

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



PUCP

Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

La afectación del principio de razonabilidad ante la falta de motivación de las autoridades administrativas en los procedimientos administrativos sancionadores del OEFA en el subsector de hidrocarburos.

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

AUTOR

Nathaly Estefani Suárez Vigo

ASESOR:

Paul Villegas Vega

CÓDIGO DEL ALUMNO:

20093240

2020

RESUMEN

La noción del derecho ambiental ha ido transformándose en el tiempo, no solo ello sino también los mecanismos de protección y la manera de cómo la autoridad administrativa resuelve. A partir del año 2013, con la entrada en vigencia de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA (actualmente modificada por la Resolución del Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD), el OEFA cuenta con una metodología para el cálculo de las multas ante infracciones ambientales, dentro de ella, las que son cometidas por empresas del subsector de hidrocarburos. El cual, le permite otorgar mayor predictibilidad a las sanciones que emite, constituyendo de acuerdo a la mayoría de autores en un referente en cuanto al cálculo de sanciones para otras entidades que aún no cuentan con un método. No obstante, si bien el OEFA realiza el cálculo de la multa mediante un método, que consiste en una fórmula matemática regulada por su normativa, generando mayor predictibilidad en sus sanciones, estas pueden tener algunas falencias si solo es de aplicación dicha fórmula. En virtud de ello, el presente trabajo académico, pretende cuestionar algunas resoluciones del subsector de hidrocarburos emitidas por el OEFA, al no encontrarse lo suficientemente motivadas ante la falta de desarrollo detallado del principio de razonabilidad en sus resoluciones, partiendo de que constituye una garantía para los administrados que esperan una declaración del OEFA.

ESQUEMA

1. Introducción.....	4
2. El Procedimiento Administrativo Sancionador que se desarrolla en el Oefa.....	6
2.1. El marco normativo del procedimiento administrativo sancionador del OEFA.	9
2.2. La metodología de aplicación para el cálculo de la multa que realiza el OEFA.....	11
2.2.1. Metodología aplicada antes y después de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.	12
2.2.2. Criterios de graduación de la multa.....	14
2.2.3. Importancia del principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador.	17
2.3. La debida motivación como límite de la discrecionalidad en la emisión de las sanciones.	19
3. El principio de razonabilidad y su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador del OEFA en el sector de hidrocarburos mediante casos.	21
3.1. El caso de la empresa Frontera Energy del Perú S.A.	22
3.2. El caso de la empresa PLUSPETROL NORTE S.A.	24
4. Posibles consecuencias de un inadecuado desarrollo del criterio de razonabilidad.	26
4.1. Insuficiente desarrollo de la motivación en las resoluciones emitidas.....	26
4.2. Amplio margen de discrecionalidad.....	27
4.3. Multas desproporcionales.....	28
5. Conclusiones.....	28
6. Bibliografía.....	30

1. Introducción

A lo largo del tiempo, los problemas ambientales en el subsector de hidrocarburos han sido provocados, en su mayoría, por las actividades de las empresas privadas, ya sea por derrames de petróleo, falta de remediación de pasivos ambientales, reforestación, retiro de instalaciones, entre otros. Parte del control y protección del medio ambiente, ha llevado a crear ciertos mecanismos que restringen el posible daño originado por las empresas, ya sea a través de Estudios de Impacto Ambiental, los permisos ambientales, y otros instrumentos ambientales. Pese a la existencia de estas acciones de prevención, el mal manejo de esta actividad continúa degradando de forma desproporcionada áreas naturales que no volverán a su estado inicial.

A partir de la creación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante OEFA) mediante Segunda Disposición Complementaria Final de Decreto Legislativo N° 1013 en el año 2008, y la transferencia de funciones por parte del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN), de acuerdo al artículo 6° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹, será el OEFA el “órgano público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental”.

En ese contexto, como entidad encargada de emitir sanciones ante infracciones cometidas por los particulares, su presencia y su regulación producida en materia ambiental ha ido cambiando en el tiempo. Es así que, en la actualidad es una de las entidades más fortalecidas en materia sancionadora. De este modo, con el transcurrir de los años, la metodología empleada para el cálculo de la multa ha ido mejorando, tal es así que, diversos autores opinan que es una de las metodologías más sólidas en comparación de otros organismos.

No obstante, se puede observar que a través sus resoluciones durante el periodo comprendido entre el año 2019 y 2020, las cuales fueron solicitadas mediante solicitud de acceso a la información pública del OEFA, no se presentan lo suficientemente motivadas, solo se fundamentan en la aplicación de la metodología y su contenido a través de fórmulas y

¹ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

criterios establecidos, mas no se realiza un desarrollo detallado de los motivos por los cuales emiten una calificación numérica y sobre todo precisamente del principio de razonabilidad.

En virtud de ello, el presente trabajo académico tiene como objetivo realizar un breve análisis del desarrollo del principio de razonabilidad en la potestad sancionadora dentro del procedimiento administrativo sancionador realizado por el OEFA en materia del subsector de hidrocarburos, a partir de dos resoluciones emitidas por el Tribunal de Fiscalización del OEFA.

En tal sentido, en primer lugar, se desarrollará el procedimiento administrativo sancionador del OEFA, a fin de conocer las etapas del procedimiento; en segundo lugar, la metodología de aplicación para el cálculo de la multa, en el que se desarrollará el cambio de método de un inicio hasta la aplicación de una metodología concreta a través de una fórmula; en tercer lugar, se explicará la importancia del principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador, así como también la importancia de la debida motivación en las decisiones tomadas por la autoridad administrativa en sus resoluciones.

Ello, se justifica en lo fundamental que resulta en una resolución emitida por una autoridad administrativa que esta se encuentre debidamente motivada, sobre todo cuando se trata de temas sancionatorios, siendo imprescindible del desarrollo adecuado del principio de razonabilidad a fin de que la resolución y la multa impuesta se encuentre lo suficientemente motivada y no permita el otorgamiento de una libertad discrecional por parte de la autoridad administrativa.

En cuarto lugar, se procederá a evaluar el desarrollo del principio de razonabilidad a través de dos resoluciones emitidas por el Tribunal de Fiscalización del OEFA, en ese sentido, se desarrollará si estas están siendo adecuadamente motivadas. Para finalmente, lograr determinar algunas posibles consecuencias de un inadecuado desarrollo del principio de razonabilidad en base a una inadecuada motivación.

2. El Procedimiento Administrativo Sancionador que se desarrolla en el Oefa.

El procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo por el OEFA, es aquel encargado de sancionar aquellos actos incurridos en contra de la normativa ambiental, determinando, de ser el caso, la existencia de infracciones administrativas dentro del ámbito de su competencia. Mediante el cual, aplica sanciones, medidas cautelares y correctivas cuando sea necesario.

La finalidad de este procedimiento, es que el organismo técnico especializado en materia ambiental, pueda orientar su actuar ante cualquier hecho de infracción, que no solo puede ser una vulneración de una norma ambiental, sino también la ocurrencia en el daño ambiental.

En ese sentido, debemos considerar dos aspectos de las infracciones ambientales, una primera, cuando los actores no estatales, vulneren e incumplan una norma ambiental, por ejemplo, iniciar actividades sin las autorizaciones o instrumentos ambientales completos, o cuando no cumplan con lo establecido en las instrumentos ambientales; y, una segunda, cuando estos mismo actores no estatales, ya sean empresas u otros, produzcan un daño ambiental, por ejemplo, cuando contaminen lagos o tierras producto de derrames de petróleo. Es en ese momento, cuando la Administración inicia ejercer su potestad sancionadora.

Pues bien, en cuanto a los sujetos pasibles de inicio de un procedimiento administrativo sancionador por parte del OEFA, son las personas naturales o jurídicas, los patrimonios autónomos, las sociedades irregulares, formas asociativas de empresa u otro tipo de sujeto de derecho que desarrollan actividades sujetas al ámbito de fiscalización ambiental del OEFA. Cabe precisar, que si bien el OEFA puede realizar la actividad de fiscalización a las Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, EFA), estas no se encuentran dentro de los sujetos pasibles de iniciar un procedimiento administrativo sancionador por parte del OEFA. No obstante, el OEFA ante el incumplimiento por parte de las EFA, puede comunicar al órgano competente del Sistema Nacional de Control, a fin de que se encargue de determinar su responsabilidad.

Respecto a la responsabilidad ante el incumplimiento de las obligaciones ambientales

asumidas por los actores no estatales, de acuerdo al artículo 18 de la Ley N° 29325 (en adelante, “Ley del SINEFA”), en el derecho ambiental se ha optado por una responsabilidad objetiva.

Se opta por este tipo de responsabilidad en aquellas actividades realizadas por los particulares que impliquen riesgos contra derechos fundamentales. Es el caso de la responsabilidad ante infracciones ambientales, en el que prima la prevención del interés público, frente a actividades particulares que pudieran representar un riesgo o peligro público (Egúsqüiza Mori Y Aguilar Ramos: 150). En el presente caso, al tratarse del bien jurídico protegible: el ambiente, dada su complejidad para fiscalizar y sancionar, es que se ha preferido por este tipo de responsabilidad. De esta manera, la autoridad competente verificará el posible hecho infractor, que una vez probado, hará responsable del acto al infractor.

En virtud de ello, la finalidad de este tipo de responsabilidad es que los sujetos encuentren un motivo para estar obligados a cumplir con la normativa ambiental, los compromisos adoptados a través de los contratos e instrumentos ambientales, las medidas correctivas, así como, las cautelares.

De otro lado, durante el procedimiento administrativa sancionador las autoridades que intervienen en este procedimiento ambiental son la autoridad acusadora, quien es la Dirección de Supervisión la cual se encarga de elaborar el Informe Técnico Acusatorio; la autoridad instructora, a cargo de la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, encargado de imputar cargos, así como formular la propuesta de resolución; la autoridad decisora, Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFAI), quien es el órgano para resolver en primera instancia los procedimientos administrativos sancionadores. Finalmente, se encuentra el Tribunal de Fiscalización Ambiental, el cual tiene la función de resolver los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones de la DFAI. Ante ello, el Tribunal puede optar por resolver confirmar, revocar o anular la resolución.

Enfocándonos en el procedimiento administrativo sancionador del OEFA, este tiene como punto de partida, la presentación de un Informe Técnico por parte de la autoridad supervisora,

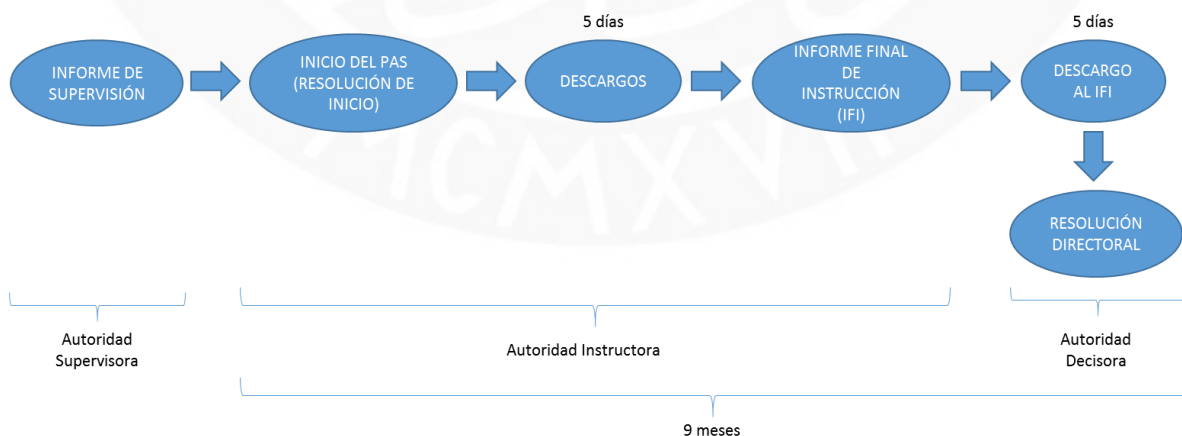
el cual contiene los resultados de su supervisión y en el que se señala la existencia de infracciones administrativas, agregando a ello los medios probatorios del caso, así como su recomendación del inicio del procedimiento administrativo sancionador.

De esta manera, la autoridad instructora, luego de evaluar el Informe Técnico Acusatorio, emite una resolución con la imputación de cargos, el cual deberá ser notificado al administrado, es en este paso que se da inicio al procedimiento administrativo sancionador.

Luego de ello, se realizan los descargos por parte del administrado en un plazo de 5 días hábiles, a fin de que ejerza su derecho de defensa. Concluida esta etapa la Autoridad Instructora emite un Informe Final de Instrucción, en el que explica las razones sobre la realización o no de infracciones administrativas, las sanciones, el archivo del procedimiento y/o las medidas correctivas de ser el caso. En caso de decidir la existencia de infracciones y notificado el Informe Final de Instrucción al administrado, se le dará al administrado cinco días hábiles para que presente sus descargos. Finalmente, se emite la resolución final, determinando la existencia o no de responsabilidad, así como, las sanciones, otorgando las razones suficientes al administrado, del monto de la multa impuesto y/o medidas correctivas.

En el siguiente esquema se aprecia de manera general las etapas del procedimiento administrativo sancionador aplicado por el OEFA:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR



Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA.

2.1. El marco normativo del procedimiento administrativo sancionador del OEFA.

El Numeral 22 del Artículo 2 de la Constitución Política de 1993 establece como derecho fundamental “el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”. Desde la perspectiva del derecho constitucional, el contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos, primero, a gozar de ese medio ambiente y, segundo, el derecho a que ese medio ambiente se preserve. (Tribunal Constitucional 2004: Fundamento 17). En virtud de ello, es que el ordenamiento establece una serie de mecanismos e instrumentos a fin de proteger el medio ambiente, y que las actividades del Estado como de cualquier otra persona, más aún si realiza una actividad económica, no puedan mermar el medio ambiente.

Pues bien, por su parte el artículo I de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establece que “toda persona tiene derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.” De este modo, se refuerza no solo el carácter de proteger derechos de quienes habitamos en el medio ambiente, sino también regular el medio ambiente como bien jurídico protegido de aquellas actividades que la deterioran.

En ese sentido, el ordenamiento jurídico peruano prevé mecanismos a fin de en lo posible, proteger este bien jurídico, es así que establece tres distintos regímenes de responsabilidad: civil, penal o administrativa, pudiéndose aplicar los tres, siempre que no se transgreda el principio del non-bis-idem, ante cualquier daño ambiental referido a la pérdida, disminución o menoscabo en uno o más de los componentes del medio ambiente, ya sea por causa natural o humana. (Wieland 2017:19-21)

En consecuencia, con el propósito de reprimir ciertas conductas realizadas por los administrados cuando vulneren o lesionen el medio ambiente, el ordenamiento realizó la

transferencia de ciertas potestades que en un principio las ostentaba el OSINERGMIN, al OEFA.

El régimen de actuación del OEFA se encuentra regulado en la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 05 de marzo de 2009, (en adelante, “Ley del SINEFA”) y sus modificatorias establecidas en la Ley N° 30011, así como, el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM (en adelante, la “Ley 30011”). Ambas regulan las funciones del OEFA, y las funciones de cada Dirección de este Organismo.

Es así que a través de esta normativa el OEFA cumple con las siguientes funciones de acuerdo al artículo 11° de la Ley del SINEFA, función la evaluadora, en la que realiza acciones de vigilancia y monitoreo; supervisora directa, acciones de seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones establecidas; supervisora de la entidades de las entidades de fiscalización ambiental (EFA) nacional, seguimiento y verificación del desempeño de las EFA, normativa, en el que dentro del ámbito de su competencia regule entre otros temas, la posibilidad de tipificar infracciones, aprobar la escala de sanciones y criterios de gradualidad. Finalmente, la función fiscalizadora y sancionadora que es la que atañe al presente trabajo académico, a partir de esta función el OEFA investiga la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, normas, entre otros. Adicionalmente a ello, en la actualidad, se ha incorporado la facultad de dictar medidas preventivas.

Cabe precisar que, de acuerdo a su reglamento es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos quien cumple la función de imponer sanciones y emitir medidas correctivas, cuando corresponda.

Asimismo, actualmente el procedimiento administrativo sancionador del OEFA se encuentra desarrollado en el reglamento aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, “ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA,

publicado el 13 de diciembre de 2012 (en adelante, “RPAS de OEFA”).

Estos preceptos regulan las funciones y el procedimiento administrativo sancionador del OEFA (en adelante, “PAS OEFA”), poder jurídico que ostenta para castigar a los administrados cuando estos violan el ordenamiento legal o lesionan bienes jurídicos reconocidos por el marco constitucional y legal vigente (Wieland 2017:47), con el objetivo de imponer sanciones (de ser el caso) de acuerdo a una fórmula establecida, dictar medidas cautelares y correctivas.

2.2. La metodología de aplicación para el cálculo de la multa que realiza el OEFA.

Al igual que El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y La Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD), organismos autónomos, el OEFA también cuenta con una metodología para el cálculo de la multa.

En un organismo que tiene potestad sancionadora, la creación y aplicación de una metodología brinda mayor seguridad jurídica a las decisiones otorgadas por la autoridad administrativa hacia los administrados. La autoridad competente deberá cumplir con los criterios establecidos en la metodología, así como el desarrollo de argumentos que la sustenten, con el objetivo de que su decisión se encuentre debidamente motivada, de lo contrario, podría afectarse el principio de razonabilidad y proporcionalidad, principios importantes al momento de analizar la sanción que se impondrá ante el incumplimiento de una obligación ambiental fiscalizable.

De no cumplir con lo establecido, como se desarrollará en los siguientes capítulos, el administrado podría ver afectado sus derechos, con multas desproporcionadas o con apelaciones interpuestas por parte de los mismos que podrían perjudicar y dilatar un proceso e incrementar la labor de la autoridad que resuelve en última instancia.

2.2.1. Metodología aplicada antes y después de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

En el ámbito del subsector de hidrocarburos, materia a desarrollar en el presente trabajo académico, debemos acotar que antes del 2008, el OSINERGMIN era aquel organismo competente para fiscalizar y sancionar aquellos incumplimientos por parte de las empresas que no cumplieran con los compromisos ambientales. No obstante, a partir de la creación del OEFA en el 2008, y la transferencia de funciones por parte del OSINERGMIN, es el OEFA quien en la actualidad cumple esta función.

Producto del traslado de funciones, en aquella época, a pesar de que ya no era función del OSINERGMIN, se utilizaba para establecer el cálculo de la sanción la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN; sin embargo, con aquel no se precisaba a través de una resolución concreta una fórmula estable, si no que las sanciones eran resueltas guiándose de Informes emitidos por la Subdirección de Sanciones e Incentivos del OEFA, generando poca predictibilidad en las sanciones emitidas.

En aquel momento el margen de discrecionalidad era mayor que en la actualidad, la administración guardaba un nivel de discrecionalidad para determinar la cuantía de las sanciones aplicables dentro de los márgenes mínimos y máximos. No obstante, cabe cuestionarse cuál es el límite de aquella discrecionalidad que se alegaba, el cual será materia a desarrollar en los próximos puntos.

A partir del 11 de marzo de 2013, con la entrada en vigencia de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA (actualmente modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD), emitida por el OEFA, se tiene por primera vez una metodología para determinar las multas ambientales entre ellas las que hayan sido cometidas por empresas del subsector de hidrocarburos, otorgando de esta manera, mayor seguridad jurídica a los administrados y predictibilidad a las decisiones de la Administración.

Es así que, con una nueva fórmula concreta, se impone al mismo nivel a todos los administrados, garantizando que se apliquen sanciones objetivas, en base a criterios ya

establecidos de acuerdo a una metodología, impidiendo que el la autoridad competente disponga de mayores márgenes discrecionales, así como de valerse de criterios subjetivos.

De acuerdo a la resolución en mención, esta fórmula establece dos reglas principales:

- **Primera regla:** Si en el caso no existe información suficiente para la valorización del daño real probado (es decir, el cálculo del daño), la multa base se calculará considerando el beneficio ilícito, la probabilidad de detección, los factores agravantes y atenuantes. Así, la fórmula será la siguiente:

$$\text{Multa (M)} = \left[\frac{B}{p} \right] \cdot [F]$$

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)
p = Probabilidad de detección
F = Suma de factores agravantes y atenuantes (1 + f1 + f2 + f3 + f4 + f5 + f6 + f7)

Fuente: Anexo I de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA

- **Segunda regla:** Si en el caso, existe información relevante para valorizar el daño real probado, se incluirá dicha valorización en la multa base y, se aplicarán los factores agravantes y atenuantes, excluyendo al factor de gravedad del daño al medio ambiente. De acuerdo a ello, la fórmula será la siguiente:

$$\text{Multa (M)} = \left[\frac{B + \infty D}{p} \right] \cdot [F^*]$$

Donde:

B = Beneficio ilícito
 ∞ = Proporción del daño estimado (25%)
D = Valor estimado del daño
p = Probabilidad de detección
F* = Suma de factores agravantes y atenuantes (Sin los valores del f1).

En virtud de ello, se puede ver que la aplicación de una metodología produce cierta objetividad en las sanciones impuestas, dado que no se basa en criterios que puedan dar amplio margen de discrecionalidad a la autoridad administrativa, si no basándose en pruebas producto de la fiscalización, sin dejar que la autoridad utilice criterios subjetivos. No obstante, y como se tratará más adelante, lo afirmado debe ir acompañado del desarrollo de los motivos suficientes que conllevaron al monto de la multa impuesta, ya que podrían implicar una indebida imposición de sanción, y por lo tanto, a la afectación al derecho a la debida motivación.

2.2.2. Criterios de graduación de la multa.

De acuerdo a la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y su modificatoria Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD del 11 de setiembre de 2017, en la metodología para imponer una sanción por parte del OEFA, se establecen criterios o también llamados factores de graduación de sanciones que gradúan la multa a imponerse. Entre ellos encontramos los siguientes:

- Gravedad del daño al medio ambiente.
- Perjuicio económico causado.
- Aspectos Ambientales o fuentes de contaminación.
- Reincidencia en la comisión de la infracción.
- Corrección de la conducta infractora.
- Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora.
- Intencionalidad en la conducta del infractor.

Cada factor tiene una calificación base dada en porcentajes que puede ser incrementada de acuerdo a cada caso en concreto, dependerá del criterio de cada factor. A modo de ejemplo, podemos apreciar los siguientes rangos:

FACTORES ATENUANTES Y AGRAVANTES TABLA N°2			
ITEM	CRITERIOS	CALIFICACIÓN	
		DAÑO POTENCIAL	DAÑO REAL
f1	GRAVEDAD DEL DAÑO AL AMBIENTE		
1.1	El daño involucra uno o más de los siguientes Componentes Ambientales: a) Agua, b) Suelo, c) Aire, d) Flora y e) Fauna.		
	El daño afecta a un (01) componente ambiental.	+ 10 %	+ 30 %
	El daño afecta a dos (02) componentes ambientales.	+ 20 %	+ 60 %
	El daño afecta a tres (03) componentes ambientales.	+ 30 %	+ 90 %
	El daño afecta a cuatro (04) componentes ambientales.	+ 40 %	+ 120 %
	El daño afecta a cinco (05) componentes ambientales.	+ 50%	+ 150%

Fuente: Anexo I de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA

TABLA N° 3		
ITEM	CRITERIOS	CLASIFICACIÓN
f3	ASPECTOS AMBIENTALES O FUENTES DE CONTAMINACIÓN: efluentes, residuos sólidos, emisiones atmosféricas, ruido, radiaciones no ionizantes u otras.	
	El impacto involucra un (01) aspecto ambiental o fuente de contaminación.	+ 6 %
	El impacto involucra dos (02) aspectos ambientales o fuentes de contaminación.	+ 12 %
	El impacto involucra tres (03) aspectos ambientales o fuentes de contaminación.	+ 18 %
	El impacto involucra cuatro (04) aspectos ambientales o fuentes de contaminación.	+ 24 %
	El impacto involucra cinco (05) aspectos ambientales o fuentes de contaminación.	+ 30 %

Fuente: Anexo I de la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD

Si bien, las fórmulas permiten la reducción de discrecionalidad ya que se dan criterios objetivos para el cálculo de la multa, podría afectarse ciertas garantías de los administrados si no se hace un desarrollo de los motivos por los cuales llegaron a la multa establecida, ya

que solo se establecen rangos porcentuales, viéndose afectados principios como el de razonabilidad y proporcionalidad.

El principio de razonabilidad tiene su origen como una garantía del debido proceso. El cual, a nivel constitucional se encuentra reconocido en el último párrafo del artículo 200º, estableciéndose este principio como una parte esencial del Estado de Derecho, siendo un control de los poderes públicos, a fin de que las decisiones de las autoridades no sean arbitrarias.

Por su parte, el principio de proporcionalidad establece que toda decisión de la autoridad administrativa debe limitarse de acuerdo a las facultades atribuidas manteniendo la debida proporción entre los medios y fines. De esta manera, a través de este principio se evalúa si la medida resulta por la autoridad es adecuada, necesaria, sin ser excesiva y desproporcionada.

En ese sentido, la proporcionalidad se encuentra focalizada en evaluar la razonable relación entre los costos y beneficios de una medida, evitando que el sacrificio de uno de los derechos en conflicto resulte inútil, al no significar un incremento en el nivel de satisfacción de aquel derecho que se le opondrá. (Indacochea Prevost 2008: 105-106).

Al respecto, sobre ambos principios, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“Si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad, como estrategias para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa; puede establecerse, prima facie, una similitud entre ambos principios, en la medida que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. En este sentido, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.” (Tribunal Constitucional 2004: Fundamento 15).

De ello, se colige que tanto el principio de proporcionalidad y razonabilidad, se encuentran acompañados, deben ser valorados por el juez al momento de tomar una decisión, debe ser proporcional de lo contrario no será razonable.

Sin embargo, es preciso señalar que si bien ambos constituyen parámetros sobre la validez de las medidas que limitan derechos de los administrados, ambos deben ser entendidos de formas diferentes. Por un lado, la razonabilidad es una exigencia de adecuación de toda medida limitativa o restrictiva a las circunstancias que la originaron y a los fines que ésta persigue. Por otro lado, la proporcionalidad se presenta como un parámetro integrado por tres exigencias, asegurando que toda medida que la autoridad administrativa adopte, en primer lugar, sea eficaz, para obtener el fin que se persigue con ella; en segundo lugar, no limite la libertad más allá de lo estrictamente necesario; y en tercer lugar, no implique una restricción desproporcionada o excesiva del contenido del bien jurídico del que se trate. (Indacochea Prevost 2008: 107)

2.2.3. Importancia del principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador.

Sobre el principio de razonabilidad y su relación con el procedimiento administrativo sancionador, debemos señalar que se encuentra reconocido en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG), en el artículo IV. 1.4. como principio de derecho administrativo, en el que se establece que “las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.”

En ese sentido, a través de una interpretación de este artículo se colige tres requisitos que deben tomarse en cuenta para poder determinar el contenido del principio de razonabilidad en materia de decisiones administrativas. En primer lugar, es que el principio de razonabilidad se aplica a decisiones de la autoridad administrativa, que creen obligaciones,

califiquen infracciones, impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados. En segundo lugar, este principio se aplica a decisiones de la autoridad administrativa que deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida; finalmente, en tercer lugar, el principio de razonabilidad obliga a que las decisiones de la autoridad administrativa mantengan la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido (Lucchetti 2009: 485).

Asimismo, el principio de razonabilidad se encuentra estipulado en el numeral 3 del artículo 248 como principio de la potestad sancionadora administrativa. En el cual, se colige que las autoridades administrativas “deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir con las normas infringidas o asumir la sanción”.

Es decir, este principio debe ser empleado para orientar y controlar el ejercicio de la determinación de la sanción aplicable al infractor, proscribiendo los dos extremos agraviantes a este principio: la infrapunición y el exceso de punición. (Morón Urbina 2019: 407). De esta manera, con el principio de razonabilidad, se busca que la multa pueda ser disuasiva de tal manera que, el costo por asumir esa conducta ilegal sea mayor, a fin de que no le resulte conveniente obtener el beneficio ilícito. Por otro lado, el efecto de este principio, se basa también en prevenir sanciones arbitrarias y excesivas.

Ahora bien, al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que en el caso de control de sanciones administrativas, la autoridad administrativa no se limite a un razonamiento mecánico de aplicación de normas, sino que debe basarse en una apreciación razonable de los hechos. En tal sentido, “una decisión razonable en estos casos supone: a) La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta la ley particular y el ordenamiento jurídico. b) La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean el caso, que implica una observación en directa relación con sus protagonistas, y c) Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados del caso” (Tribunal Constitucional 2004: Fundamento 20).

De ahí su importancia en el derecho administrativo sancionador, ya que implica que ante la ocurrencia de una conducta sancionable no resulte ser más ventajosa para quien incumple que cumplir con las normas o asumir la sanción. Para ello, la autoridad deberá observar los criterios de graduación establecidos en el artículo 248 inciso 3 del TUO de la LPAG. Entre los cuales se encuentran, el beneficio ilícito, la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, el perjuicio económico causado, la reincidencia, las circunstancias de la infracción, y finalmente, la existencia o no de intencionalidad.

Es así que, al tratarse de temas que limitan derechos, como lo es la potestad sancionadora, es que se debe tener una mayor diligencia al momento de emitir una sanción, como es el caso de las multas, en donde no deben estar ausentes los principios, fundamentalmente el de razonabilidad y la debida motivación.

2.3. La debida motivación como límite de la discrecionalidad en la emisión de las sanciones.

La motivación se encuentra regulada en la Constitución en el artículo 139° inciso 5, a partir del cual establece como derecho de la función jurisdiccional a “la motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan”.

Sobre este derecho, Figueroa citando a Colomer establece tres requisitos, que deberían ser exigibles en una decisión judicial, el primero, que la justificación de la decisión debe ser consecuencia de una aplicación racional del sistema de fuentes del ordenamiento; segundo, que la motivación debe respetar principalmente los derechos fundamentales, tercero, debe haber la exigencia de una adecuada conexión entre los hechos y las normas que justifican la decisión. De este modo, la motivación será válida cuando tenga relación entre la cuestión fáctica con la cuestión juris. (Figueroa 2012: 119).

De esta manera, no solo es un derecho de toda persona (natural o jurídica) a recibir de los órganos de la jurisdicción una decisión debidamente justificada, sino que constituye al

mismo tiempo un principio que define a la función jurisdiccional del Estado y, a su vez, una garantía instrumental para asegurar el cumplimiento de otros principios y derechos fundamentales en el marco del Estado Democrático en que nos encontramos actualmente (Grández 2010: 243).

En virtud de ello, podemos afirmar que la aplicación de la motivación es una garantía para todas las personas que esperan una declaración de la Administración. De no darse ello, se encontrarían imposibilitadas de ejercer sus derechos, como el derecho de defensa, debido proceso, entre otros, por no contar con argumentos suficientes para criticar u objetar. La Administración, por su parte, sí cuenta con la información necesaria para poder valorar y decidir respecto a un caso, por lo que, le corresponde emitir actos administrativos que se encuentren suficientemente sustentados.

Por su parte, el Tribunal Constitucional en ejercicio de sus funciones se pronuncia y reconoce a la motivación como una garantía constitucional del acto administrativo sancionador, sobre ello señala que “La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3º y 43º de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario” (Tribunal Constitucional 2004: Fundamento N° 8).

De este modo, el Tribunal Constitucional otorga a la motivación relevancia en el contenido de las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas quienes en su deber de decidir, deberán otorgar fundamentos suficientes y no solo el citado de normas, sino las razones y el sustento jurídico que justifiquen su decisión final.

Pues bien, implicando la sanción una situación perjudicial en la esfera del administrado, cuando el acto administrativo imponga al administrado algún tipo de sanción, medida correctiva o complementaria y en general cualquier otra circunstancia similar que repercuta negativamente en los intereses de los administrados, es en estos casos más aún en que el sujeto destinatario de éstos deba tener la certeza de que la decisión adoptada ha prevenido de un análisis minucioso y reflexivo de todos los elementos de juicio necesarios para ello, de tal

manera que no exista duda alguna sobre la imparcialidad y razonabilidad de dicha decisión. (León 2015: 320)

Teniendo en cuenta que la discrecionalidad implica la facultad de escoger entre diversos criterios o motivos a fin de decidir entre uno u otro sentido, y que a su vez, la motivación, como expresión de las razones que han llevado a actuar a la Administración, es un elemento interno e inescindible de dicha actuación. (Baca 2012: 187)

Es por ello, que la autoridad administrativa al ejercer su potestad sancionadora, debe tener en cuenta los principios establecidos en el art. 230 de la Ley N° 27444, en especial para el caso en concreto, los criterios de graduación de la sanción que el principio de razonabilidad otorga a través del art. 230 inciso 3 de la Ley en referencia.

De esta manera, la motivación constituye una garantía en protección a los derechos de los administrados, a fin de que con el ejercicio de la potestad discrecional, las decisiones de administración no devengan en arbitrariedades.

3. El principio de razonabilidad y su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador del OEFA en el sector de hidrocarburos mediante casos.

En virtud de lo desarrollado respecto al principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador y cómo es fundamental que se encuentre acompañado del principio de debida motivación realizaremos el análisis si existe un adecuado desarrollo del principio de razonabilidad en la aplicación de la multa dentro del procedimiento administrativo sancionador en el sector de hidrocarburos del OEFA.

Con la finalidad de realizar un análisis sobre ello, se comentarán tres resoluciones de procedimientos administrativos sancionadores emitidos por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, en las que se resuelven sancionar a través de multas. Sobre ellos, se señalará las causas de la sanción y los argumentos tanto de la administración como el del administrado vistos desde el enfoque del principio de razonabilidad.

Finalmente, con los problemas identificados y con las conclusiones respecto a la existencia de un adecuado desarrollo del principio de razonabilidad, se proseguirá a señalar las posibles consecuencias de la manera en cómo viene siendo aplicado el principio de razonabilidad.

3.1. El caso de la empresa Frontera Energy del Perú S.A.

La primera resolución elegida es la Resolución N° 038-2019-OEFA/TFA-SE del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, respecto al caso de la empresa Frontera Energy del Perú S.A., (en adelante Frontera Energy), empresa dedicada a la actividad de explotación de hidrocarburos en el Lote 192 en el departamento de Loreto.

Frontera Energy fue sujeto de un procedimiento administrativo sancionador por parte de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFAI) del OEFA, en el que después probar la existencia constitutiva de infracción por parte de la empresa, mediante Resolución Directoral N° 1576-2019-OEFA/DFAI del 9 de octubre de 2019, resolvió declarar la existencia de responsabilidad, por no adoptar medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto del derrame de fluidos de producción en el oleoducto 8” que va desde la Batería Shiviycu a la Batería San Jacinto en el Lote 192.

La conducta infractora que se le imputó fue la establecida en el numeral (i) del literal c) del artículo 4°, compilado con el numeral 2.3. del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector de hidrocarburos. Asimismo, a Frontera Energy se le ordenó como medida correctiva adoptar y ejecutar las siguientes medidas de prevención: i) Mantenimientos preventivos; ii) Inspección al oleoducto.

Finalmente, la DFAI en dicho pronunciamiento le sancionó a la empresa con una multa ascendente a 64.49 UIT (Unidades Impositivas Tributarias), vigentes a la fecha de pago.

En virtud de ello, Frontera Energy presentó un recurso de apelación contra la Resolución entre otros aspectos porque se le imputa no haber implementado medidas regulares de

control, no obstante, no resulta razonable exigir una acción u hecho que no se encuentra estipulado en la norma, pues si bien la norma establece implementar medidas regulares de control con la finalidad de minimizar los riesgos, no se establece de manera expresa y clara cuáles tienen que ser aquellas medidas.

En ese sentido, señala que de acuerdo al principio de tipicidad, bastaba con que la empresa cumpla con adoptar medidas de prevención para que no incurra en incumplimiento de la norma. De acuerdo a ello, Frontera Energy alega que sí cumplió con adoptar medidas de prevención como patrullaje de ductos, programa de mantenimiento correctivo y reparaciones, es por ello que no se le puede exigir el cumplimiento de otras medidas adicionales que no se encuentren tipificadas. En dicho contexto la empresa sostiene que la DFAI no valoró adecuadamente los medios probatorios ofrecidos en sus escritos en lo que prueban que sí cumplieron con adoptar medidas de prevención.

Como consecuencia de ello, y a efectos del desarrollo del presente trabajo académico, Frontera Energy afirma que la multa impuesta es irrazonable y que adolece de una debida motivación, dado que se ha demostrado que no incidió en la infracción imputada.

Pues bien, por su parte el Tribunal del OEFA sobre este caso y como veremos en los siguientes casos, realiza el cálculo de la multa de acuerdo a lo establecido en la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, la cual fue aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada con la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (Metodología para el cálculo de la multa).

Teniendo en cuenta lo establecido por el OEFA y el desarrollo que realiza para determinar la multa en base a la fórmula desarrollada en el capítulo 2 del presente trabajo, es que sostengo que no se realiza un adecuado desarrollo de los criterios establecidos en el principio de razonabilidad, en tanto no se encuentra debidamente motivada la forma en cómo llega a la multa en base a la fórmula establecida.

De esta manera, en la presente Resolución, no se desarrolla cada criterio de la fórmula, es

decir, el beneficio ilícito, la probabilidad de detección así como la suma y cada atenuante solo se establecen valores mas no argumentan bajo qué criterios llegaron a aquel número. Incluso, para esta resolución se recalcula el criterio de ajuste de inflación, así como también el factor beneficio ilícito.

Bajo lo expuesto, el Tribunal finalmente, resolvió revocar la Resolución Directoral N° 1576-2019-OEFA/DFAI, en el que sancionó a Frontera Energy con una multa ascendente a 64.49 UIT, reformándola a 62.59 UIT. En ese sentido, consideramos que si bien se han mencionado criterios de graduación de la sanción, que pueden establecer una mejor predictibilidad en la multa, estos deben ir acompañados de una debida motivación, es decir, argumentos que prueben las razones de cómo se fija un valor ya sea en el beneficio ilícito o factores de graduación y no solo a través de una fórmula, tal como se podrá apreciar en las siguientes resoluciones.

3.2. El caso de la empresa PLUSPETROL NORTE S.A.

A fin de justificar nuestra postura, la segunda resolución elegida es la Resolución N° 048-2019-OEFA/TFA-SE emitida por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, respecto al caso de la empresa PLUSPETROL NORTE S.A. (en adelante, PLUSPETROL), empresa dedicada a las actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote 8 en el departamento de Loreto.

PLUSPETROL, en esta ocasión fue sujeto de un procedimiento administrativo sancionador iniciado por la DFAI del OEFA, en el cual mediante Resolución Directoral N° 3102-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, la autoridad decisora declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de la empresa imputada, a razón de que PLUSPETROL no realizó un adecuado almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, toda vez que lo dispuso en terrenos abiertos en distintas zonas dentro del territorio en que se encuentra realizando la exploración de hidrocarburos. Asimismo, se le imputó a la empresa, no haber adoptado las medidas de prevención correspondientes, a efectos de evitar los impactos ambientales negativos ocasionados dentro de su área de explotación.

La norma tipificadora que se le imputó fue la establecida en el numeral 3.8.1. y el 3.3. de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos.

Por otro lado, a PLUSPETROL se le ordenó como medidas correctivas, primero, la acreditación del adecuado almacenamiento de residuos sólidos identificados en terrenos abiertos como en el Lote 8, segundo, la acreditación de limpieza y remediación de los suelos afectados en la locación de Pavayacu.

Posteriormente, mediante Resolución Directoral N° 01019-2019-OEFA/DFAI emitida el 15 de julio de 2019, la DFAI declaró el incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas a PLUSPETROL y lo sancionó con una multa de 120.07 UIT. La empresa procedió a interponer recurso de apelación, entre otros aspectos, por la vulneración a los principios de legalidad, razonabilidad, entre otros.

Sobre este caso, es interesante resaltar las razones de la empresa, ya que dan luces de que la DFAI al momento de emitir sus resoluciones no se encuentra realizando una debida motivación. Tal es el caso, de los criterios utilizados para obtener el monto del beneficio ilícito. PLUSPETROL se cuestiona que el cálculo del costo evitado se obtenga a raíz de una actividad distinta a los costos evitados asociados a la implementación de la instalación del almacén central. Por otro lado, también se cuestiona los factores de graduación de la sanción, ya que la DFAI consideró como afectación potencial de la flora y fauna; sin embargo, de la revisión de los actuados en el expediente, no hay un sustento que exista tal afectación. Asimismo, manifiesta que los valores otorgados en los factores de graduación establecidos en la fórmula para hallar la sanción, se basan en criterios abstractos y subjetivos, dado que no se fundamenta con documento alguno, por ende, se cuestiona la falta de motivación de la DFAI al resolver. Resulta cuestionable el actuar de la DFAI.

Ahora bien, respecto al Tribunal del OEFA también se puede concluir lo mismo, dado que al momento de efectuar el cálculo de la multa, también desarrolla en base a la fórmula, no obstante, no realiza un desarrollo con argumentos que sustente el valor que se otorga a cada criterio de la fórmula, por el contrario, se abstiene a realizar cálculos en base a porcentajes.

Lo cual, conlleva a que el administrado tenga menos argumentos para realizar su derecho de defensa, y más cuestiones sobre el cálculo de la multa, por no encontrarse debidamente motivada la resolución.

4. Posibles consecuencias de un inadecuado desarrollo del criterio de razonabilidad.

Toda resolución dictada por un órgano distinto al que instruye en cualquier procedimiento, debe ser motivada y contener la valoración de las pruebas practicadas, la fijación de los hechos, la infracción cometida, la sanción correspondiente y la persona o personas responsables o, en su caso, la declaración de no existencia de responsabilidad (Cano 2009: 107). En virtud de ello, es que la Administración tiene la obligación de que sus resoluciones se encuentren debidamente motivadas, no solo por el hecho de otorgar legitimidad a sus decisiones sino también visto desde la óptica del administrado, constituye una garantía a sus derechos.

En ese sentido, el desarrollo del principio de razonabilidad resulta fundamental a fin de garantizar al momento de aplicar una decisión administrativa, la proporcionalidad con los fines públicos a tutelar, respondiendo a lo necesario al momento de sancionar, pero sin descuidar el impacto que debe causar la medida. Es así que, ante la falta de un adecuado desarrollo de este principio, a partir del análisis previo, se concluye tres posibles consecuencias: insuficiente desarrollo de la motivación en las resoluciones, un amplio margen de discrecionalidad y multas desproporcionales.

4.1. Insuficiente desarrollo de la motivación en las resoluciones emitidas.

La importancia de la motivación en las resoluciones parte que desde sus bases trasciende de ser considerada como un simple elemento que configura una declaración de la Administración, ya que ha venido a constituirse en un verdadero soporte no solo de los derechos del ciudadano frente a la Administración, sino también de la propia eficacia de la actuación de la misma y de su labor. (Zegarra 2012: 48) En ese sentido, es importante ya que los administrados pueden conocer las razones por las cuales han sido tomadas las decisiones

por parte de las autoridades administrativas.

Es por ello que, de acuerdo a la observancia de las resoluciones emitidas por el OEFA respecto al subsector de hidrocarburos entre los años 2019 y 2020, se puede apreciar que si bien se realiza el cálculo de la multa, la falta o la insuficiente motivación en las resoluciones emitidas por el OEFA puede quedar poco desarrollada tanto por la DFAI o por el Tribunal. Por el lado de las resoluciones emitidas por la DFAI, puede conllevar a apelaciones por parte del administrado ante la falta de motivación. Por el lado del Tribunal, esto puede conllevar a diversos procesos contenciosos administrativos. En ambos casos, pueden ser evitables si la autoridad administrativa resolviera diligencia respecto al desarrollo de las razones de cada criterio al momento de calificar para aplicar la metodología de emisión de la multa.

4.2. Amplio margen de discrecionalidad.

De las resoluciones analizadas, se puede observar que si bien las sanciones emitidas fueron resueltas a través de una metodología establecida, existe aún un margen de discrecionalidad en la Administración, para que algunas de las medidas queden a juicio de la autoridad competente, brindando la posibilidad de disponer de un margen de libre apreciación que permita al órgano administrativo aplicar su criterio de oportunidad y conveniencia en la emanación del acto (Guzmán 2013: 327). La cuestión ante este poder discrecional es cuál es su límite, a fin de que no se produzcan arbitrariedades.

Es por ello que, resulta importante un adecuado desarrollo del principio de razonabilidad, con los motivos por los cuales la Administración llega a la conclusión de resolver el monto de una sanción, que si bien debe cumplir con una función represiva, retributiva y de castigo, esta debería estar acompañada de los motivos por los cuales se optó por ella.

Los actos discrecionales deben ser legítimos, actos legales. Ahora bien, queda un margen de apreciación por parte de la Administración para la adopción del acto en cuestión; evaluando los hechos e imponiendo la multa en su graduación mínima, media o máxima según las circunstancias. (Martín Mateo y Díez Sánchez 2012: 253).

Es por ello que, considero que si bien es importante que toda autoridad administrativa cuente con discrecionalidad, ya que es inviable que se logre reglamentar todas las situaciones posibles de las actividades que incurren en infracción, estas deberían ir acompañadas de los motivos por los cuales la autoridad tomó su decisión, con la finalidad de que no se otorgue un amplio margen de discrecionalidad ante los rangos de los criterios establecidos en los factores atenuantes y agravantes, así como de los demás criterios al momento de calcular las multas.

4.3. Multas desproporcionales.

Es fundamental que la resolución con contenido sancionador se incluyan en ella las valoraciones de las pruebas practicadas, y especialmente las que constituyan los fundamentos básicos de la decisión. Ello dado que, la resolución ha de fijar los hechos, la persona responsable, la infracción cometida y la sanción o sanciones que se imponen. (Muñoz Machado 2017: 365). Si bien estas tienen una función represiva o de castigo, en el marco jurídico del derecho ambiental se encuentran delimitadas por toques máximos y mínimos, específicamente mediante un porcentaje de un determinado valor. No obstante, cabe cuestionarse, que ante la falta de desarrollo por parte de la Administración para detallar los motivos por los cuales determina cada porcentaje de acuerdo al rango establecido, las resoluciones en algunas ocasiones pueden ser apeladas ante el excesivo monto de la multa impuesta, pudiéndose modificar en una segunda instancia, la multa establecida en primera instancia.

5. Conclusiones

- El principio de razonabilidad adquiere relevancia en el caso de las sanciones administrativas llevadas a cabo por parte del OEFA. Ello, dado que constituye un límite a la discrecionalidad ejercida por la autoridad administrativa, así como también cumple un rol fundamental en garantía de los derechos de los administrados.
- Si bien los criterios de razonabilidad utilizados por el OEFA permiten generar mayor predictibilidad estos deben ir acompañados de un desarrollo de los motivos por los

cuales se les imputa una numeración a cada criterio.

- Es importante un desarrollo suficiente de la motivación por parte del OEFA en sus resoluciones, a fin de que estas puedan lograr un grado de legitimidad, en el que el administrado pueda quedar conforme con la resolución emitida o por otro lado, permitir al administrado poder cuestionar las razones que explican los motivos de imputación.



6. Bibliografía

NORMATIVA

- LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.
2009 Ley N° 29325. Lima, 04 de marzo.
- LEY GENERAL DEL AMBIENTE.
2005 Ley N° 28611. Lima, 13 de octubre.
- LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.
2019 Ley N° 27444.

JURISPRUDENCIA

- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
2004 Expediente N° 2192-2004. Sentencia: 11 de octubre de 2004.
Consulta: 21 de octubre de 2020.
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02192-2004-AA.html>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
2004 Expediente N° 048-2004-PI/TC. Sentencia: 01 de abril de 2005.
Consulta: 08 de diciembre de 2020.
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>

DOCTRINA

- BACA ONETO, Víctor Sebastián
2012 “La Discrecionalidad Administrativa y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano” Contencioso Administrativo. Lima: Círculo de Derecho Administrativo.

- BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo.
2001 “Derechos fundamentales y proceso justo”. Lima: ARA Editores.
2001. p. 198.
- CANO CAMPOS, TOMÁS
2009 “La actividad de las administraciones públicas”. *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*. Tomo III. España: Iustel.
- EGÚSQUIZA MORI, María Luisa y Mercedes Patricia Aguilar Ramos
2013 *El Nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Ambiental*. Lima: OEFA. 2013.
- FIGUEROA GUTARRA, Edwin.
2012 *La exigencia constitucional del deber de motivar*. Lima: Adrus.
- GRÁNDEZ CASTRO, Pedro.
2010 “El derecho a la motivación de las sentencias y el control constitucional de la actividad judicial”. *El debido proceso. Estudios sobre derechos y garantías procesales*. Lima: Gaceta Jurídica.
- GUZMÁN NAPURÍ, Christian.
2013 “Los principios establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo General”. *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Pacífico Editores.
- INDACOCHEA PREVOST, Úrsula
2008 “¿Razonabilidad, proporcionalidad o ambos? Una propuesta de delimitación de sus contenidos a partir del concepto de ponderación.” Lima: Themis. 2008.

- LEÓN LUNA, Luis Miguel
 2015 “¡Exijo una Explicación!...La Importancia de la Motivación del Acto Administrativo.” *Revista Derecho y Sociedad N° 45*. Lima: Asociación Civil Derecho y Sociedad.
- LUCCHETTI RODRÍGUEZ, Alfieri Bruno
 2009 Algunos alcances en la aplicación del principio de razonabilidad de las decisiones administrativas. Lima: Círculo de Derecho Administrativo.
- MARTÍN MATEO, Ramón y Díez Sánchez, Juan José
 2012 “El acto administrativo” *Manual de Derecho Administrativo*. Alicante: Aranzadi.
- MORÓN URBINA, Juan Carlos
 2019 *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador General*. Lima: Gaceta Jurídica. 2019.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago
 2017 *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- WIELAND FERNANDINI, Patrick
 2017 Introducción al derecho ambiental. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- ZEGARRA VALDIVIA, Diego
 2012 “La motivación como elemento esencial del acto administrativo” *Os caminos do acto administrativo*. Sao Paulo: Revista dos Tribunais.