situación del administrado a quien le interesa o afecta ese acto, no procede en el trámite administrativo ‘instado’ por el interesado a través de un ‘recurso’”. En tal tipo de procedimiento no procede la *reformatio in peius*, pues sólo sería viable en el procedimiento estrictamente de “oficio”, realizado a través del poder de “vigilancia”, sin perjuicio de que aun así haya que respetar la llamada “cosa juzgada administrativa” o la “cuestión decidida”, como le llaman algunos a ese estado de derecho. En el procedimiento de “oficio” procede la *reformatio in peius*, lograda a través de la revocación total o parcial del acto, porque en tal supuesto la Administración, en ejercicio de su potestad imperativa o de mando, revisa sus propias decisiones, ejerciendo a través de la “vigilancia” jurídica una especie de policía sobre sus propios actos, circunstancia que no concurre cuando el procedimiento obedece a un “recurso”, vale decir cuando obedece a la instancia o al pedido de parte interesada, pues en este caso la intervención del órgano superior de la Administración no responde a las expresadas razones de policía, sino, precisamente, al “pedido” del administrado”.³⁷

De lo anterior se puede colegir que la prohibición de la *reformatio in peius* se visualiza en los procedimientos instados a través del recurso, y se observa en los procedimientos de oficio o en los que medien varias pretensiones. En tal sentido, los recursos se interponen ante la Administración Pública, quien es además la que resuelve, bien corresponda la resolución al órgano que dictó el acto que se impugna o bien al superior jerárquico del que emitió la decisión recurrida. En cualquiera de los casos, la autoridad administrativa debe resolver en los plazos establecidos y debidamente motivados en congruencia con lo pedido por el recurrente total o parcialmente, pero nunca presentando al recurso como “un riesgo adicional que implique un grave atentado contra el principio de la universalidad de la vía de recurso”.³⁸

³⁷ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 781; Méndez González, Gustavo, “La prohibición de la *reformatio in peius* en el proceso laboral cubano”, *Revista de Justicia y Derecho*, núm. 15, Diciembre 2010, pp. 74-82; Santamaría Pastor, Juan Alfonso, “¿Crisis definitiva de la «*reformatio in peius*»?”, op. cit., pp. 132 y ss.

³⁸ La *reformatio in peius* responde a la fórmula de agravación de la situación del recurrente, que tiene una “finalidad directa e indirectamente intimidatoria y coactiva que pretende la inutilización de la vía de recurso e igualmente la desnaturalización de la esencia garantizadora que da sentido al recurso”. García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., p. 543.

A juicio de Santamaría Pastor, se resuelve el recurso, por un lado, atendiendo a si surgen cuestiones conexas y, por otro, sujeto a la congruencia con lo pedido.³⁹ Primero, cuando surgieran cuestiones nuevas durante la tramitación del expediente, el órgano competente podrá pronunciarse sobre ellas siempre que las ponga a conocimiento del recurrente, como manifestación no sólo del principio de audiencia, sino además de la defensa de los administrados. Esto no significa una libertad en la decisión del órgano revisor que pueda perjudicar al recurrente y, con ello, concebir al procedimiento administrativo de impugnación como una trampa para los administrados. Segundo, ante la situación anterior y en los procedimientos a instancia de parte, el recurso se resuelve sobre la base de las peticiones formuladas, sin que se pueda agravar la situación del recurrente en aras de preservar las garantías a favor de los administrados y eliminar prácticas que desalienten la interposición de los recursos.

En palabras de Sanz Rubiales, ante la confusión que se pudiere ocasionar, es importante no desencadenar un “conflicto entre la legalidad y seguridad jurídica”⁴⁰ como consecuencia de la aplicación o no de la prohibición de la *reformatio in peius*, al implicar su aplicación en el procedimiento a instancia de parte un estereotipo del principio de seguridad jurídica, mientras que en el procedimiento de oficio implica el principio de legalidad. Este asunto se resuelve teniendo en cuenta la naturaleza del recurso administrativo que es fundamentalmente la de ser vía de acceso a la justicia y además garantía esencial de los administrados.⁴¹ La resolución del procedimiento debe ser congruente con las peticiones del recurrente, que se manifiesta, por un lado, en que el *petitum* debe tomarse en cuenta por el órgano revisor, que puede rechazarlo o acogerlo; los que se acojan deben ser resueltos en la debida correspondencia, para evitar el estado de indefensión. Por otro lado, la congruencia y la naturaleza del recurso brindan la posibilidad de defender que en ningún caso pudiera agravarse la situación del recurrente único, aun cuando dentro del ámbito del procedimiento se desprendan algunas cuestiones del expediente, poniéndolas a conocimiento del recurrente.

³⁹ “La Administración Pública puede resolver las peticiones concretas formuladas por el interesado en su solicitud, pero también todos aquellos otros temas sustantivos que el mismo o la Administración pudieran plantear con posterioridad al acto de iniciación. No obstante, un principio importante que limita las potestades de revisión y sobre los cual hay que resolver es la congruencia, doblemente asegurado por la prohibición de la *reformatio in peius*”. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General II*, op. cit., pp. 78-79.

⁴⁰ Sanz Rubiales, Iñigo, “Contenido y alcance de la prohibición de la *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo”, op. cit., pp. 252.

⁴¹ *Idem*, pp. 154-155.

Ciertamente, la regla que debe observarse en los procedimientos administrativos de impugnación con carácter general es la de la prohibición de la *reformatio in peius*, en donde la resolución que ponga fin al procedimiento desde su visión material ha de ser congruente y clara, sin perder de vista que la congruencia obliga al órgano revisor a resolver dentro del marco de las pretensiones de quien recurre; por tanto, no puede agravar bajo este supuesto la situación inicial del recurrente. Esta tesis asume a la prohibición de la *reformatio in peius* como una “garantía infranqueable”⁴² que limita el poder de revisión de la autoridad administrativa competente que conoce del recurso, lo que implica seguridad jurídica y una efectiva ordenación de los recursos.

Por tanto, se puede colegir que la tesis más acertada a juicio de la autora es la posición intermedia, pues sobre la base del fundamento de la prohibición de reformar en peor como regla a observar en los procedimientos administrativos de impugnación se puede preservar la naturaleza protectora y garantista de los derechos de los administrados. Del mismo modo, se lograría una efectiva articulación de los recursos, una ponderación entre la seguridad jurídica y la legalidad, así como una completa defensa administrativa, que en la justa medida proporcione un equilibrio en la relación jurídica administrativa.

3. REFLEXIONES ACERCA DE LA PROHIBICIÓN DE LA REFORMATIO IN PEIUS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CUBANO

La Administración Pública, como se ha podido apreciar en acápites anteriores, posee el privilegio de revisar sus propias actuaciones, de modificarlas o anularlas dentro del marco permitido por la ley. En cierta medida, se limita el privilegio de autotutela por los derechos que el ordenamiento jurídico le reconoce a los administrados, lo que trae consigo su respeto y observancia.⁴³

La revocación, a decir de Garcini, afecta la estabilidad jurídica del acto administrativo, motivado por razones “del ámbito jurídico o por el de los hechos, los que pueden haberse hallado latentes, ya en el momento de la

⁴² Santamaría Pastor, Juan Alfonso, “¿Crisis definitiva de la «reformatio in peius»?”, *op. cit.*, p. 149.

⁴³ La Administración Pública tiene la posibilidad de revocar o anular sus propios actos, lo que en cierta medida se encuentra limitado no sólo por los derechos que el ordenamiento jurídico le reconoce al ciudadano, sino además por los principios que refuerzan el mecanismo de protección de los derechos de los administrados. Garcini Guerra, Héctor, *Derecho Administrativo*, Pueblo y Educación, La Habana, 1986, pp. 118 y ss; Bustelo Vázquez, M., *La lesividad de los actos administrativos*, Librería Martí, La Habana, 1952, pp. 9 y ss; Marcheco Acuña, Benjamin, “Los fundamentos jurídicos de la justicia administrativa en Cuba”, Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, bajo la tutoría del Dr. Andry Matilla Correa, La Habana, 2014, p. 37; Dromi, José Roberto, *El procedimiento administrativo*, *op. cit.*, p. 33.

realización del acto u originarse más tarde".⁴⁴ De esta manera, los efectos producidos repercuten directamente en el ámbito jurídico del administrado que recurre, que tradicionalmente se han delimitado entre actos favorables y actos desfavorables o de gravamen.⁴⁵

Nótese entonces que la posibilidad de reformar en peor responde a la existencia de un acto aún más gravoso que el anterior, que transgrede los límites de los derechos y principios reconocidos al administrado por ley. El recurso administrativo, la seguridad jurídica y la legalidad, una vez que resulten lesionados bajo el supuesto de agravar la situación del recurrente, generan consecuencias negativas que se traducen en estado de indefensión, vicios de incongruencia y desconfianza no sólo hacia la ley, sino también hacia los poderes públicos.⁴⁶ El ejercicio del derecho al recurso incorpora a su titular garantías que, por un lado, resultan ser el contrapeso ante el poder de la autoridad administrativa y, por otro, abren paso a un conjunto de derechos a favor del recurrente. Desde que se inicia el procedimiento, el administrado tiene el derecho a participar activamente tanto en la tramitación como en el desarrollo del procedimiento, a hacerse parte, a ser oído, el derecho a ser informado y a obtener una decisión oportuna que esté debidamente fundada y motivada.

Al respecto, es válido destacar que la Carta Iberoamericana de los Derechos de los Ciudadanos y la Reforma Administrativa asumen en algunos de sus apartados el derecho a una resolución justa y de acuerdo con lo solicitado por las partes. En este sentido, se puede colegir que desde su redacción se alude al derecho que tiene el administrado de recibir una respuesta acertada bajo el criterio de la congruencia entre las pretensiones y el contenido de la resolución.⁴⁷ De este modo, la resolución que ponga fin al procedimiento no

⁴⁴ El autor refiere que "si las razones ya existían al realizarse el acto administrativo, se trata de un acto defectuoso y en los defectos ha de basarse la retirada del acto mediante su invalidación", a lo que agrega que "existen diferencias entre la anulación de un acto oneroso y la de uno favorable, sobre todo en relación con el destinatario, que en el primer caso experimenta una mejoría y en el segundo un empeoramiento de su situación jurídica, los que pueden ser posibles en todo momento". Garcini Guerra, Héctor, *Derecho Administrativo*, op. cit., p. 119.

⁴⁵ La determinación de actos favorables y actos desfavorables o de gravamen aluden desde su contenido a las situaciones jurídicas de carácter activo o pasivo respectivamente. Por un lado, aquellos a través de los cuales se declaran derechos que entrañan un efecto favorable para su destinatario, mientras que los actos de gravamen limitan los derechos e incorporan nuevas cargas al destinatario. Cosculluela Montaner, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 365; Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General II*, op. cit., p. 110.

⁴⁶ En tal sentido, se puede colegir la presencia de la *reformatio in peius* a través del ejemplo de algunas sentencias en el ámbito administrativo nacional: núm. 264, del 31 de marzo de 2010; núm. 116, del 20 de febrero de 2013; núm. 166, del 28 de febrero de 2013; núm. 374, del 27 de mayo de 2015; núm. 415, del 20 de julio de 2016.

⁴⁷ "3. Derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa, de acuerdo con lo solicitado y dictada en los plazos y términos que el procedimiento señale". Carta Iberoamericana de los Derechos de los Ciudadanos y la Reforma Administrativa. Consideraciones Generales de 2014. Disponible en: www.intercoconnecta.aecid.es/.../Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf. oel

debe ocasionarle gravámenes mayores de los que ya soporta. Este criterio, a pesar de no contener expresamente la prohibición de la *reformatio in peius*, sí contiene elementos que la distinguen y refuerzan el fundamento de la categoría de referencia. Es significativo destacar, en relación con la idea anterior, el espíritu de respeto y de garantías hacia el administrado, en el marco del procedimiento administrativo de impugnación frente a las actuaciones de la Administración Pública. Sin dudas, se convierte en el espacio para combatir el acto administrativo que lesiona derechos subjetivos o intereses legítimos, ámbito dentro del cual se debería generar un clima de tranquilidad y de seguridad de que el recurso que se interpone no podrá perjudicar aún más la situación. Por otro lado, desde el ordenamiento jurídico patrio se puede delimitar que no existe una norma general que regule de manera uniforme los recursos administrativos, lo que se traduce en regulaciones a través de normas sectoriales según los procedimientos específicos de cada materia. Esta idea, a simple vista, puede no tener relación con el objeto de investigación, sin embargo, al ser la prohibición de la *reformatio in peius* un principio consustancial de los recursos administrativos, su desarrollo jurídico de éste marca en cierto grado el modo de regulación de aquel. La ausencia de un procedimiento común ha provocado falta de uniformidad y sistematicidad de los recursos administrativos; por consiguiente, el escenario que actualmente se describe con respecto a la prohibición de la *reformatio in peius*. Por un lado, procedimientos administrativos de impugnación que a través de su redacción conducen a la prohibición de la *reformatio in peius*; por otro, aquellos que no expresan si los recursos administrativos pudieren resolverse reformando en peor o prohibiendo esta práctica; por último, los que reconocen expresamente la posibilidad de agravar la situación del recurrente.

En el derogado artículo 52 del decreto-ley 67, sobre la Organización de la Administración Central del Estado, se hace referencia a que los mismos tendrían el deber de prestar atención y dar respuesta a las quejas y peticiones que le dirigieran los ciudadanos, y esforzarse por resolver correctamente las cuestiones en ellas planteadas y adoptar medidas para eliminar las deficiencias señaladas.⁴⁸ En dicho precepto se hacía referencia al carácter oportuno de las respuestas sin infringir mayor carga a aquel que recurría, lo que por un

⁴⁸ Artículo 52, inciso r), del decreto-ley 67, del 19 de abril de 1983, "De la Organización de la Administración Central del Estado", derogado por la disposición final primera del decreto-ley 272, del 16 de julio de 2018, cuya disposición transitoria primera dejó vigente los artículos del 29 al 37 y los artículos 39 y 41, referidos a la creación y organización de los organismos de la Administración Central del Estado, así como los artículos 42, y del 49 al 51, relativos a los consejos técnicos asesores, además de las disposiciones especiales tercera y cuarta.

lado podía considerarse una garantía, mientras que por otro representaba un procedimiento dilatado y largo para tratarse de la restitución de un derecho.

En tal sentido, no resulta para nada extraño esta problemática actualmente para el proceso administrativo pues, como se ha aludido desde el capítulo anterior, la prohibición de la *reformatio in peius* ha sido una categoría jurídica de naturaleza procesal. Para entender algunas cuestiones que en líneas generales serán expuestas más adelante, es preciso referir que entre el procedimiento administrativo y el proceso hay sustanciales diferencias.⁴⁹ Por un lado, las partes dentro del proceso administrativo se consideran en igualdad de posiciones, contrario al procedimiento en el que se reconoce la distinción de la Administración Pública, al ser ésta la revisora de sus propios actos. Por otro, mientras que el procedimiento administrativo se caracteriza por su informalidad, el proceso se reviste de requisitos formales en donde la imparcialidad constituye uno de los elementos que la hacen ser la vía de justicia por excelencia.

Desde este escenario, distinto del procedimiento, el acto procesal se origina por el conflicto intersubjetivo de intereses creado por la pretensión procesal y su resistencia al respecto.⁵⁰ De modo que la congruencia constituye un elemento que en común exige que el fallo no contenga más de lo pedido ni menos de lo pedido ni algo distinto a lo pedido. En esta medida, el juez tiene un límite objetivo que se proyecta en todas las instancias del proceso y que se deduce de la relación que debe existir entre la pretensión y el contenido del fallo que resuelve el proceso. Este requisito impide ocasionar un perjuicio a aquel que recurre a buscar la tutela judicial efectiva, lo que se traduce en la garantía ofrecida por los tribunales a los administrados de sus derechos e intereses legítimos.

En tanto, el sistema procesal, desde la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico (LPLCALE), proscribe claramente en materia de proceso civil la posibilidad de agravar la situación de quien recurre.⁵¹ En tal,

⁴⁹ A pesar de que teórica y jurídicamente existan diferencias notables entre procedimiento y proceso, también resulta incuestionable la aplicación progresiva de principios judiciales en el procedimiento administrativo, esencialmente en el ámbito de protección de los derechos de los administrados. Cassagne, Juan Carlos, *Estudios de Derecho Público*, Depalma, Buenos Aires, 1995, p. 35 y ss; Guzmán Napurí, Christian, *El procedimiento administrativo. Régimen jurídico y procedimientos especiales*, op. cit., p. 116.

⁵⁰ Fraga Pittulaga, Luis, "La prohibición de la reforma en perjuicio (non reformatio un pejus) en el procedimiento administrativo sancionatorio en segundo grado", *El derecho público a comienzos del siglo XXI*, estudios en homenaje al Prof. Allan R. Brewer-Carías, Civitas, Madrid, 2003, p. 1537.

⁵¹ Véase el artículo 604: "Ningún recurso podrá resolverse en sentido que agrave la situación del que lo haya interpuesto. La parte no recurrente tendrá el derecho, al personarse ante el Tribunal superior, a adherirse al recurso de su contrario en todos los extremos de la resolución recurrida que le sean desfavorables; pero si el recurrente

la pretensión juega un papel importante al tener los jueces el deber de resolver de manera efectiva y oportuna, con apego a ley y sin transformar el proceso en un ambiente de inseguridad o temor para quien lo ha instado. De ahí que como requisito *sine quo non* se presente que el fallo no contenga más de lo pedido, delimitando, por un lado, el principio dispositivo, por otro, el principio de congruencia y, por último, el principio de del vencimiento, lo cual impide el empeoramiento de la situación del recurrente como consecuencia de la propia interposición del recurso. De ahí que se considere⁵² una garantía que tiene la persona que insta al tribunal desde el inicio hasta la ejecución de la sentencia, potenciando la figura de los recursos y generando el asidero jurídico y doctrinal para, sin duda, aplicar la prohibición de reforma en peor.

De lo anterior se puede colegir que la prohibición de la *reformatio in peius* en sede administrativa no posee un carácter lineal en cuanto a si de regulación y armonía procedimental se trata: por un lado, la ausencia de uniformidad de su reconocimiento en los procedimientos administrativos en los marcos de los recursos y su resolución; por otro, la existencia de la posibilidad de empeorar la situación del administrado recurrente en la esfera de los funcionarios, cuadros y dirigentes, lo que lesiona no sólo el derecho al recurso, sino además la seguridad jurídica y el buen funcionamiento del procedimiento administrativo de impugnación. Los elementos que permiten la revisión efectiva en vía administrativa dependen en cierta medida de los fundamentos teóricos jurídicos que sirven de sustento al régimen de los recursos como un presupuesto sustancial su adecuada ordenación.

La omisión en materia de recursos administrativos de la figura de la prohibición de la *reformatio in peius* limita los derechos de los administrados en los marcos del procedimiento administrativo de impugnación, lo que trasciende a la seguridad jurídica, con la tranquilidad al recurrir y al derecho a la defensa. El fundamento de esta idea se sostiene en la tesis de que aquello que no está expresamente prohibido se presume permitido, de ahí que, al no existir la prohibición de la reforma y tampoco la *reformatio in peius*, no se perciben los límites de actuación de la autoridad administrativa que revisa

abandonare el recurso o quedare este desierto, la adhesión no surtirá ulterior efecto". Ley núm. 7, del 19 de agosto de 1977, "De Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico (modificada por el Decreto-Ley núm. 241, del 26 de septiembre de 2006)", *Gaceta Oficial Ordinaria*, núm. 34, del 20 de agosto de 1977 (texto original).

⁵² En este sentido, se puede consultar: Díez Picazo, Luis, *Sistema de Derechos Fundamentales*, Aranzadi, Pamplona, 2008, p. 425; González Pérez, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Civitas, Madrid, 2001, pp. 33 y ss; Perrino, Pablo Esteban, "El derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa", *Revista de Derecho Pública*, Rubinzal-Culzoni, 2003, pp. 257-294.

el recurso. Las ideas anteriores acentúan un escaso tratamiento dentro del procedimiento administrativo cubano de la prohibición de la *reformatio in peius*. Escenario que trae como consecuencia que la ordenación de los procedimientos adolezca de principios y elementos jurídicos comunes, lo que daña la coherencia y armonía, y restringe el ámbito de protección de los derechos de los administrados. En suma, se limita el desarrollo jurídico y teórico de los recursos en la determinación de los principios que en este marco tienen aplicabilidad, como la categoría objeto de investigación.

En este sentido, se puede señalar, primero, que en la configuración de los procedimientos administrativos de impugnación cubanos hay escasa referencia a la prohibición de reformar en peor, y si bien no dice que se puede empeorar, tampoco lo prohíbe, lo cual es una omisión. Nótese, sin embargo, como segundo elemento a señalar, un reconocimiento expreso en el decreto-ley 251, del 2007, que modifica los decretos-leyes 196 y 197, de 1999, del sistema de trabajo con cuadros, dirigentes y funcionarios: la posibilidad de empeorar la situación del que recurre.⁵³

En el primer caso, la ausencia de una referencia expresa que prohíba agravar la situación de quien recurre, en cierta medida, podría dejar abierta la posibilidad de modificar el acto impugnado en perjuicio del recurrente. Por un lado, manifiesta una brecha a la actuación del órgano revisor, bien hacia una decisión favorable o bien hacia una desfavorable, bajo la inexistencia de un criterio común que pudiera uniformar y sentar las bases para la eficaz ordenación de los recursos.⁵⁴ En tal sentido, se limitan los derechos de los administrados, lo que trasciende a la seguridad jurídica y a la propia tran-

⁵³ Decreto-ley 251, del 20 de noviembre de 2007, *Gaceta Oficial Extraordinaria*, núm. 54, que modifica los decretos-leyes números 196 y 197, ambos de fecha 15 de octubre de 1999, del "Sistema de Trabajo con los Cuadros del Estado y del Gobierno" y "Sobre la Relaciones Laborales del Personal para Ocupar Cargos de Dirigentes y Funcionarios", respectivamente.

⁵⁴ En este caso, se puede destacar que en la solución del recurso de reforma y alzada en materia tributaria, por un lado, no se expresa si al resolver el recurso el órgano competente pueda agravar o no la situación del que recurre; por otro, es importante hacer referencia a ello en el procedimiento excepcional de revisión ante la autoridad administrativa, regulado a partir del artículo 474 de la propia ley. En su artículo 475, se recogen varios presupuestos, y si bien nunca afirman la admisión de la *reformatio in peius* en los recursos de reforma y alzada, bien podría interpretarse como uno de los motivos exigir revisión al estar en presencia de manifiesta injusticia por una resolución más grave. Artículo 475: "La revisión procede cuando, a satisfacción de la Administración Tributaria, se aporten nuevas pruebas demostrativas que no pudieron ser presentadas por el reclamante en el momento procesal oportuno, y que resulten trascendentes al fondo del asunto, de modo que de haberlas podido tener a la vista la autoridad que resolvió los recursos de Reforma o Alzada, hubiese podido hacerlo de manera favorable al reclamante, o cuando se conozcan hechos de los que no se tuvieron noticias antes, lo cual debe quedar igualmente probado por el reclamante; o se demuestre fehacientemente que la resolución impugnada infringe la ley por ser improcedente, ilegal o arbitraria resultando a los efectos de su aplicación manifiestamente injusta". Ley núm. 113, del 23 de julio de 2012, "Del Sistema Tributario", *Gaceta Oficial Ordinaria*, núm. 53, del 21 de noviembre de 2012.

quilidad de recurrir. De ahí que constituya una premisa indiscutible a tener en cuenta, primero, la existencia de un acto administrativo susceptible de ser recurrido y, segundo, que la autoridad competente, al momento de resolver el recurso, no agrave la condición jurídica del recurrente. El fundamento de este criterio se integra esencialmente, por un lado, sobre la base de la congruencia procedimental, lo que determina el alcance de la potestad modificativa de la Administración Pública y, a su vez, orienta su cauce de actuación. En igual sentido, la legalidad de las actuaciones, si bien se engrana con otros derechos y principios, como el recurso administrativo y la seguridad jurídica, evita manifestaciones arbitrarias de la autoridad pública y afirma que ésta actúa sobre la base de la competencia, razón suficiente para eliminar la idea de la *reformatio in peius*, aun cuando no la reconozca la ley. Una segunda cuestión para examinar y de gran significación es la expresa regulación de la posibilidad de reformar en peor, que asume el decreto-ley antes mencionado. Su redacción conduce claramente al empeoramiento de la situación del recurrente bajo presupuestos de libre apreciación del órgano revisor, lo que se traduce, según lo analizado en el capítulo anterior, en inseguridad, desprotección y desconfiguración de la naturaleza del recurso.

El enfoque de los decretos-leyes 196 y 197 va dirigido a la disciplina de los cuadros, dirigentes y funcionarios, a su comportamiento ético, al cumplimiento de la legalidad en el ejercicio de sus funciones, así como al procedimiento administrativo que se abre con la interposición de una medida disciplinaria que puede llegar a ser recurrida, de manera tal que a los efectos de la presente investigación resulte de gran interés el último elemento anteriormente mencionado. Desde esta perspectiva, primero, los sujetos que intervienen se caracterizan por desempeñar altos cargos de dirección, asumiendo un rol no sólo desde las funciones que llevan a cabo en la sociedad, sino además como sujetos transmisores de valores. Asimismo, la norma jurídica dispone de un régimen que sanciona las infracciones a la disciplina y, a su vez, la posibilidad de recurrir a ellas como medio para revisar y restablecer el derecho lesionado.

De esta forma, se está en presencia de un procedimiento administrativo sancionador, visto así por la aplicación de sanciones a los administrados por la autoridad administrativa competente.⁵⁵ Esto se traducen en una situación

⁵⁵ En cuanto al procedimiento administrativo sancionador es necesario poner una nota de referencia, pues a pesar de no ser objeto de estudio en la investigación, si es importante resaltar que actualmente posee insuficiencias en cuanto a su articulación, lo que se suma como un elemento que pudiera dejar abierta la posibilidad de que se

de gravamen, con el fin de desalentar conductas, en este caso, que vayan en contra de la disciplina laboral y el cumplimiento de sus funciones. En tal sentido, el hecho de que la potestad sancionadora esté a cargo de la autoridad administrativa no quiere decir que actúe libremente en perjuicio del administrado, pues la Administración Pública actúa con competencia; en consecuencia, la norma positiva regula un conjunto de garantías aplicables a la esfera de actuación del administrado. En esta medida, el órgano revisor debe restablecer la legalidad no sólo como garantía de los derechos e intereses legítimos del que recurre, sino además como garantía del interés público, con el fin de lograr mayor certeza y eficacia en la resolución administrativa. Por su parte, el cuadro, dirigente o funcionario sancionado tiene la posibilidad de acudir por vía de recurso y exigir en los extremos que se sienta lesionado el restablecimiento de su derecho. Sin embargo, es real la inconexión que existe entre la concepción protectora y garantista del recurso, con lo que regula esta disposición normativa, al estipular que el órgano que resuelve podrá agravar la situación del recurrente cuando aprecie que la medida ha sido benévola.⁵⁶

aplique la *reformatio in peius* como regla en estos tipos de procedimiento al momento de resolver el recurso en sede administrativa. Algunas valoraciones en cuanto al procedimiento administrativo sancionador y sus principales dificultades se pueden ver, entre otros, en: *Espinosa Velázquez*, Kenia M., "El Derecho Administrativo sancionador y el Derecho Penal: el problema de sus límites en el ordenamiento jurídico cubano", La Habana, *Tesis presentada en opción al grado académico de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo*, bajo la tutoría del Dr. Andry Matilla Correa, 2011; *Román Cordero*, Cristian, "El castigo en el Derecho Administrativo", Derecho y humanidades, Chile, No.16, Universidad de Chile, 2010, p. 155-171; *Garberí Llobregat*, José, *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*, Madrid, editorial Trivium, S.A., 1989.

⁵⁶ Artículo 64: "Cuando la medida haya sido impuesta por la autoridad u órgano facultado máximo del órgano, organismo o entidad nacional, el cuadro inconforme puede únicamente impugnar la misma mediante la interposición de un recurso de reforma, ante la propia autoridad u órgano que le impuso dicha medida, para lo cual dispone de un término de diez días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. A su vez, dicha autoridad u órgano facultado máximo del órgano, organismo o entidad nacional, que dictó la última resolución recaída en un proceso disciplinario, cuenta con un plazo de ciento ochenta días naturales, posterior a la fecha de la notificación de dicha resolución al cuadro corregido disciplinariamente, para reformar de oficio si así lo decide o a instancia de parte o siguiendo indicaciones del Gobierno, su propia decisión o la dictada por la autoridad u órgano facultado de inferior jerarquía, que forme parte del sistema del sector o actividad que dirige, atendiendo a los motivos siguientes: a) cuando se percate de que la medida impuesta sea significativamente benigna o particularmente severa, teniendo en cuenta la magnitud de los resultados de la indisciplina cometida; b) cuando por las características personales del infractor corregido disciplinariamente o por haber comprobado la existencia de hechos desconocidos en el momento de imponer la medida o conocer del recurso, en su caso, y en consecuencia considere que dicho infractor tuvo participación en una indisciplina de mayor o menor gravedad que la que se declaró en la resolución reformada, y que fue la que determinó la imposición de la medida o la declaración de no responsabilidad que se decide reformar. En esos casos, la decisión que adopte esa autoridad u órgano facultado máximo, puede modificar la anteriormente impuesta, aplicando una medida disciplinaria de mayor o menor rigor, según el caso, o si procede apreciar la inocencia del infractor, declarar su no responsabilidad, anulando las decisiones precedentes; En el caso de que el infractor haya sido declarado inocente y por ello no responsable de los hechos, se le restituye en todos sus derechos y se le abonan los haberes dejados de devengar o la diferencia de los mismos, respecto a los percibidos en la nueva plaza que desempeñe, según el caso. Asimismo, también se informa de esa declaración de inocencia a todos aquellos a quienes se dio a conocer la imposición de la medida disciplinaria anulada".

Conforme a ello, se hace notar que el reconocimiento de la *reformatio in peius*, desde la redacción del precepto, es insostenible en cuanto pugna con el derecho al recurso, es evidencia de la indefensión material ocasionada al afectado, quien es doblemente perjudicado, por un lado, al infringirle una carga mayor de la que ya soporta y, por otro, al contradecir los derechos y principios que desde la norma están reconocidos para fortalecer el mecanismo de defensa de los administrados.

Las consideraciones precedentes, de una forma u otra, describen el panorama que se genera con la clara posibilidad de reformar en peor la situación del recurrente dentro de la normativa jurídica cubana, lo que constituye un elemento indispensable que amerita tener en cuenta para su perfeccionamiento, de forma tal que pueda garantizarse no sólo la coherencia y armonía en la terminación del procedimiento administrativo y la protección de los derechos y garantías de los administrados, sino además para la adecuada ordenación de los recursos administrativos.

4. CONCLUSIONES

Frente a las posturas teóricas, la más significativa es la tesis intermedia, al sustentar que la regla que debe primar en los procedimientos administrativos de impugnación a instancia de parte es la prohibición de la *reformatio in peius*, lo que trasciende a la preservación de los derechos de los administrados, a la seguridad jurídica y a la coherencia del procedimiento administrativo.

El procedimiento de impugnación y los recursos administrativos constituyen categorías jurídicas esenciales para la articulación de la prohibición de la *reformatio in peius*, que asegura un adecuado funcionamiento de la actuación administrativa y de protección a todo aquel que se siente lesionado por la Administración Pública. La prohibición de la *reformatio in peius* en el ordenamiento jurídico cubano debe incorporarse jurídicamente a los principios que informan el procedimiento administrativo y su uniformidad, y sobre fundamentos jurídicos que le permita cumplir con su función primaria: la protección de los administrados en el marco de la interposición del recurso frente a la actuación de la Administración Pública. Esto contribuiría a la transparencia y coherencia de la actuación administrativa, al efectivo funcionamiento de los procedimientos de impugnación y a la certeza de la efectividad de los recursos.

5. REFERENCIAS

- Alli Aranguren, Juan-Cruz, *Los paradigmas de la legalidad y la justicia en el Derecho Administrativo francés*, Universidad Pública de Navarra Nafarroako Unibertsitate Publikoa, Pamplona, 2008.
- Antoniolli, Walter, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung, Wien, 1954.
- Araujo Juárez, José, *Principios generales del derecho administrativo formal*, Vadell Hermanos, Valencia, España, 1989.
- Balderrama Pérez, Ericka; Santiago Salame, Fatma y Sergio Bustillo Ayala, *Principios de derecho administrativo*, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas/Weinberg, Bolivia, 2012.
- Brewer-Carías, Allan R., *Principios del procedimiento administrativo*, Civitas, Madrid, 1990.
- Botassi, Carlos A. y Miguel H.E Oroz, *Procedimiento administrativo de la provincia de Buenos Aires*, Librería Editora Platense, Buenos Aires, 2011.
- Bustelo Vázquez, M., *La lesividad de los actos administrativos*, Librería Martí, La Habana, 1952.
- Cassagne, Juan Carlos, *Estudios de derecho público*, Depalma, Buenos Aires, 1995.
- Comadira, Julio R., *Procedimiento administrativo y denuncia de ilegitimidad*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996.
- Comadira, Julio R. y Héctor J. Escola, *Curso de derecho administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2012.
- Cosculluela Montaner, Luis, *Manual de derecho administrativo*, Civitas, España, 2017.
- Diez Picazo, Luis, *Sistema de derechos fundamentales*, Aranzadi, Pamplona, 2008.
- Dromi, José Roberto, *El procedimiento administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986.
- Escola, Héctor J., *Tratado general de derecho procedimiento administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1981.
- Escuin Palop, Vicente, *Elementos de derecho público*, Tecnos (Grupo Anaya), España, 2011.
- Espinosa Velázquez, Kenia M., “El derecho administrativo sancionador y el derecho penal: el problema de sus límites en el ordenamiento jurídico cubano”, Tesis presentada en opción al grado académico de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo, bajo la tutoría del Dr. Andry Matilla Correa, La Habana, 2011.
- Fraga Pittulaga, Luis, “La prohibición de la reforma en perjuicio (non reformatio in pejus) en el procedimiento administrativo sancionatorio en segundo grado”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI*, estudios en homenaje al Prof. Allan R. Brewer-Carías, Civitas, Madrid, 2003.

- Garberí Llobregat, José, *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*, Trivium, Madrid, 1989.
- García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo II*, Aranzadi, Pamplona, 2015.
- García-Trevijano Fos, José A., *Tratado de derecho administrativo*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971.
- Garcini Guerra, Héctor, *Derecho administrativo*, Pueblo y Educación, La Habana, 1986.
- Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
- González Pérez, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Civitas, Madrid, 2001.
- Gordillo, Agustín, “La defensa del usuario y del administrado”, *Tratado de derecho administrativo*, tomo II, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2006.
- Guaita Martorell, Aurelio, “Incongruencia de los actos administrativos”, *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, tomo XII, Barcelona, España, 1965.
- Guzmán Napurí, Christian, *El procedimiento administrativo. Régimen jurídico y procedimientos especiales*, ARA Editores, Perú, 2007.
- , *Manual del procedimiento administrativo general*, Pacífico Editores, Perú, 2013.
- Hernández, José Ignacio, *Lecciones de procedimiento administrativo*. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2012.
- Hierro Sánchez-Pescador, Liborio L., *Seguridad jurídica y actuación administrativa*, texto reelaborado de una conferencia pronunciada en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1 de septiembre de 1989.
- Hutchinson, Tomás, *Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, Reglamento de la Ley No. 19,549*, Astrea, Buenos Aires, 1988.
- Isaac, Guy, *La procédure administrative non contentieuse*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, France, 1968.
- Marcheco Acuña, Benjamin, “Los fundamentos jurídicos de la justicia administrativa en Cuba”, Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, bajo la tutoría del Dr. Andry Matilla Correa, La Habana, 2014.
- Mannlicher, Egbert, *Das Verwaltungsverfahren: 8 neubearb. Aufl. D. verwaltungserfahrensgesetze samt dazugehörenden Gesetzen u. Verordnungen, mit eingehender. Erl. U. Verarbeitung d. Rechtsprechung*, vol. 6 of Handausgabe österreichischer Gesetze und Verordnungen, Österr Staatsdruckerei, The University of Michigan, 1990, digitized 2011.
- Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1990.

- Méndez González, Gustavo, “La prohibición de la *reformatio in peius* en el proceso laboral cubano”, *Revista de Justicia y Derecho*, núm. 15, diciembre 2010, Unión Nacional de Juristas de Cuba.
- Mezquita del Cacho, José Luis, *Seguridad jurídica y sistema cautelar*, Bosch, Barcelona, 1989.
- Parada Vázquez, Ramón, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (estudio, comentario y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- Peña Solís, José, *El principio de legalidad y la discrecionalidad administrativa en Venezuela*, Fondo Editorial 60 años, Caracas-Venezuela, 1998.
- Perrino, Pablo Esteban, “El derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista de Derecho Público*, Rubinzal-Culzoni, 2003.
- Ponce Solé, Juli, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y el ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001.
- Rivas Carrera, Víctor Rafael, *La reformatio in peius en Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1991.
- Rivero, Jean, *Derecho administrativo*, Instituto de Derecho Público/Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas/Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984.
- Román Cordero, Cristian, “El castigo en el derecho administrativo”, *Derecho y Humanidades*, núm.16, Universidad de Chile, 2010.
- Sainz Moreno, Fernando, “La «*reformatio in peius*» en materia de contrabando”, *Revista de Administración Pública*, 78-13, 1974.
- Sanz Rubiales, Íñigo, “La prohibición de *reformatio in peius* en vía administrativa, en aportes para un Estado eficiente”, *Ponencias del V Congreso Nacional de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2012.
- , “Contenido y alcance de la prohibición de la *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo”, *Revista de la Administración Pública*, núm. 190, enero-abril 2013.
- Sánchez Goyanes, Enrique, *Manual de Derecho Administrativo I*, Colex/Universidad Europea de Madrid-CEES, Madrid, 1997.
- Sánchez Morón, Miguel, *Derecho Administrativo*, Tecnos, España, 2009.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General II*, Iustel, España, 2009.
- , “¿Crisis definitiva de la «*reformatio in peius*»?”, *Revista de la Administración Pública*, núm. 72, 1973. Disponible en:
<https://dialnet.unirioja.es/serviet/autor?codigo=59075>. oel

- Toledo Jaudenes, Julio, “El fin de la *reformatio in peius* en la vía económico-administrativa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 103, enero-abril 1984.
- Villarruel, María S., “La *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo”, *Cuestiones de procedimiento administrativo. Jornadas organizadas por la Universidad Austral*, Facultad de Derecho/RAP, Buenos Aires, 2006.