

# METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE MULTAS Y APLICACIÓN DE LOS FACTORES DE GRADUACIÓN DE MULTAS EN EL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA

## I. Introducción

Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente (en adelante, **Minam**) y encargado de la fiscalización ambiental.

A través de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del Sinefa**) se otorga al OEFA<sup>1</sup> la calidad de Ente Rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Sinefa**), el cual tiene, entre otras, la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los titulares de actividades fiscalizables, en su calidad de administrados, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente<sup>2</sup>.

Según lo establecido en el literal c) del numeral 11. 1 del artículo 11 de la Ley del Sinefa, el OEFA ejerce la función fiscalizadora y sancionadora, la cual comprende la facultad de investigar 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, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA<sup>3</sup>.

El literal a) del numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley del Sinefa señala que el OEFA cuenta con la función normativa que comprende la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sinefa y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo, así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, **EFA**), las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización ambiental; creado mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

<sup>2</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**  
**Artículo 3.- Finalidad**  
El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente (...)

<sup>3</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**  
**Artículo 11.- Funciones generales**  
11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:  
(...)  
c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar 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, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.  
(...)

<sup>4</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**  
**Artículo 11.- Funciones generales**  
(...)  
11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:  
a) Función normativa: comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su

El numeral 3 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), recoge el principio de razonabilidad, a través del cual se precisa que las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, para lo cual se deben tener en cuenta los siguientes criterios a efectos de su graduación: beneficio ilícito, probabilidad de detección, gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, el perjuicio económico, la reincidencia, las circunstancias de la comisión de la infracción, así como la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor<sup>5</sup>.

A través de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD (en adelante, **RPCD N° 035-2013-OEFA/PCD**) se aprobó 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*” (en adelante, **Metodología para el cálculo de multas 2013**), a efectos de otorgar mayor predictibilidad a la actuación del OEFA al incorporar criterios técnicos para la graduación de las sanciones, respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad reconocidos en el TUO de la LPAG.

Si bien la Metodología para el cálculo de multas 2013 resultaba aplicable a las actividades vinculadas a la gran y mediana minería de acuerdo a lo previsto en el Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM<sup>6</sup>, en atención a la regla de supletoriedad señalada en el artículo 4 de la RPCD N° 035-2013-OEFA/PCD<sup>7</sup>, se dispuso su aplicación para las demás actividades fiscalizables por el OEFA.

Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD del 11 de septiembre 2017; se modificó la Metodología para el cálculo de multas 2013, respecto a los ítems f4, f5 y f7 de la Tabla N° 3 del Anexo II; asimismo, se derogó el artículo 3 de la RPCD N° 035-2013-OEFA/PCD mediante el cual se aprobó su Manual Explicativo.

A través de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00083-2022-OEFA/PCD del 29 de diciembre del 2022, se aprobó el “*Manual de aplicación de criterios objetivos de la*

---

cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

En ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas.

(...)

<sup>5</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

**Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

**3. Razonabilidad.-** Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

(...)

<sup>6</sup> **Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM**

**Artículo 1.- Aprobación**

Apruébese el Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales, que como anexo forma parte integrante del presente Decreto Supremo.

<sup>7</sup> **Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD**

**Artículo 4.- Regla de supletoriedad**

En tanto el Consejo Directivo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA no apruebe la metodología aplicable para la graduación de sanciones de las infracciones derivadas de las actividades no 2 comprendidas en el ámbito de competencia del Decreto Supremo No 007-2012 MINAM, la Metodología aprobada mediante la presente Resolución podrá ser aplicada supletoriamente en la graduación de sanciones correspondientes a dichas actividades.

metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones en el OEFA”, con el fin de establecer criterios objetivos a emplear en la determinación de las multas impuestas por el OEFA.

En el marco de lo antes señalado y, considerando las problemáticas que son expuestas en el apartado II.1 del presente documento resulta necesario aprobar una nueva “Metodología para el cálculo de multas y aplicación de los factores de graduación de multas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA”, en aras de otorgar mayor predictibilidad a la actuación del OEFA al incorporar criterios técnicos para la graduación de las sanciones, respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad reconocidos en el TUO de la LPAG.

## II. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

### II.1. Identificación del problema público

Es importante precisar que el ámbito de aplicación del proyecto normativo se encuentra expresamente delimitado a las sanciones de tipo pecuniario, es decir, a las multas. En consecuencia, sus disposiciones no resultan aplicables a los demás tipos de sanciones contempladas en el artículo 11 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, tales como las amonestaciones y otras sanciones previstas en la normativa vigente.

De la revisión de la información estadística respecto a la aplicación de la Metodología para el cálculo de multas 2013 no se ha podido advertir ningún caso que haya ameritado la aplicación del “daño real” tanto a través de la aplicación de factores atenuantes y agravantes como a través de la valoración económica del mismo. Asimismo, de las reuniones sostenidas con los equipos técnicos de la Dirección de Fiscalización Ambiental y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) y del Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**), se ha evidenciado que el principal motivo es la dificultad para probar, durante la etapa de tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores (en adelante, **PAS**), la existencia de “daño real” al ambiente.

Por otro lado, se ha identificado que la Metodología para el cálculo de multas 2013 no realiza un tratamiento diferenciado entre entidades del sector público y del sector privado, a pesar de las diferencias en sus objetivos, incentivos y estructuras organizativas. Esta omisión puede derivar en esquemas sancionadores ineficaces o incluso contraproducentes, especialmente cuando se aplican multas a entidades públicas cuyo fin no es el lucro, sino la prestación de servicios esenciales a la ciudadanía. Al no considerar estas diferencias, se corre el riesgo que las multas recaigan sobre la población beneficiaria de dichos servicios, sin lograr el efecto disuasorio deseado.

En relación con la probabilidad de detección ( $p$ ), se ha identificado que, tras la derogación del Manual Explicativo de la Metodología para el cálculo de multas 2013, continúan vigentes las cinco categorías establecidas, tal como se presentan en el Cuadro N° 1. Sin embargo, dichas categorías carecen actualmente de descripciones que orienten sobre los supuestos específicos en los que corresponde aplicar cada valor.

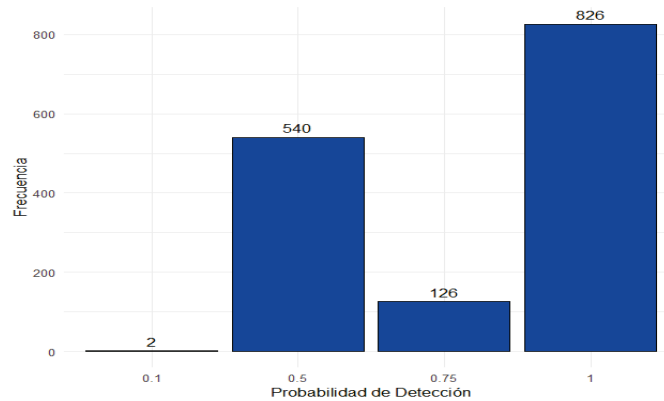
**Cuadro N° 1: Metodología vigente de cálculo de multas del OEFA**

Nivel de probabilidad	Factor (porcentaje de probabilidad)
Total o muy alta	1 (100%)
Alta	0,75 (75%)
Media	0,5 (50%)
Baja	0,25 (25%)
Muy baja	0,1 (10%)

Fuente: Metodología para el cálculo de multas 2013.  
Elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria.

Asimismo, del análisis de la información<sup>8</sup> se observa que la probabilidad de detección ( $p$ ) más frecuente corresponde a la categoría “Total o muy alta”, con un valor del 100%. Luego la categoría con mayor frecuencia es “Media” con una probabilidad de 50%. Cabe señalar que del análisis de los hechos imputados no se ha identificado el uso de la probabilidad de detección de la categoría “Baja” con valor 25% (ver Gráfico N° 1<sup>9</sup>).

**Gráfico N° 1: Frecuencia de los hechos imputados según los niveles de probabilidad de detección, período 2022-2024**



Fuente: Informes para la determinación de cálculos de multa remitidos por la SSAG<sup>10</sup>.  
Elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria.

Con respecto de los factores de graduación de multas, la Metodología para el cálculo de multas 2013 contempla actualmente la aplicación de siete factores. El primero de ellos (f1) está relacionado con la gravedad del daño al ambiente y se desagrega en siete sub ítems, los cuales se muestran en el Cuadro N° 2.

**Cuadro N° 2: Factores de graduación actualmente aprobados a través de la Metodología para el cálculo de multas 2013**

Item	Criterios
<b>f1</b>	<b>Gravedad del daño al ambiente</b>
1.1	El daño involucra uno o más de lo siguientes componentes ambientales
1.2	Grado de incidencia en la calidad del ambiente
1.3	Según la extensión geográfica
1.4	Sobre la reversibilidad y recuperabilidad
1.5	Afectación sobre recursos naturales, área natural protegida o zona de amortiguamiento
1.6	Afectación a comunidades nativas o campesinas
1.7	Afectación a la salud de las personas
<b>f2</b>	<b>Perjuicio económico causado</b>
<b>f3</b>	<b>Aspectos ambientales o fuentes de contaminación</b>
<b>f4</b>	<b>Reincidencia en la comisión de la infracción</b>
<b>f5</b>	<b>Corrección de la conducta infractora</b>
<b>f6</b>	<b>Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora</b>
<b>f7</b>	<b>Intencionalidad de la conducta del infractor</b>

Fuente: Informes para la determinación de cálculos de multa compartidos por las SSAG.  
Elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria.

<sup>8</sup> Para el análisis de información relacionada con la determinación de multas impuestas por el OEFA, se utilizó información proporcionada por la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos (SSAG), correspondiente a los Informes de Cálculo de Multa (ICM) emitidos durante los años 2022, 2023, 2024 y hasta junio de 2025, que suman un total de 4 994 informes. Dado que la SSAG no contaba con una base de datos estructurada, se optó por una muestra probabilística estratificada de 357 ICM. Para su distribución, se empleó un muestreo estratificado proporcional, considerando como estrato el año de emisión del informe.

<sup>9</sup> Se advirtió la presencia de cinco imputaciones en las cuales se realizó más de un cálculo de multa y para los diferentes calculo de multas realizados para la misma imputación se tiene una probabilidad diferente. Por lo tanto, para fines del presente análisis se ha considerado la probabilidad de detección más alta identificada.

<sup>10</sup> Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos de la Dirección de Fiscalización Ambiental y Aplicación de Incentivos del OEFA.

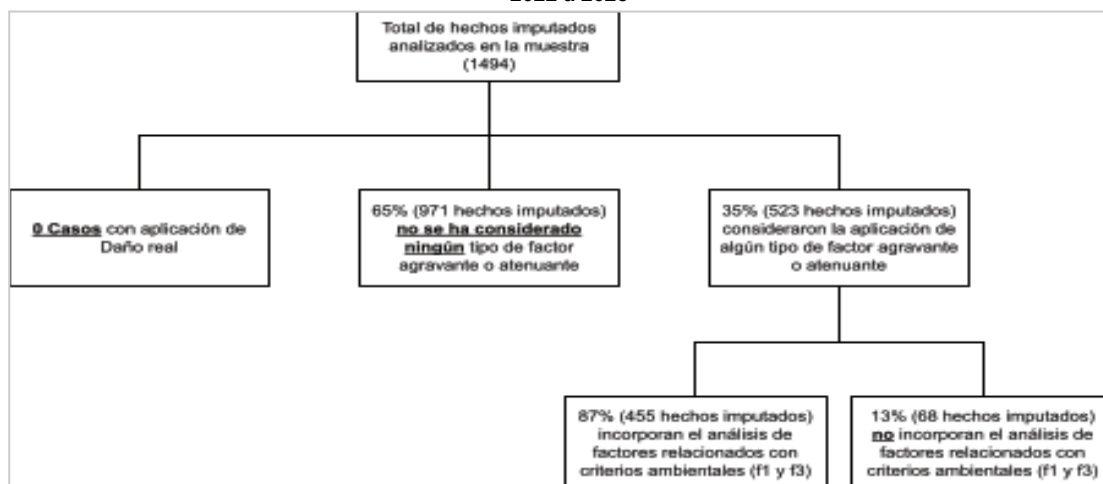
Del análisis de la muestra total de informes revisados, no se identificaron hechos imputados en los que se haya aplicado el análisis del daño real. Esta ausencia pone en evidencia un problema en el diseño y aplicación del régimen sancionador, ya que revela la falta de reglas objetivas que faciliten la valoración económica de impactos ambientales ante efectos significativos sobre el ambiente (VE). Esta situación limita la capacidad del Estado para reconocer y sancionar adecuadamente los impactos ambientales reales generados por conductas infractoras.

De otro lado, de la revisión de la muestra analizada se evidenció que en el 65% de hechos imputados no se aplicó ningún factor agravante o atenuante<sup>11</sup> (ver Gráfico N° 2), y en los hechos imputados en los que sí se consideró algún factor únicamente se tomaron en cuenta los factores f1, f2, f3, f5 y f6, los cuales se encuentran relacionados con: (i) la gravedad del daño al ambiente, (ii) el perjuicio económico causado, (iii) los aspectos ambientales o fuentes de contaminación, (iv) la reincidencia en la comisión de la infracción, (v) la corrección de la conducta infractora y; (vi) la adopción de medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora. En otras palabras, no se advierte el uso de los factores relacionados con la intencionalidad de la conducta del infractor (ver Gráfico N° 3).

En cuanto a la frecuencia de uso, el factor más aplicado fue el f2 (perjuicio económico causado), con un 35%<sup>12</sup> de los casos, seguido de los factores f1 (gravedad del daño) y f3 (aspectos ambientales o fuentes de contaminación), con 31% y 30% respectivamente. Los factores f6 (medidas para revertir consecuencias) y f5 (corrección de la conducta) fueron empleados con menor frecuencia, representando respectivamente el 14% y 1% del total de casos analizados (ver Gráfico N° 3). Estos resultados sugieren una aplicación limitada y poco homogénea de los factores de graduación de la multa, lo que refuerza la necesidad de revisar su definición, relevancia y aplicabilidad.

Finalmente, al igual que lo observado respecto del componente de probabilidad de detección (p), se identificó que, tras la derogación del Manual Explicativo de la Metodología para el cálculo de multas 2013, la Tabla N° 2 del Anexo II de la RPCD N° 035-2013-OEFA/PCD—modificada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD—, cada uno de los factores de graduación carece de una descripción normativa clara; esta omisión debilita la transparencia, previsibilidad y eficacia del régimen sancionador, al dificultar la correcta aplicación y justificación de los factores por parte de la entidad.

**Gráfico N° 2: Aplicación de factores de graduación analizados en la muestra analizada para el periodo de 2022 a 2025**

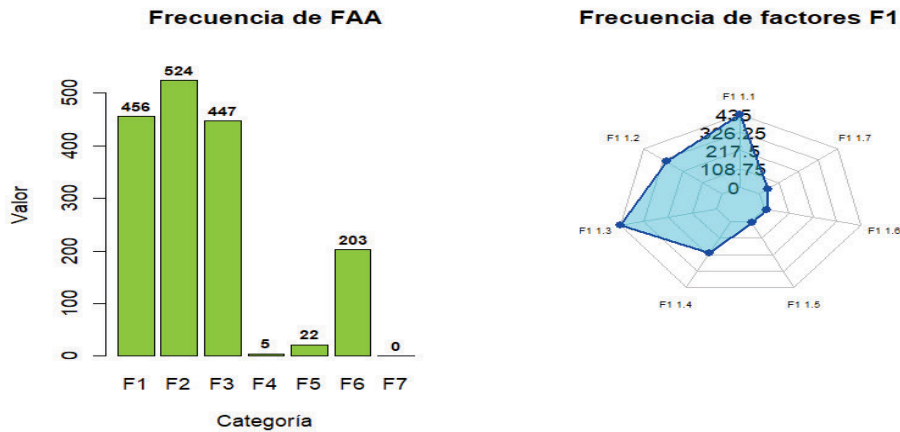


Fuente: Informes para la determinación de cálculos de multa compartidos por las SSAG.  
Elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria.

<sup>11</sup> Al respecto, advirtió que muchos de estos casos se refieren a incumplimientos formales.

<sup>12</sup> Para el análisis del factor relacionado con el perjuicio económico causado se utiliza como referencia la información provista por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a través del Mapa de Pobreza Monetaria. Fuente disponible en el siguiente enlace: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf)

Gráfico N° 3: Frecuencia de hechos imputados según aplicación de factores para la graduación de multas, período 2022-2025



Fuente: Informes para la determinación de cálculos de multa compartidos por las SSAG.  
Elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria.

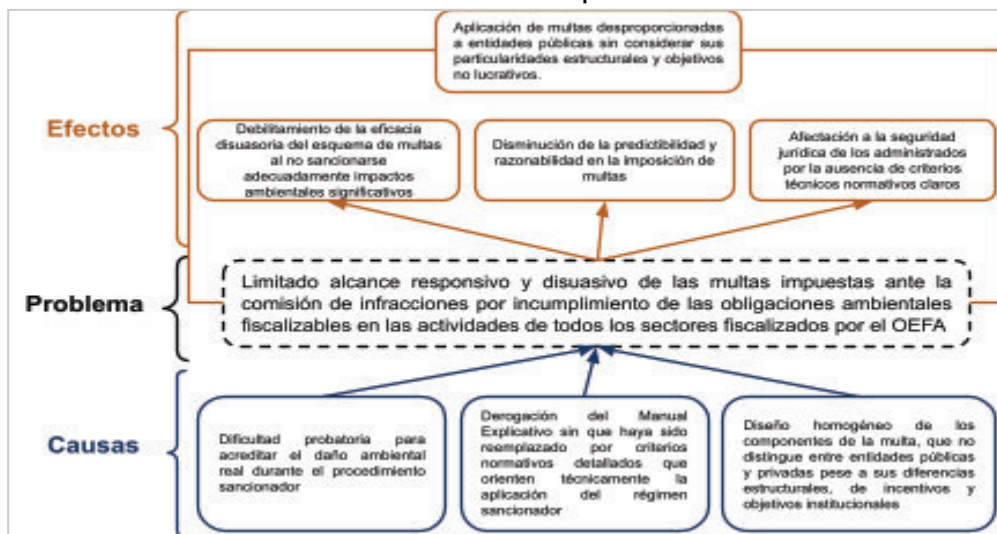
(\*) F1: factores relacionados con la gravedad del daño al ambiente, según la Metodología para el cálculo de multas 2013.

En esa medida, el problema público consiste en la identificación de dificultades en el esquema actual de imposición de multas para valorar el daño ambiental real, la falta de diferenciación en el cálculo de los componentes de la multa para entidades públicas y la ausencia de criterios normativos para la determinación de la probabilidad de detección ( $p$ ) y los factores de graduación de las multas. Estas limitaciones afectan la efectividad, predictibilidad y razonabilidad en el cálculo de multas impuestas por la entidad.

## II.2. Análisis de las causas y efectos del problema identificado

Entre las principales causas que ocasionan el problema público identificado se encuentran: (i) la dificultad probatoria para acreditar el daño ambiental real durante el procedimiento sancionador; (ii) la derogación del Manual Explicativo sin que haya sido reemplazado por criterios normativos detallados que orienten técnicamente la aplicación del régimen sancionador; y, (iii) el diseño homogéneo de los componentes de la multa, que no distingue entre entidades públicas y privadas pese a sus diferencias estructurales, de incentivos y objetivos institucionales (ver Gráfico N° 4).

Gráfico N° 4: Árbol del problema



Fuente y elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora regulatoria.

Por otro lado, entre los efectos identificados a partir del problema público señalado tenemos: (i) debilitamiento de la eficacia disuasoria del esquema de multas al no sancionarse adecuadamente las afectaciones reales al ambiente; (ii) disminución de la predictibilidad y razonabilidad en la imposición de multas; (iii) afectación a la seguridad jurídica de los administrados por la ausencia de criterios técnicos normativos claros; y, (iv) aplicación de multas desproporcionadas a entidades públicas sin considerar sus particularidades estructurales y objetivos no lucrativos (ver Gráfico N° 4).

### II.3. Análisis del estado actual

Actualmente, la Metodología para el cálculo de multas 2013 establece la aplicación de tres reglas para la determinación de las multas<sup>13</sup>, siendo el criterio relevante para aplicación de las reglas propuestas la existencia de información suficiente para la valoración del daño real probado.

En aquellos casos en los que no se cuente o no exista información suficiente para la valoración del daño real probado (valoración económica del impacto ambiental), la multa se calcula considerando el beneficio ilícito ( $B$ ) y la probabilidad de detección ( $p$ ), y luego se aplican los factores de graduación de multas correspondientes, los cuales pueden ser potenciales o reales, estos últimos en caso se haya podido acreditar una afectación real al ambiente.

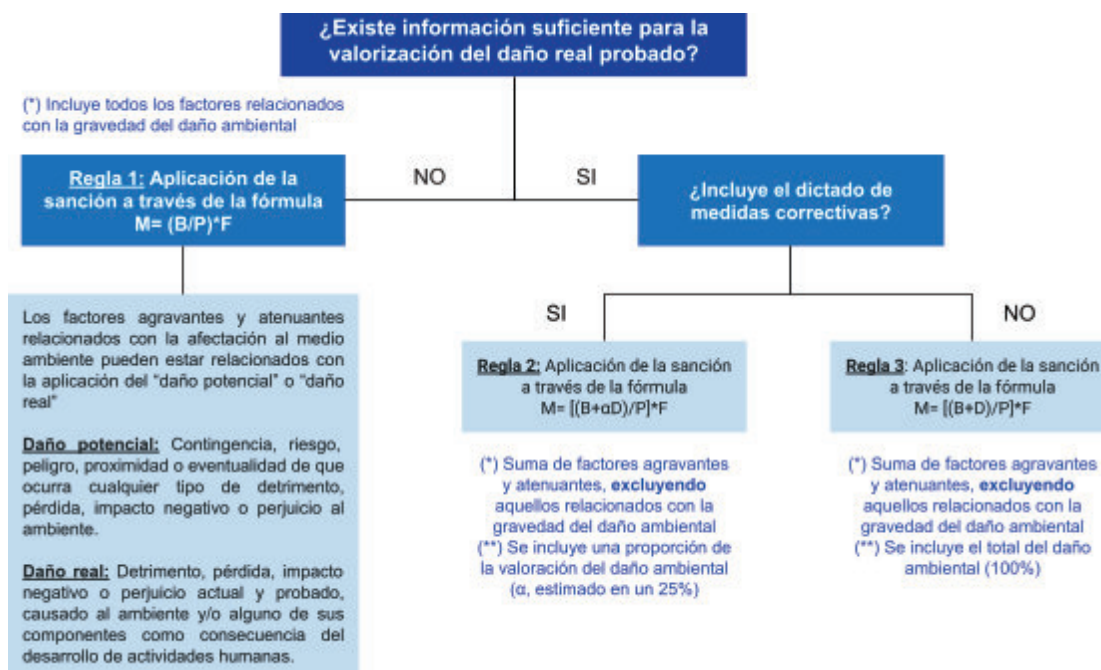
Por otro lado, cuando sí se dispone de la información suficiente para la valoración del daño real probado, se aplican dos reglas diferenciadas. La primera se refiere a los supuestos en que la resolución que impone la multa incluye el dictado de medidas correctivas<sup>14</sup>; en estos casos, la multa estará conformada por el beneficio ilícito ( $B$ ), una proporción de la valoración del impacto ambiental ( $\alpha$ , estimado en un 25%), la probabilidad de detección ( $p$ ) y los factores de graduación de multas (sin los valores del factor  $f_1$  relacionados con la gravedad del daño al ambiente).

Para los casos en los cuales la resolución que impone la multa no incluya el dictado de medidas correctivas la multa incluirá el beneficio ilícito ( $B$ ), el total de la valoración económica del impacto ambiental ( $\alpha$ , estimado en un 100%), la probabilidad de detección ( $p$ ) y los factores de graduación de multas (sin los valores del factor  $f_1$  relacionados con la gravedad del daño al ambiente). A fin de poder mostrar gráficamente las reglas descritas se presenta el Gráfico N° 5.

<sup>13</sup> Es importante precisar que el proyecto normativo es aplicable únicamente a las multas; es decir que, no resulta aplicable a los otros tipos de sanciones señaladas en el artículo 11 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, en la que se hace referencia a las amonestaciones así como a otras establecidas en la normativa vigente.

<sup>14</sup> De acuerdo a lo previsto en el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley del Sinefa.

Gráfico N° 5: Metodología para el cálculo de multas 2013



Fuente: Metodología para el cálculo de multas 2013.  
 Elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria.

Sin embargo, el esquema actual de imposición de multas presenta diversas limitaciones, entre ellas: la dificultad para aplicar adecuadamente la valoración del impacto ambiental; la ausencia de una metodología diferenciada para el cálculo de los componentes de la multa aplicables a entidades públicas; y, la falta de criterios normativos claros para determinar la probabilidad de detección ( $p$ ) y los factores de graduación. Estas deficiencias afectan negativamente la efectividad, predictibilidad y razonabilidad en la determinación de las sanciones.

#### II.4. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta normativa

Conforme lo desarrollado en el numeral II.1. Identificación del problema público, se explica que el vigente de cálculo de multas presenta limitaciones estructurales que afectan su efectividad y predictibilidad. En particular, se advierte la imposibilidad práctica de valorar y sancionar el daño ambiental real, derivada de la ausencia de reglas objetivas que orienten su acreditación y valoración económica; la falta de criterios normativos claros para la determinación de la probabilidad de detección y la aplicación de los factores de graduación de la multa, tras la derogación del Manual Explicativo de la Metodología para el cálculo de multas 2013; así como la inexistencia de un tratamiento diferenciado en el cálculo de multas aplicable a entidades del sector público, pese a sus características y fines distintos a los del sector privado.

En tal sentido, la fórmula normativa planteada es **necesaria** para superar las limitaciones identificadas en la aplicación del régimen sancionador ambiental vigente, las cuales afectan su efectividad disuasiva y la razonabilidad en la imposición de multas. En primer lugar, se advierte la ausencia de criterios que permitan la valoración del daño ambiental, lo que genera dificultades para cuantificar las afectaciones significativas al ambiente y, en consecuencia, limita la capacidad del OEFA para imponer sanciones proporcionales a la gravedad del impacto. En segundo lugar, se identifica la falta de criterios normativos claros para la determinación de la probabilidad de detección ( $p$ ) y de los factores de graduación de la multa, lo cual puede generar discrecionalidad en su aplicación y afectar la predictibilidad del régimen sancionador. Finalmente, se observa la ausencia de una metodología diferenciada para el cálculo de los componentes de la multa aplicable a las entidades públicas, lo que no permite atender adecuadamente las particularidades de estos administrados.

Respecto a la **viabilidad** debe indicarse que el numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley del Sinefa establece que el OEFA, en ejercicio de su función normativa, se encuentra facultado para dictar normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental, lo cual incluye la potestad sancionadora que comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de **imponer sanciones** por el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables.

En el marco del ejercicio de esta potestad sancionadora, el OEFA se encuentra obligado a respetar los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador, entre ellos el principio de razonabilidad, recogido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG. Este principio exige que las sanciones administrativas sean proporcionales a la conducta infractora y establece que su graduación debe considerar criterios como el beneficio ilícito (*B*) obtenido, la probabilidad de detección (*p*), la gravedad del daño al interés público, la reincidencia, la intencionalidad, entre otros criterios. En ese sentido, el cumplimiento efectivo del principio de razonabilidad requiere no solo tener en cuenta dichos criterios, sino también establecer una forma objetiva, coherente y previsible de aplicarlos.

Por tanto, el OEFA es competente para aprobar una nueva “*Metodología para el cálculo de multas y la aplicación de los factores para graduación de multas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA*” (en adelante, **mejora regulatoria**) que establezca la forma en que tales criterios deben ser incorporados y ponderados en el cálculo de las multas aplicables por la entidad, en cumplimiento del principio de razonabilidad.

Asimismo, es importante señalar que la mejora regulatoria ha sido elaborada con base en el análisis de evidencia empírica, recogida a partir de la revisión de diversos informes de cálculo de multas emitidos por la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos (en adelante, **SSAG**) de la DFAI del OEFA, entre los años 2022 y junio de 2025. Esta información ha permitido identificar las limitaciones prácticas de la Metodología para el cálculo de multas 2013 y sustentar técnicamente los ajustes propuestos. De igual forma, se han considerado estándares técnicos, estudios económicos y experiencias de entidades reguladoras nacionales e internacionales, lo que demuestra que la referida mejora regulatoria cuenta con un sustento técnico adecuado.

Además, se ha contado con un proceso de trabajo articulado y participativo entre áreas técnicas clave del OEFA, tales como la (TFA), quienes han emitido comentarios y aportes relevantes que han sido incorporados a lo largo del proceso de elaboración normativa, lo que refuerza la legitimidad y aplicabilidad práctica del nuevo enfoque metodológico.

En relación con el análisis de **oportunidad**, conforme se indicó en el apartado sobre el Análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular o modificar, si bien actualmente se cuenta con la Metodología para el cálculo de multas 2013, es necesario actualizarla para garantizar que las multas sean más comprensibles y previsibles para los administrados, reduciendo así la discrecionalidad y aumentando la efectividad de tales multas.

## II.5. Precisión del nuevo estado que genera la propuesta

La mejora regulatoria incorpora una serie de modificaciones a la Metodología para el cálculo de multas 2013. Por ello, se plantea su aprobación como una nueva “*Metodología para el cálculo de multas y aplicación de los factores de graduación de multas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA*”, en concordancia con lo establecido en el artículo 39 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS<sup>15</sup>.

<sup>15</sup>

Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS

“Artículo 39.- Carácter excepcional de las modificaciones parciales

39.1 Se debe evitar la coexistencia de la norma legal originaria y de posteriores y sucesivas modificaciones sustanciales, mediante la formulación de una nueva disposición en su integridad. La modificación normativa parcial también debe estar debidamente justificada en la exposición de motivos.

39.2 Cuando una disposición normativa de rango legal ha sido modificada de manera sustancial, generando cambios en la numeración y ubicación de los artículos, la entidad puede elaborar el Texto Único Ordenado en el marco de lo dispuesto en la Sexta Disposición Complementaria Final del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por

### III. EXPOSICIÓN Y CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

#### III.1. Ámbito de aplicación

La mejora regulatoria es aplicable por los órganos del OEFA que ejercen las funciones de fiscalización y sanción. Al respecto, en los artículos 62, 63 y 64 el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado mediante el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM (en adelante, **ROF del OEFA**), se establece que la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas y la Subdirección de Fiscalización en Infraestructura y Servicios, de la DFAI, respectivamente, proponen sanciones y medidas correctivas en el marco de los PAS tramitados en el ámbito de su competencia. Asimismo, en el artículo 65 del ROF del OEFA se establece que la SSAG de la DFAI efectúa el análisis del cálculo de las multas correspondientes a infracciones ambientales mediante la aplicación de la metodología correspondiente. Del mismo modo, en el artículo 60 del ROF del OEFA se precisa que la DFAI impone sanciones y emite medidas correctivas, cuando corresponda.<sup>16</sup>

Por su parte, el artículo 20 del ROF del OEFA señala que el TFA resuelve en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.<sup>17</sup>

Con relación a los administrados sujetos a fiscalización ambiental en el marco del Sinefa, involucra a toda persona natural o jurídica, pública o privada que desarrolla una actividad económica que se encuentra bajo el ámbito de competencia del OEFA. Actualmente el OEFA es competente para fiscalizar a los administrados de los sectores de minería (mediana y grande)<sup>18</sup>, hidrocarburos y electricidad<sup>19</sup>, pesquería<sup>20</sup>, industria y comercio interno<sup>21</sup>,

---

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Hay lugar a una modificación sustancial si estas en conjunto afectan a más del 30% del articulado de la norma”.

<sup>16</sup> **Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM**

**Artículo 60.- Funciones de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos**

La Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos tiene las siguientes funciones:

(...)

b) Imponer sanciones y emitir medidas correctivas, cuando corresponda.

**Artículo 62.- Funciones de la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas**

La Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas tiene las siguientes funciones:

(...)

c) Proponer sanciones y medidas correctivas en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados en el ámbito de su competencia.

**Artículo 63.- Funciones de la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas**

La Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas tiene las siguientes funciones:

(...)

c) Proponer sanciones y medidas correctivas en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados en el ámbito de su competencia.

**Artículo 64.- Funciones de la Subdirección de Fiscalización en Infraestructura y Servicios**

La Subdirección de Fiscalización en Infraestructura y Servicios tiene las siguientes funciones:

(...)

c) Proponer sanciones y medidas correctivas en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados en el ámbito de su competencia.

**Artículo 65.- Funciones de la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos**

La Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos tiene las siguientes funciones:

a) Efectuar el análisis del cálculo de las multas correspondientes a infracciones ambientales mediante la aplicación de la metodología correspondiente.

<sup>17</sup> **Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM**

**Artículo 20.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

**El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:**

a) **Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.**

<sup>18</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD, que dispone que la fecha en la que el OEFA asumirá funciones de fiscalización ambiental en materia de minería, transferidas del OSINERGMIN, será el 22 de julio del 2010.

<sup>19</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, que dispone que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de fiscalización ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

<sup>20</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD, que dispone que el 16 de marzo del 2012 será la fecha en que el OEFA asumirá funciones de fiscalización ambiental, del Sector de Pesquería, del Ministerio de la Producción.

<sup>21</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 032-2017-OEFA/CD, que determina que, a partir del 30 de noviembre de 2017, OEFA culmina con asumir las funciones de fiscalización ambiental del subsector Industria, del Ministerio de la Producción - PRODUCE.

consultoras ambientales, áreas degradadas por residuos sólidos e infraestructura de residuos sólidos<sup>22</sup>, Organismos Vivos Modificados (OVM)<sup>23</sup>, agricultura y riego<sup>24</sup>, educación<sup>25</sup> y justicia<sup>26</sup>.

En el caso de las personas jurídicas de derecho público, se diferencian las empresas públicas de los organismos de derecho público que prestan servicio en beneficio de la ciudadanía en donde existe imposibilidad de omisión.

Por un lado, las empresas públicas se encuentran bajo el ámbito del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1693, que ordena, sistematiza y optimiza la eficiencia de la actividad empresarial del Estado y fortalece la estructura y gestión del FONAFE (en adelante, **DL N° 1693**)<sup>27</sup>. Al respecto, las empresas públicas son aquellas que realizan la **actividad empresarial de forma subsidiaria**, autorizada por Ley del Congreso de la República y sustentada en razón del alto interés público o manifiesta conveniencia nacional, en cualquier sector económico, sin que ello implique una reserva exclusiva a favor del Estado o se impida el **acceso de la inversión privada**.

Cabe señalar que la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1031 que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado<sup>28</sup> (antecedente del DL N° 1693) señala: “(...) *la empresa pública presenta una naturaleza dual, una mezcla de institución de gobierno central y de empresa privada sin ser ni la una ni la otra. En su status jurídico, su gestión se encuentra sometida a controles públicos e interferencias políticas, a la vez que presenta objetivos de interés público, matizados con beneficios comerciales (...)* Asimismo, cabe indicar que la legislación comparada y la doctrina sobre el tema muestran que el funcionamiento de las empresas públicas y el rol dentro de la economía se encuentra vinculado al cumplimiento de fines de interés público que no puede separarse de los aspectos comerciales, financieros y operativos, propios de toda empresa (...)”.

En ese sentido, se debe recalcar que si bien las empresas del estado realizan su actividad empresarial sustentada en un interés público prestando servicios esenciales y no actúan con ánimo de lucro estrictamente, como si lo hace estrictamente una empresa privada, aquellas empresas generan ingresos a través del desarrollo de diversas actividades económicas. Aunado a ello, corresponde tener en cuenta que el artículo 60 de la Constitución Política del Perú establece expresamente que la actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.<sup>29</sup> Es en atención a lo expuesto que la mejora regulatoria ha

<sup>22</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 025-2018-OEFA/CD, que determina que la fecha en la que el OEFA asume las funciones de fiscalización ambiental en lo que se refiere a la infraestructura de residuos sólidos, del Ministerio de Salud-MINSA es a partir del 18 de octubre de 2018.

<sup>23</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 011-2015-OEFA/CD, que determina competencia del OEFA en materia de Organismos Vivos Modificados (OVM).

<sup>24</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 019-2019-OEFA/CD, que determina que la fecha en la que el OEFA asume las funciones de fiscalización ambiental, del sector agricultura y riego, del Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI es a partir del 4 de mayo de 2019.

<sup>25</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 00012-2024-OEFA/CD que determina que la fecha en la que el OEFA asume las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Ministerio de Educación - MINEDU a partir del 2 de setiembre de 2024, respecto de los proyectos y actividades referidos a infraestructuras en materias de educación, deporte y recreación.

<sup>26</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 0007-2025-OEFA/CD Determina que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - MINJUSDH a partir del 17 de marzo de 2025, respecto a los proyectos de infraestructura del Sector Justicia sujetos o no al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA.

<sup>27</sup> **Decreto Legislativo N° 1693, que ordena, sistematiza y optimiza la eficiencia de la actividad empresarial del Estado y fortalece la estructura y gestión del FONAFE**

**Artículo 6.- Actividad empresarial de las Empresas del Estado**

6.2. La actividad empresarial del Estado se desarrolla en forma subsidiaria, autorizada por Ley del Congreso de la República y sustentada en razón del alto interés público o manifiesta conveniencia nacional, en cualquier sector económico, sin que ello implique una reserva exclusiva a favor del Estado o se impida el acceso de la inversión privada.

6.3. El Estado debe diferenciar el ejercicio de sus potestades públicas, de su rol como propietario de empresas; no interviene en la gestión operativa de las Empresas del Estado y otorga plena autonomía para el logro de sus objetivos.

<sup>28</sup> Derogado por el Decreto Legislativo N° 1693, que ordena, sistematiza y optimiza la eficiencia de la actividad empresarial del Estado y fortalece la estructura y gestión del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE

<sup>29</sup> **Constitución Política del Perú de 1993**

**Artículo 60.-** El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.

establecido que el tratamiento de estas empresas debe ser similar a las empresas de las personas naturales y jurídicas de derecho privado.

Por otro lado, tenemos otro grupo comprendido por entidades públicas (organismos de derecho público) que prestan servicios en beneficio de la ciudadanía, que no constituye una actividad empresarial propiamente dicha, sino por el contrario brindan **servicios que buscan cubrir necesidades insatisfechas a los ciudadanos y en donde no existe posibilidad de omisión o paralización**. Al respecto, en pronunciamientos del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi sobre la transgresión del principio de subsidiariedad señala que las entidades públicas realizan actividades en el marco de los deberes del Estado, que si bien puede parecer tener un efecto concurrencial, su finalidad en estricto es el cumplimiento de deberes del Estado consagrados en la misma Constitución, por tanto, su efecto no debe calificarse como concurrencial sino como el ofrecimiento de un servicio que constituye un derecho fundamental de las personas que integran nuestra sociedad<sup>30</sup>.

En este último grupo podemos encontrar a su vez los siguientes supuestos:

- (i) **Entidad pública que presta servicios que buscan cubrir necesidades insatisfechas a los ciudadanos, en donde existe una imposibilidad de omisión.** El ofrecimiento de un servicio que constituye un derecho fundamental de las personas que integran nuestra sociedad. A modo de ejemplo, se encuentra lo previsto en los artículos 120 y 121 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.<sup>31</sup>
- (ii) **Entidad pública que presta servicio mediante otra entidad con accionariado municipal, en donde existe una imposibilidad de omisión.** Este supuesto se rige por normativa especial y las normas que regulan los Sistemas Administrativos del Estado. A modo de ejemplo, se encuentra lo previsto en el artículo 48 del Decreto Legislativo N° 1280 que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento y modificatorias.<sup>32</sup>

El servicio que es prestado directamente por la entidad pública en beneficio de la ciudadanía **no puede dejarse de brindar, en atención a que su ausencia afecta a las personas destinatarias, generando una vulneración directa a sus derechos fundamentales.** Al

---

Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.  
La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.

<sup>30</sup> Ver Resolución N° 006-2021/CCD-INDECOPI de fecha 26 de enero del 2021, correspondiente al Expediente N° 165-2018/CCD, seguido por CENTRO TOXICOLÓGICO S.A.C. contra UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS.

<sup>31</sup> **Reglamento Decreto Legislativo N° 1278 que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM**

**Artículo 120.- Recuperación de las áreas degradadas por residuos sólidos**

120.1 Para la recuperación de las áreas degradadas por residuos sólidos municipales, las municipalidades deben contar previamente con un Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos aprobado por la autoridad ambiental competente.

120.2 El Plan de recuperación comprende actividades como: la delimitación del área a recuperar que incluye cerco perimétrico, diseño de estabilización del suelo, cobertura y confinamiento final de residuos sólidos, manejo de gases, manejo de lixiviados y de aguas pluviales, e integración paisajística con el entorno natural. (...)

**Artículo 121.- Reconversión y manejo de áreas degradadas por residuos sólidos**

Para la reconversión y manejo de áreas degradadas por residuos sólidos las municipalidades deben contar un Programa de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos aprobado por la autoridad competente.

Corresponde la reconversión de áreas degradadas por residuos sólidos cuando se cuente con disponibilidad de área y su construcción se haya realizado sobre la base de un expediente técnico cumpliendo con los criterios técnicos para el diseño y construcción relacionados al manejo, control y/o tratamiento de los lixiviados, implementación de drenes y chimeneas de evacuación y control de gases e impermeabilización de base y taludes de la infraestructura de disposición final de residuos sólidos, pero sin contar con un IGA aprobado.

<sup>32</sup> **Decreto Legislativo N° 1280 que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento**

**Artículo 48.- Régimen legal especial**

**48.1.** Las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas de accionariado municipal se constituyen como sociedades anónimas.

**48.2.** Las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas de accionariado municipal se rigen por el régimen legal especial establecido por la presente Ley, su Reglamento y las normas sectoriales; por las normas que regulan los Sistemas Administrativos del Estado, en cuanto sean aplicables, y supletoriamente por las normas que rigen la actividad empresarial privada, principalmente por la Ley General de Sociedades y el Código Civil.

respecto, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, debe resaltarse que estos servicios “cobran vital importancia en una sociedad, pues de su existencia y funcionamiento depende no solo el logro de mejores niveles de vida para las personas que la integran, sino que incluso en la eficiencia de su prestación se encuentran en juego la vida e integridad (...)”.<sup>33</sup> En tal sentido, el servicio prestado directamente por la entidad pública asegura que este sea efectivamente gozado por las personas, mediante su accesibilidad y disponibilidad (de recursos y prestaciones: infraestructura, personal, etc)<sup>34</sup>.

Es así que las materias en las que las entidades públicas prestan servicios en favor de la ciudadanía **en donde existe una imposibilidad de omisión** son, por ejemplo, en saneamiento, salubridad, alimentación, gestión y manejo de residuos sólidos, etc. Entre dichas entidades tenemos a las municipalidades que administran camales, áreas degradadas por residuos sólidos, entidades prestadoras del servicio de saneamiento - EPS, entre otros, a través de las cuales se prestan servicios en favor de la ciudadanía en materia de saneamiento, salubridad, gestión y manejo de residuos sólidos, etc, por ende, si se deja de prestar el servicio, se llega a generar una afectación directa a los derechos fundamentales de las personas de la circunscripción territorial de la entidad pública.

En atención a las diferencias detectadas en la realización de actividades económicas o prestación de servicios por parte del Estado, si bien la mejora regulatoria no incluye una regla explícita de cálculo de multa para entidades públicas que brindan un servicio público sin posibilidad de omisión, se propone una diferenciación en la determinación del beneficio ilícito (B) para este tipo de entidades.

Finalmente, cabe indicar que la mejora regulatoria es aplicable a los administrados de los sectores cuya fiscalización ambiental sea transferido al OEFA de acuerdo al cronograma establecido en el Decreto Supremo N° 006-2023-MINAM, Decreto Supremo que aprueba el Cronograma de Transferencia de Funciones en materia de fiscalización ambiental de los subsectores Transportes, Vivienda y Construcción, Saneamiento, Comunicaciones, Salud, Defensa, y Cultura al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

### III.2. Definiciones

Para la adecuada aplicación de la mejora regulatoria, se consideran las siguientes definiciones:

**(i) Beneficio Ilícito:** beneficio obtenido o que espera obtener el infractor al no cumplir una obligación ambiental fiscalizable, es decir, lo que percibe, percibiría o pensaba percibir el administrado cometiendo la infracción (ingresos ilícitos), así como lo que ahorra, ahorraría o pensaba ahorrar cometiendo la infracción (costo evitado o postergado)

**(ii) Costos evitados:** ahorro obtenido por el administrado como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, al omitir las inversiones o gastos necesarios para dar cumplimiento a la normativa ambiental o para prevenir la ocurrencia de impactos ambientales negativos.

**(iii) Costos postergados:** ahorro obtenido por el administrado como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, mediante la postergación de las inversiones o gastos necesarios para dar cumplimiento a la normativa ambiental o para prevenir la ocurrencia de impactos ambientales negativos.

**(iv) Factores para la graduación de multas:** son hechos o circunstancias que se incluyen en la fórmula con el objetivo que la multa sea proporcional a las circunstancias de cada caso en concreto, sobre la base de criterios objetivos. Incluyen tanto las circunstancias verificadas que incrementan la gravedad de la infracción —y, por tanto, elevan la multa— como aquellas

<sup>33</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1956-2004-AA, fundamento 7.

<sup>34</sup> LANDA, Cesar. Los derechos fundamentales. Colección Lo Esencial del Derecho 2. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017, p. 162.

acciones o condiciones acreditadas por el administrado, conforme a lo previsto en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), que una vez verificadas, justifican la reducción del monto de la multa aplicable.

**(v) Impacto ambiental negativo:** alteración negativa de uno o más de los componentes del ambiente, provocada por la acción de una actividad fiscalizable.

**(vi) Ingresos ilícitos:** ingresos económicos ilegalmente relacionados al incumplimiento de la normativa ambiental.

**(vii) Intencionalidad:** acción dolosa, consciente y deliberada del administrado de cometer la infracción, debidamente verificada.

**(viii) Probabilidad de detección:** es la posibilidad, medida en términos porcentuales, de que la comisión de una infracción sea detectada por la autoridad administrativa.

**(ix) Zonas de compleja ubicación:** son áreas geográficas donde el acceso para el ejercicio de la supervisión ambiental requiere medios de transporte no convencionales, como embarcaciones fluviales, avionetas o helicópteros, o desplazamientos prolongados a pie, debido a la ausencia de vías transitables, condiciones geográficas adversas o restricciones climáticas estacionales.

### III.3. Reglas para la aplicación de la metodología para el cálculo de multas

Es preciso indicar que de la revisión del marco teórico se ha podido identificar que el concepto de daño se encuentra estrechamente vinculado con el perjuicio ocasionado entendido como la afectación ambiental o pérdida que se genera a partir de un impacto ambiental negativo sobre los ecosistemas. Asimismo, el término "*damage*" (o daño por su traducción al español) es comúnmente utilizado en la literatura para representar el costo social asociado al deterioro del ambiente, derivado de impactos ambientales negativos, el cual debe ser internalizado por las empresas a través de sanciones económicas (Cohen, 1987<sup>35</sup>).

Bajo este enfoque, el daño ambiental no solo comprende la contaminación generada directamente, sino también los efectos residuales no mitigados (por ejemplo, la fracción del derrame no recuperada), y sirve como base para establecer penalidades proporcionales al nivel de afectación, ajustadas según la probabilidad de detección (*p*) o los factores de graduación de multas por parte de las autoridades regulatorias.

No obstante, la aplicación de la Metodología para el cálculo de multas 2013 evidencia que el daño ambiental no ha operado como un criterio efectivo en la determinación de las sanciones pecuniarias, dado que, conforme a la información estadística revisada y a lo señalado por los equipos técnicos de la DFAI y del TFA, no se han identificado casos en los que se haya aplicado su valoración económica ni su análisis como componente determinante del cálculo de la multa, principalmente debido a las dificultades para su acreditación en el marco de los procedimientos administrativo sancionadores y a la ausencia de reglas normativas objetivas que oriente su uso,

En ese sentido, la propuesta de nuevas reglas para la aplicación de la metodología para el cálculo de multas contempla como principal criterio la ocurrencia de un impacto ambiental negativo, por lo que se sustituye las referencias a "daño ambiental" por "impacto ambiental negativo". Por consiguiente, en aquellos escenarios en los que es el incumplimiento es de carácter formal o no se ha generado un impacto ambiental negativo se propone la determinación de las multas a través de la estimación del beneficio ilícito (*B*), probabilidad de detección (*p*) y los factores de graduación de multas sin considerar los factores relacionados con las características del impacto ambiental, los mismos que ya no cuentan con la diferencia entre "*daño potencial*" o "*daño real*"<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Cohen, M. (1987). Optimal Enforcement Strategy to Prevent Oil Spills: An Application of a Principal-Agent Model with Moral Hazard. *Journal of Law and Economics*, University of Chicago Press, vol. 30(1), pages 23-51, April.

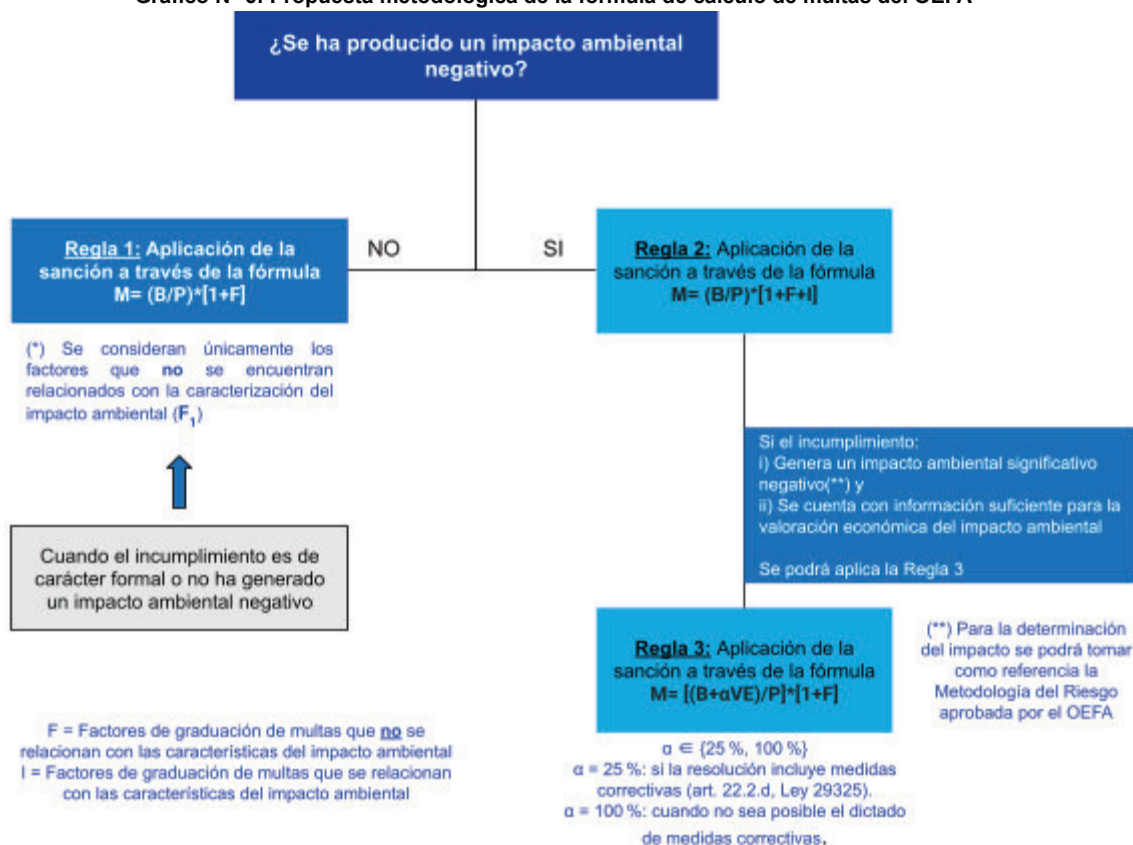
<sup>36</sup> Al respecto, el Manual Explicativo de la Metodología para el cálculo de multas del OEFA, aprobado Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD y derogado mediante Resolución N° 024-2017-OEFA/CD, definió al daño potencial como el riesgo, peligro, proximidad o eventualidad de que ocurra cualquier tipo de detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio al ambiente y/o alguno de sus componentes como

Por otro lado, para aquellos casos en los que se haya generado un impacto ambiental negativo se propone que la determinación de multas se realice a través de la estimación del beneficio ilícito ( $B$ ), probabilidad de detección ( $p$ ) y la aplicación de factores de graduación de multas los cuales incluyen aquellos relacionados con las características del impacto ambiental negativo.

Adicionalmente, se ha previsto que para los casos en los cuales se haya producido un impacto ambiental negativo significativo y además se cuente con la información suficiente para su valoración económica, la multa se calcula a través de la estimación del beneficio ilícito ( $B$ ), probabilidad de detección ( $p$ ), una proporción o la totalidad de la valoración económica del impacto negativo significativo ( $VE$ ) y la aplicación de factores de graduación de multas excluyendo aquellos relacionados con las características del impacto ambiental negativo.

Asimismo, en caso la resolución que impone la multa incluya el dictado de medidas correctivas como las previstas en el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley del Sinefa, la multa base estará conformada por una proporción (25%) de la valoración económica del impacto ambiental estimado ( $VE$ ), y en caso no sea posible el dictado de medidas correctivas se incluirá el total de la valoración económica del impacto ambiental estimado ( $VE$ ).

Gráfico N° 6: Propuesta metodológica de la fórmula de cálculo de multas del OEFA



Elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria.

- Regla N° 1:** cuando el incumplimiento es de carácter formal o no genera un impacto ambiental negativo. En este caso, la multa base se calcula considerando el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, y los factores de graduación de multas que no se encuentran vinculados con el análisis de las características del impacto ambiental; tal como se muestra en la siguiente fórmula:

consecuencia de fenómenos, hechos o circunstancias con aptitud suficiente para provocarlos y al daño real como el detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio actual y probado, causado al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia del desarrollo de actividades humanas.

$$\text{Multa } (M) = \left(\frac{B}{p}\right) \cdot [1 + F]$$

Donde:

$B$  = Beneficio ilícito (obtenido por incumplir la norma)

$p$  = Probabilidad de detección

$F$  = Suma de factores para la graduación de multas que no se encuentran relacionados con el análisis de las características del impacto ambiental negativo; es decir:  $F = f_1 + f_2 + f_3$ ; donde cada factor de  $F$  es detallado en la *Tabla N° 2. Factores para la graduación de multa y criterios de aplicación*.

2. **Regla N° 2:** para los casos en los cuales el incumplimiento haya generado un impacto ambiental negativo, se estimará el beneficio ilícito, la probabilidad de detección y los factores de graduación de multas que no se relacionan con las características del impacto ambiental negativo y los que sí se relacionan; tal como se muestra a continuación.

$$\text{Multa } (M) = \left(\frac{B}{p}\right) \cdot [1 + F + I]$$

Donde:

$B$  = Beneficio ilícito (obtenido por incumplir la norma)

$p$  = Probabilidad de detección

$F$  = Suma de factores para la graduación de multas que no se encuentran relacionados con el análisis de las características del impacto ambiental negativo; es decir:  $F = f_1 + f_2 + f_3$ ; donde cada factor de  $F$  es detallado en la *Tabla N° 2. Factores para la graduación de multa y criterios de aplicación*.

$I$  = Suma de factores para la graduación de multas, asociados con las características del impacto ambiental negativo; es decir:  $I = i_1 + i_2 + i_3 + i_4 + i_5 + i_6 + i_7 + i_8 + i_9$ ; donde cada factor de  $I$  es detallado en la *Tabla N° 2. Factores para la graduación de multa y criterios de aplicación*.

La existencia y magnitud del impacto ambiental negativo se determinan a partir de la variable "Consecuencia" de conformidad a lo establecido a la *Metodología para la estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables*, o la metodología que la sustituya (en adelante, ***Metodología para la determinación del riesgo***<sup>37</sup>), empleando todas sus categorías.

3. **Regla N° 3:** en caso, el incumplimiento haya generado un impacto ambiental negativo significativo y además se cuente con información suficiente que permita su valoración económica, se puede aplicar la siguiente fórmula la cual incluye su cuantificación excluyendo aquellos factores de graduación de multas relacionados con las características del impacto ambiental negativo.

$$\text{Multa } (M) = \left(\frac{B+\alpha VE}{p}\right) \cdot [1 + F]$$

Donde:

$B$  = Beneficio ilícito (obtenido por incumplir la norma)

$VE$  = Valoración económica del impacto ambiental negativo significativo

$\alpha$ : Proporción de la valoración económica del impacto ambiental estimado. Puede tomar dos valores:  $\alpha \in \{25\%, 100\%\}$

- $\alpha = 25\%$  cuando la resolución que impone la multa incluye el dictado de medidas correctivas como las previstas en el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- $\alpha = 100\%$  cuando no sea posible el dictado de medidas correctivas.

<sup>37</sup>

La Metodología para la determinación del riesgo la cual fue aprobada como parte integrante del Reglamento de Supervisión aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, sus modificatorias o la norma que lo sustituya.

$p$  = Probabilidad de detección

$F$  = Suma de factores para la graduación de multas que no se encuentran relacionados con el análisis de las características del impacto ambiental; es decir:  $F = f_1 + f_2 + f_3$ ; donde cada factor de  $F$  es detallado en la *Tabla N° 2. Factores para la graduación de multa y criterios de aplicación*.

Para la aplicación de la presente regla, se considera que existe un impacto ambiental negativo significativo cuando el incumplimiento genera una “Consecuencia” de magnitud superior al nivel moderado, de acuerdo a la Metodología para la determinación del riesgo.

Dicha metodología establece dos expresiones para el cálculo del nivel de “Consecuencia”, diferenciando el entorno natural y el entorno humano<sup>38</sup>, conforme a lo siguiente:

$$\text{Consecuencia}_{\text{Entorno humano}} = \text{Cantidad} + 2 * \text{Peligrosidad} + \text{Extensión} + \text{Personas potencialmente expuestas}$$

$$\text{Consecuencia}_{\text{Entorno natural}} = \text{Cantidad} + 2 * \text{Peligrosidad} + \text{Extensión} + \text{Medio potencialmente afectado}$$

Cuando la “Consecuencia” se presenta en ambos entornos, se considera el valor más alto obtenido. Los rangos de puntuación y su respectiva clasificación son los siguientes:

Puntuación	Condición de la consecuencia	Valor
[18-20]	Crítica	5
[15-17]	Grave	4
[11-14]	Moderada	3
[8-10]	Leve	2
[5-7]	No relevante	1

Por lo tanto, el impacto ambiental negativo se determina a partir de una metodología objetiva de estimación de la consecuencia de los eventos evaluados. Bajo este enfoque, el “impacto ambiental negativo significativo” corresponde a aquellos casos en los que el incumplimiento de la obligación ambiental fiscalizable arroje un nivel de “Consecuencia” superior al nivel moderado.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que la valorización económica del impacto ambiental negativo significativo se efectúa mediante una lista de pasos que permite garantizar objetividad, transparencia y predictibilidad.

- Identificación de los servicios ecosistémicos afectados.
- Determinación de la magnitud de la afectación del servicio ecosistémico.
- Selección del método de valoración más adecuado, en el contexto del procedimiento administrativo sancionador.
- Estimación de los valores económicos con la información disponible.

Asimismo, que es importante recalcar que para la selección del método de valoración económica se consideran las siguientes condiciones necesarias y la información mínima requerida:

Método de valoración	Tipo de valor	Condiciones necesarias	Información requerida
Precios de mercado	Uso directo	Bienes y servicios que se transan en el mercado	Precios, cantidades, costos

<sup>38</sup> La estimación del entorno humano y entorno natural se encuentran en el Anexo 4 del Reglamento de Supervisión aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD.

Método de valoración	Tipo de valor	Condiciones necesarias	Información requerida
Cambios en la productividad	Uso indirecto	Los bienes y servicios ecosistémicos se constituyen como un insumo de los productos de mercado	Precios, costos, cantidad o calidad del bien o servicio ecosistémico
Costos de viaje	Uso directo	Existencia de beneficios recreacionales en un lugar	Costos incurridos en el viaje, costos de oportunidad del tiempo, sustitutos
Precios hedónicos	Uso directo /indirecto	Un bien o servicio ecosistémico es un atributo que caracteriza a un bien de mercado	Información del bien o servicio ecosistémico como atributo, precios del bien de mercado
Costos evitados	Uso directo/ indirecto	Propuestas técnicamente factibles a ser implementadas. Debe existir evidencia que las personas o la sociedad tiene intención y capacidad de efectuar el gasto	Costos
Valoración contingente	Uso y no uso	Bien sin mercado	Disposición a pagar por un cambio propuesto
Experimentos de elección	Uso y no uso	Bien sin mercado	Disposición a pagar por más de un cambio propuesto
Transferencia de beneficios	Uso y no uso	Contextos similares	Factores de ajuste

Elaboración: SMER-DPEF. Fuente: Minam (2016<sup>39</sup>).

Sin perjuicio de lo anterior, la elección del método de evaluación dependerá de la disponibilidad, calidad y oportunidad de los datos, así como la disponibilidad de obtenerlos a un costo razonable y en el tiempo requerido<sup>40</sup>.

En cuanto al criterio de “*información suficiente*”, este se configura cuando existe evidencia técnica y datos verificables que permiten aplicar razonablemente alguno de los métodos de valoración indicados.

Finalmente, en aquellos informes técnicos en los que no se constate la existencia de un impacto ambiental negativo significativo, no corresponde realizar la valoración económica respectiva.

### III.4. Entidades Públicas

Si bien en los trabajos seminales de Becker (1968) y Stigler (1970<sup>41</sup>), así como en el de Polinsky y Shavell (1999<sup>42</sup>), la determinación de multas pecuniarias se aborda bajo una

<sup>39</sup> Minam (2016). Guía de valoración económica del patrimonio natural. Disponible en: <https://www.minam.gob.pe/patrimonio-natural/wp-content/uploads/sites/6/2013/10/GVEPN-30-05-16-baja.pdf>

<sup>40</sup> Dosi, C. (2001). Environmental values, valuation methods, and natural disaster damage assessment. CEPLAN, Santiago de Chile

<sup>41</sup> Stigler, G.(1974). The Optimum Enforcement of Laws. NBER Chapters, in: Essays in the Economics of Crime and Punishment, pages 55-67, National Bureau of Economic Research, Inc.

<sup>42</sup> Polinsky, M. y Shavell, S. (1999). The economic theory of public enforcement of law. National Bureau of Economic Research. Pp. 54.

perspectiva de optimalidad económica, dichos enfoques no diferencian de forma explícita la naturaleza del infractor, es decir, si es un agente privado o público.

Larson (1998<sup>43</sup>) argumentó que el sector público y el sector privado presentan una incompatibilidad fundamental entre los valores que persiguen; por ejemplo, mientras que la finalidad del sector público está orientada al bien público y al bienestar social, el sector privado busca la generación de ganancias o lucro.

Earnhart (2000<sup>44</sup>) desarrolló un modelo de agente-principal para analizar la combinación óptima entre multas monetarias y medidas correctivas (basadas en recursos reales) en el marco de dos sistemas económicos distintos: una economía de mercado y una economía centralmente planificada.

A partir de datos de la República Checa entre 1988 y 1992, sobre sanciones impuestas por accidentes contaminantes en cuerpos de agua, el autor evidenció que, en una economía planificada, se tiende a priorizar las medidas correctivas, mientras que las multas monetarias tienen un bajo poder disuasivo o punitivo.

De acuerdo a la *Information Commissioner's Office* (ICO) del Reino Unido (2022<sup>45</sup>), el esquema de sanciones en el sector público no necesariamente debería ser igual al del sector privado, argumentando que factores no monetarios, pueden tener mayor impacto.

En el sector público, la evidencia sugiere que los incentivos financieros tienen un impacto menor debido a la ausencia de lucro. Las entidades públicas suelen estar influenciadas por factores como la influencia política, la asignación de presupuesto y la gestión burocrática, por lo que resulta más efectivo considerar alternativas a las sanciones monetarias. Las multas, en última instancia, repercuten en la ciudadanía, ya sea a través de un aumento del gasto público o de una disminución en la calidad de los servicios (ICO, 2022).

De acuerdo al Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) de la Unión Europea (UE), "cada Estado miembro podrá establecer las normas sobre si se pueden imponer multas administrativas, y en qué medida, a las autoridades y organismos públicos establecidos en dicho Estado miembro" (artículo 83.7).

Al respecto, según la ICO (2022), de los treinta países del Espacio Económico Europeo (EEA) cubiertos por el GDPR de la UE: once no permiten la imposición de multas administrativas a entidades públicas; once limitan el uso de multas administrativas a autoridades públicas; dos países (incluyendo Noruega y Portugal) aplican reglas iguales para públicos y privados, y seis países (Bulgaria, Islandia, Italia, Letonia, Eslovaquia, España) no tienen legislación específica sobre multas para autoridades públicas.

Como parte del análisis, se revisó la casuística de multas impuestas a entidades públicas en Sudáfrica, Estados Unidos, Chile y Bélgica.

En Sudáfrica, el Tribunal de Magistrados de Lydenburg sancionó en 2022 a la Municipalidad de Thaba Chweu por la gestión deficiente de aguas y residuos peligrosos, así como por el uso ilícito de recursos hídricos. Se impuso una multa de 10 millones de rands, de los cuales cinco millones fueron efectivos y los otros cinco quedaron suspendidos por un periodo de cinco años, condicionados a que la municipalidad no reincida en una infracción similar durante dicho plazo. De la multa efectiva, 4.8 millones de rands se destinaron a reparaciones urgentes y renovación de infraestructura municipal, mientras que los 200 000 rands restantes se asignaron como compensación al Departamento de Asuntos Ambientales por los costos de la investigación (Nyuswa, 2022)<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Larson, P.(1998). Public and private values at odds: can private sector values be transplanted into public sector institutions?

<sup>44</sup> Earnhart, D.(2000). Optimal Mix of Penalties in a Principal-Agent Model under Different Institutional Arrangements, *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 82(4), pages 634-645, November.

<sup>45</sup> ICO (2022). The Effectiveness of Regulatory Penalties in the Public Sector.

<sup>46</sup> Nyuswa, M. (2022, junio 14). Local municipality sentenced for contaminating the environment. National Presecuting Authority. <https://www.npa.gov.za/media/local-municipality-sentenced-contaminating-environment>

En otro caso, el Tribunal de Magistrados de Bethal sancionó en 2024 a la Municipalidad de Govan Mbeki por la descarga de aguas residuales sin tratamiento, imponiéndole una multa de 200 millones de rands, de los cuales 50 millones fueron suspendidos por cinco años. Además, el tribunal ordenó la implementación de medidas administrativas, incluyendo la reparación de equipos e instalación de básculas puente en todos los vertederos del municipio (Maromo, 2024)<sup>47</sup>.

En Estados Unidos, la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) impuso una multa civil federal de 1 millón de dólares a la Ciudad de Colorado Springs por incumplimientos del permiso del Sistema Nacional de Eliminación de Descargas de Contaminantes (NPDES, por sus siglas en inglés). Asimismo, la EPA exigió una inversión de 11 millones de dólares en proyectos de restauración destinados a mitigar los daños causados al arroyo Fountain y sus afluentes. Estos proyectos incluyen la restauración de hábitats, canales y la construcción de humedales artificiales (EPA, 2023)<sup>48</sup>.

En Chile, el Segundo Tribunal Ambiental anuló una multa de 23 Unidades Tributarias Anuales (UTA) impuesta por la Superintendencia del Medio Ambiente a la Municipalidad de Llay Llay, en la región de Valparaíso, por incumplimiento de la norma de emisión de ruidos. En su lugar, el Tribunal impuso una sanción no pecuniaria consistente en una amonestación escrita, considerando que el presupuesto municipal se encuentra destinado al cumplimiento de fines comunitarios (Segundo Tribunal Ambiental de Chile, 2022)<sup>49</sup>.

En Bélgica, la Autoridad de Protección de Datos impuso en 2019 una multa de EUR 5000 a un alcalde y a un funcionario municipal, en dos casos distintos. Las sanciones se derivaron del uso indebido de datos personales con fines electorales, al emplear dicha información para el envío de propaganda política en el marco de sus campañas de reelección durante las elecciones locales de 2018 (European Data Protection Board, 2019)<sup>50</sup>.

Por otro lado, la teoría económica reconoce que las entidades públicas y privadas operan bajo estructuras de incentivos diferentes, lo cual tiene implicancias importantes para el diseño de esquemas de responsabilidad y sanción. Mientras que las entidades privadas responden directamente a incentivos de mercado, tales como la maximización de beneficios y la presión competitiva, las entidades públicas carecen de mecanismos similares de evaluación y rendición de cuentas.

Al respecto, de acuerdo con la teoría de la agencia (Jensen y Meckling, 1976<sup>51</sup>), la alineación entre intereses del principal (accionistas o ciudadanos) y del agente (gerentes o funcionarios públicos) depende críticamente de la estructura de incentivos y de los mecanismos de monitoreo. En el caso del sector público, los ciudadanos como "principales" enfrentan mayores dificultades para monitorear el comportamiento de los funcionarios, debido a la dispersión del control, la asimetría de información y la falta de mecanismos directos de sanción.

---

<sup>47</sup> Maromo, J. (2024, junio 19). R200 million Mpumalanga municipality fined for polluting water resources by releasing raw sewage. The Star. <https://thestar.co.za/news/crime-and-courts/2024-04-10-r200-million-mpumalanga-municipality-fined-for-polluting-water-resources-by-releasing-raw-sewage/>

<sup>48</sup> Environmental Protection Agency. (2023, diciembre 11). Colorado Springs agrees to improve stormwater management in settlement with United States. <https://www.epa.gov/newsreleases/colorado-springs-agrees-improve-stormwater-management-settlement-united-states>

<sup>49</sup> Segundo Tribunal Ambiental de Chile. (2022, septiembre 6). Sentencia R-326-2022: Reclamación Municipalidad de Llay Llay contra Superintendencia del Medio Ambiente. [https://tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2023/06/2022.09.06\\_Sentencia\\_R-326-2022.pdf](https://tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2023/06/2022.09.06_Sentencia_R-326-2022.pdf)

<sup>50</sup> European Data Protection Board. (2019, noviembre 28). Belgian Data Protection Authority imposes two new fines. [https://www.edpb.europa.eu/news/national-news/2019/belgian-data-protection-authority-imposes-two-new-fines\\_fr](https://www.edpb.europa.eu/news/national-news/2019/belgian-data-protection-authority-imposes-two-new-fines_fr)

<sup>51</sup> Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. Journal of Financial Economics, 3(4), 305–360.

En esa misma línea, autores como Tirole (1994<sup>52</sup>) y Martimort (2002<sup>53</sup>) desarrollan modelos en los que se argumenta que las organizaciones públicas están sujetas a múltiples partes interesadas, objetivos difusos y una menor exposición a señales de desempeño del mercado, lo que reduce la eficacia de los incentivos tradicionales.

Por ello, el riesgo de comportamientos oportunistas o negligencia en el cumplimiento de funciones puede ser mayor en contextos públicos si no se diseñan sistemas de incentivos internos claros, asociados directamente a los funcionarios responsables.

En conclusión, la revisión teórica evidencia que no existe una fórmula estandarizada para el cálculo de multas a entidades públicas, debido a que sus objetivos, valores e incentivos difieren de los del sector privado. Desde el análisis de la economía del derecho, las sanciones a entidades públicas no siempre operan bajo una lógica clásica de disuasión por costos y beneficios, dado que el beneficio del incumplimiento no es capturado individualmente y la sanción puede afectar recursos destinados a fines públicos.

Asimismo, el análisis de casos comparados muestra que los esquemas sancionadores hacia estas entidades suelen adoptar enfoques diferenciados, priorizando medidas correctivas y preventivas.

Por ello, la “*Metodología para el cálculo de multas y aplicación de los factores de graduación de multas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA*” no incluye una regla explícita de cálculo de multa para Entidades Públicas. Sin embargo, se propone una diferenciación en el tratamiento del componente de beneficio ilícito (*B*), a fin de mantener criterios de proporcionalidad y efectividad.

### III.5. Estimación del Beneficio Ilícito

Para el cálculo de las multas, el beneficio ilícito (*B*) que se considere debe incluir necesariamente todos los conceptos que puedan representar un beneficio o ventaja para el infractor al incumplir la norma ambiental y/o afectar el ambiente. La inclusión integral de dichos conceptos resulta necesaria a fin de evitar que subsistan incentivos para la comisión de la conducta infractora.

Asimismo, el beneficio ilícito (*B*) puede determinarse a través de la estimación de los costos evitados o postergados necesarios para dar cumplimiento a la normativa ambiental o para prevenir la ocurrencia de impactos ambientales negativos. Además, considerando las características del incumplimiento el beneficio ilícito también puede ser calculado a través de los ingresos económicos obtenidos al incumplir la normativa ambiental.

Para el cálculo de multas de las entidades públicas<sup>54</sup> que presten el servicio en beneficio de la ciudadanía con imposibilidad de omisión, se debe exceptuar de su cálculo los costos relacionados con los recursos asignados para la ejecución de inversiones públicas en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, así como los recursos vinculados para la operación y mantenimiento de la infraestructura existente necesaria para el cumplimiento de las obligaciones ambientales exigibles, debido a que estos recursos se orientan a un fin público.

En ese sentido, para la determinación de las multas para este tipo de entidades se podrá considerar como parte de los costos identificados para la estimación del beneficio ilícito (*B*) los conceptos relacionados con la gestión, tramitación, capacitación o similares vinculados a la formulación y evaluación (realización de los estudios de preinversión), elaboración del

<sup>52</sup> Tirole, J. (1994). The Internal Organization of Government. Oxford Economic Papers, 46(1), 1–29.

<sup>53</sup> Laffont, J. J., & Martimort, D. (2002). The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model. Princeton University Press.

<sup>54</sup> Es importante tener en cuenta que dentro de las entidades del sector público se diferencian dos grupos: de un lado, las empresas del estado, y de otro los organismos de derecho público. Respecto a las empresas del estado es importante tener en cuenta que si bien desarrollan su actividad empresarial en atención a un interés público, orientada a la provisión de servicios esenciales y sin perseguir fines de lucro en sentido estricto, ello no excluye su naturaleza empresarial ni la generación de ingresos derivados del desarrollo de diversas actividades económicas. Al respecto, el artículo 60° de la Constitución Política del Perú establece, de manera expresa, que la actividad empresarial, sea de carácter público o privado, debe recibir idéntico tratamiento legal. En aplicación de dicho mandato constitucional, la mejora regulatoria ha determinado que corresponde conferir a las empresas del Estado un régimen equiparable al aplicable a las empresas privadas.

expediente técnico o gestiones administrativas necesarias que permitan la ejecución de proyectos que se encuentran en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones o los recursos vinculado a la operación y mantenimiento de infraestructura requerida para el cumplimiento de sus obligaciones ambientales.

Por lo tanto, para asegurar la efectiva ejecución de la obligación ambiental, el beneficio ilícito (*B*) se estima sobre los costos evitados en la gestión para lograr la inversión que requiere el cumplimiento.

### III.6. Probabilidad de detección

Con el propósito de poder generar criterios que permitan fortalecer el sustento para la aplicación de la probabilidad de detección (*p*), se tomaron como referencia las cinco categorías de probabilidad establecidas en el Anexo 2 de la *Metodología de cálculo de multas 2013* y se contrastaron con la opinión de los especialistas de la DFA y el TFA a fin de poder evaluar la aplicabilidad de cada una de las categorías vigentes y sus valores asignados.

En ese sentido, la mejora regulatoria plantea que la probabilidad de detección (*p*) sea una función inversamente relacionada con el costo de su detección. En particular, se propone asignar una probabilidad de detección alta en aquellos casos donde los costos de verificación son bajos —como en el caso de los incumplimientos formales o los eventos auto-reportados— y una probabilidad más baja en aquellos escenarios donde la detección implica mayores costos operativos.

Para aplicar la probabilidad de detección (*p*), se han definido cuatro niveles con sus respectivas descripciones, con el fin de facilitar su análisis. La asignación de la probabilidad se basa en las condiciones específicas señaladas en cada nivel. En los casos de infracciones detectadas en lugares que presentan compleja ubicación, infracciones cuya detección requiere estudios de alta complejidad, así como las incluidas en la categoría de probabilidad "Baja", no se admite combinación con otras y predomina la probabilidad establecida para dichas situaciones específicas. En los demás casos, ante la concurrencia de dos o más condiciones, se asigna la categoría con la mayor probabilidad de detección.

**Cuadro N° 3: Elementos para la estimación de la probabilidad de detección**

Probabilidad	Valor	Descripción
Muy alta	100%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abarca cualquier incumplimiento auto-reportado por el administrado antes de la supervisión del OEFA.</li> <li>Abarca aquellas infracciones por el incumplimiento en la entrega de información requerida por el OEFA en forma, plazo o modo.</li> <li>Abarca aquellas infracciones por incumplimiento en la entrega de información sujeta a plazo, forma o modo contenidas en la normativa vigente, instrumentos de gestión ambiental, entre otras fuentes.</li> <li>Abarca aquellas infracciones por incumplimiento de la normativa aprobada o referencial, cuando la concentración o cantidad del parámetro analizado excede el valor máximo establecido, según lo verificado en los informes de monitoreo ambiental. <b>(1)</b></li> </ul>
Alta	75%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abarca aquellas infracciones detectadas en el marco de una supervisión especial, es decir, aquella que se origina por alguna de las siguientes circunstancias: (i) emergencia ambiental, (ii) denuncia ambiental, (iii) solicitudes de intervención formuladas por organismos públicos, (iv) verificación del cumplimiento de las medidas administrativas ordenadas por el OEFA, y (v) otras circunstancias que evidencien la necesidad de efectuar una supervisión que requiere una atención prioritaria. <b>(2)</b></li> </ul>
Media	50%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abarca aquellas infracciones detectadas durante supervisiones regulares realizadas de manera periódica y planificada.</li> <li>Abarca aquellas infracciones detectadas en lugares que presentan compleja ubicación.</li> <li>Abarca aquellas infracciones que requieren estudios previos de alta complejidad, técnicas sofisticadas, u otros similares para su detección (como informes de causalidad</li> </ul>

		realizados por la Dirección de Evaluación, entre otros similares).
Baja	10%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abarca aquellas infracciones relacionadas con negar el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa.</li> <li>Abarca aquellas infracciones con remitir información o documentación falsa a la Entidad de Fiscalización Ambiental.</li> </ul>

(1) Para los casos de excesos de LMP, VMA o ECA en caso sean advertidos a partir de un informe de monitoreo ambiental, que viene reportando el administrado como parte de su compromiso.

(2) Si bien el Reglamento de Supervisión del OEFA reconoce que estas circunstancias pueden verificarse también en una supervisión regular, para fines de la presente metodología se consideran dentro de la categoría de probabilidad "Alta", a fin de evitar traslapamientos en la asignación de probabilidades.

Elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria.

### III.7. Factores de graduación de multas

Los factores para la graduación de multas son hechos o circunstancias que al ser considerados aumentan o disminuyen el monto de la multa con el objetivo que la sanción sea proporcional a la circunstancias de cada caso en concreto pero basado en criterios objetivos.

Del análisis descriptivo de la información sistematizada la *Metodología de cálculo de multas 2013* considera siete factores de graduación para el cálculo de multas. De ellos, el f1 y f3 están relacionados a las características del impacto ambiental.

Sin embargo, de la revisión de metodologías para el cálculo de multas de otras instituciones (tanto a nivel nacional e internacional), se ha podido advertir que los factores de graduación suelen estar relacionados a la reincidencia, intencionalidad, acciones correctivas, grado de cooperación o arrepentimiento mostrado por el presunto infractor, entre otros criterios similares.

En ese sentido, considerando la importancia de diferenciar los factores asociados a las características del impacto ambiental negativo y aquellos relacionados con la conducta del presunto infractor durante la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores, se propone diferenciar los factores en dos grupos, tal como se muestra a continuación:

**Cuadro N° 4: Factores de las características del impacto ambiental y factores no ambientales**

Tipo de Factores de graduación	Item	Descripción de los factores de graduación de multas
Factores relacionados con las características del Impacto Ambiental Negativo	i <sub>1</sub>	Aspectos ambientales
	i <sub>2</sub>	Componentes ambientales afectados
	i <sub>3</sub>	Grado de incidencia en los componentes ambientales
	i <sub>4</sub>	Según la extensión geográfica
	i <sub>5</sub>	Sobre la reversibilidad / recuperabilidad
	i <sub>6</sub>	Afectación sobre ANP o zonas de amortiguamiento o ecosistemas frágiles
	i <sub>7</sub>	Afectación a CCNN o CCCC o pueblos en aislamiento y contacto inicial o pueblos indígenas u originarios
	i <sub>8</sub>	Afectación a la salud de las personas
	i <sub>9</sub>	Adopción de las medidas necesarias para la mitigación o minimización o restauración o compensación de los impactos ambientales negativos generados
Factores no relacionados con las características del Impacto Ambiental Negativo	f <sub>1</sub>	Reincidencia en la comisión de la infracción
	f <sub>2</sub>	Cumplimiento después del inicio del procedimiento administrativo sancionador de la conducta al ordenamiento jurídico vigente
	f <sub>3</sub>	Intencionalidad

Asimismo, se debe precisar que el factor relacionado con el “*perjuicio económico causado*”, aprobado en la *Metodología de cálculo de multas 2013*, se encuentra relacionado con un criterio de pobreza no se relaciona directamente con el impacto ambiental analizado, por lo que para su determinación se toma como referencia la incidencia de pobreza estimada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), lo cual no representa una estimación aproximada del perjuicio económico causado por la infracción ambiental cometida.

Por ello, debido a que este factor no se relaciona directamente con el impacto ambiental negativo analizado y además cuenta con porcentajes relacionados con el daño potencial o real, se propone eliminar la aplicación de dicho factor en la presente propuesta. A continuación, se presenta la propuesta final de factores para la graduación de multas, considerando los ajustes y definiciones propuestas.

Es preciso indicar que, la aplicación mínima de los factores de impacto ambiental corresponde al uso de los valores mínimos establecidos para los factores  $i_1$ ,  $i_2$ ,  $i_3$ ,  $i_4$  e  $i_5$ , los cuales representan un incremento total del 38% sobre la sanción estimada. No obstante, si el administrado ha adoptado de manera oportuna todas las medidas que aseguren la mitigación o minimización o restauración o compensación<sup>55</sup> de los impactos ambientales negativos generados, se podrá aplicar un factor atenuante equivalente al -38% (factor  $i_9$ ), con el propósito de incentivar una actuación diligente orientada a la mitigación o minimización o restauración o compensación de los impactos ambientales negativos generados.

Por otro lado, si bien la presente Metodología se limita a regular el cálculo de la multa, es preciso señalar que para garantizar que la calidad del ambiente sea equivalente a la existente antes de la afectación generada, en los casos que lo ameriten, la resolución que impone la sanción podrá disponer una medida correctiva en la que se precise la acción a ejecutar —mitigación, minimización, restauración o compensación— así como su alcance, plazos y verificación, conforme a lo señalado en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD<sup>56</sup> y la Ley del Sinefa<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> **Guía para la aplicación de la Jerarquía de Mitigación en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobada por Resolución Ministerial N.° 00209-2024-MINAM** (página 9)

La Jerarquía de Mitigación es un marco metodológico que permite gestionar los impactos ambientales potenciales de manera secuencial e iterativa, mediante la aplicación de medidas en orden de prelación, para evitar o prevenir, minimizar o mitigar y restaurar (por recuperación, rehabilitación o restauración ecológica), los impactos negativos potenciales y, eventualmente, compensar los impactos residuales generados por los proyectos de inversión.

<sup>56</sup> **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD**

**Capítulo II**  
**Medidas correctivas**  
**Artículo 18.- Alcance**

Las medidas correctivas son disposiciones contenidas en la Resolución Final, a través de las cuales se impone al administrado una orden para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

**Artículo 19.- Dictado de medidas correctivas**

Pueden dictarse las siguientes medidas correctivas:

- (i) El decomiso de los bienes empleados para el desarrollo de la actividad económica.
- (ii) La paralización, cese o restricción de la actividad económica causante de la infracción.
- (iii) El retiro, tratamiento, almacenamiento o destrucción de bienes o infraestructura.
- (iv) El cierre parcial o total del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad económica causante de la infracción.
- (v) La obligación del responsable del daño de restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económicos.
- (vi) Adopción de medidas de mitigación.
- (vii) Imposición de obligaciones compensatorias sustentadas en la Política Ambiental Nacional, Regional, Local o Sectorial, según sea el caso.
- (viii) Acciones para revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas;
- (ix) Acciones para evitar la continuación del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
- (x) Otras que se deriven del ordenamiento vigente en materia ambiental.

<sup>57</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización ambiental**

**Artículo 22.- Medidas correctivas**

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.

- 
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.
- e) Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
- f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
- 22.3 Las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad y estar debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable.
- 22.4 El incumplimiento de una medida correctiva por parte de los administrados acarrea la imposición automática de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.
- 22.5 En caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida ordenada.

**Cuadro N° 5. Factores para la graduación de multa y criterios de aplicación**

Factor	Criterios	Calificación	Definiciones	Principales fuentes de información
<b>Factores orientados a identificar las características del impacto ambiental negativo</b>				
$i_1$	<b>El impacto ambiental se genera por uno o más Aspectos Ambientales</b>		<p>Un aspecto ambiental es un elemento de las actividades fiscalizables desarrolladas por los administrados que puede provocar uno o varios impactos ambientales. Ejemplos de aspectos ambientales son: las emisiones al aire, emisión de ruido, emisión de vibraciones, fuga de agua y desagüe, fuga de GLP, los vertimiento de aguas residuales, las descargas al suelo, el uso de materias primas y recursos naturales (agua, madera, papel), el uso de energía, la energía emitida (calor, radiación, vibración y luz), la generación de residuos o subproductos, la manipulación de sustancias o material radioactivo, uso de insumos químicos, actividades de voladuras, movimientos de suelos, potencial emisión de gases tóxicos, potencial derrame de aceite dieléctrico, potencial derrame de concentrados, potencial derrame de relaves, potencial erosión, potencial incendio, potencial inundación, entre otros.</p>	<p>1. En la ISO 14001:2015 se detalla el concepto de aspectos ambientales. Para mayor detalle ver el enlace: <a href="https://sigi.sic.gov.co/SIGI/files/mod_documentos/ane_xos/801/NORMA%20ISO%2014001.2015.pdf">https://sigi.sic.gov.co/SIGI/files/mod_documentos/ane_xos/801/NORMA%20ISO%2014001.2015.pdf</a></p> <p>2. En el PIFA del OEFA se pueden ubicar los IGA de los administrados, los cuales incluyen información sobre Planes de manejo ambiental que tratan sobre aspectos, componentes e impactos ambientales. Para mayor detalle ver el enlace: <a href="https://sistemas.oefa.gob.pe/PortalPifa/Intervenciones.do?tipo=0&amp;indicador=IGA">https://sistemas.oefa.gob.pe/PortalPifa/Intervenciones.do?tipo=0&amp;indicador=IGA</a></p> <p><b>3. Sistema de gestión ambiental certificado, de corresponder.</b></p>
	El impacto se genera por un (1) aspecto ambiental.	+6%		
	El impacto se genera por dos (2) aspectos ambientales.	+12%		
	El impacto se genera por tres (3) aspectos ambientales.	+18%		
	El impacto se genera por cuatro (4) aspectos ambientales.	+24%		
	El impacto se genera por cinco (5) aspectos ambientales.	+30%		
$i_2$	<b>El impacto ambiental incide sobre uno o más Componentes Ambientales</b>		<p>Los componentes ambientales son los elementos de la naturaleza (como el suelo, el sedimento, el aire, el agua, la flora y la fauna, entre otros) que son susceptibles de ser modificados o alterados por el desarrollo de actividades fiscalizables.</p>	<p>1. Conesa Fernández-Vitoria, V. (2009). Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental. Ediciones Mundi-Prensa. En Conesa (2009) se detalla el concepto de componente ambiental.</p> <p>2. En el PIFA del OEFA se pueden ubicar los IGA de los administrados, los cuales incluyen información sobre Planes de manejo ambiental que tratan sobre aspectos, componentes e impactos ambientales. Para mayor detalle ver el enlace: <a href="https://sistemas.oefa.gob.pe/PortalPifa/Intervenciones.do?tipo=0&amp;indicador=IGA">https://sistemas.oefa.gob.pe/PortalPifa/Intervenciones.do?tipo=0&amp;indicador=IGA</a></p>
	El impacto incide sobre un (1) componente ambiental.	+10%		
	El impacto incide sobre dos (2) componentes ambientales.	+20%		
	El impacto incide sobre tres (3) componentes ambientales.	+30%		
	El impacto incide sobre cuatro (4) componentes ambientales.	+40%		
	El impacto incide sobre cinco (5) componentes ambientales.	+50%		

Factor	Criterios	Calificación	Definiciones	Principales fuentes de información
$i_3$	<b>Grado de incidencia ambiental en el o los componentes afectados</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>El grado de incidencia es el nivel de afectación que un impacto ambiental negativo genera sobre un componente ambiental respecto de la situación inicial o actual.</li> <li>Para medir el grado de incidencia en el componente ambiental, se analizan distintos parámetros, tales como: (i) valores de la Línea Base establecidos en el IGA, (ii) ECA, (iii) LMP, (iv) normas internacionales.</li> <li>La incidencia será mínima cuando se altere un parámetro de los antes señalados. La incidencia será regular cuando se alteren de dos a cuatro parámetros. La incidencia será alta cuando afecte a más de cuatro parámetros. Finalmente, la incidencia será total cuando el componente ambiental es afectado al punto de acabar con todas sus propiedades físicas, químicas o biológicas, o destruirlo.</li> <li>En el caso que no se cuente con información de monitoreo, se puede usar la información contenida en las matrices de impacto ambiental desarrolladas en los IGA de los administrados.</li> <li>En el caso que no se cuente con información de monitoreo realizado por el OEFA ni con información proveniente de algún IGA del administrado, pero se haya detectado que el impacto incide sobre algún componente ambiental, se activará el valor correspondiente a "incidencia mínima".</li> </ul>	<p>1. Conesa Fernández-Vitoria, V. (2009). Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental. Ediciones Mundi-Prensa. En Conesa (2009) se detalla el concepto del grado de incidencia.</p> <p>2. En el PIFA del OEFA se pueden ubicar los IGA de los administrados, los cuales incluyen información sobre "Matrices de evaluación de impactos ambientales". Para mayor detalle ver el enlace: <a href="https://sistemas.oeffa.gob.pe/Portalpifa/Intervenciones.do?tipo=0&amp;indicador=IGA">https://sistemas.oeffa.gob.pe/Portalpifa/Intervenciones.do?tipo=0&amp;indicador=IGA</a></p>
	Incidencia mínima.	+6%		
	Incidencia regular.	+12%		
	Incidencia alta.	+18%		
	Incidencia total.	+24%		
$i_4$	<b>Según la extensión geográfica.</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Área de influencia directa:</b> El impacto está localizado en el entorno cercano de la actividad, dentro de su respectiva área habilitada para su desarrollo y/o influencia directa.</li> <li><b>Área de influencia indirecta:</b> El impacto se extiende más allá del área de influencia directa hasta zonas aledañas y/o influencia indirecta del proyecto.</li> <li>Al respecto, en primer lugar se debe revisar el IGA del administrado, ya que este contiene información del área de influencia de la unidad fiscalizable.</li> </ul>	<p>1. En el PIFA del OEFA se pueden ubicar los IGA de los administrados, los cuales contienen información del área de influencia de la unidad fiscalizable. Para mayor detalle ver el enlace: <a href="https://sistemas.oeffa.gob.pe/Portalpifa/Intervenciones.do?tipo=0&amp;indicador=IGA">https://sistemas.oeffa.gob.pe/Portalpifa/Intervenciones.do?tipo=0&amp;indicador=IGA</a></p>
	El impacto está localizado en el área de influencia directa.	+10%		
	El impacto está localizado en el área de influencia indirecta.	+20%		
$i_5$	<b>Sobre la reversibilidad / recuperabilidad.</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Reversibilidad:</b> Se refiere a la posibilidad de reconstrucción del factor afectado por el proyecto por medios naturales.</li> <li><b>Recuperabilidad:</b> Se refiere a la posibilidad de reconstrucción del</li> </ul>	<p>1. Conesa Fernández-Vitoria, V. (2009). Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental. Ediciones Mundi-Prensa. En Conesa (2009) se detallan los conceptos de reversibilidad y</p>

Factor	Criterios	Calificación	Definiciones	Principales fuentes de información
	El impacto es reversible en el corto plazo.	+6%	factor afectado por el proyecto por medio de la intervención humana.	recuperabilidad. 2. En el PIFA del OEFA se pueden ubicar los IGA de los administrados, los cuales incluyen información sobre "Matrices de evaluación de impactos ambientales". Para mayor detalle ver el enlace: <a href="https://sistemas.oeffa.gob.pe/Portalpifa/Intervenciones.do?tipo=0&amp;indicador=IGA">https://sistemas.oeffa.gob.pe/Portalpifa/Intervenciones.do?tipo=0&amp;indicador=IGA</a>
	El impacto es recuperable en el corto plazo.	+12%	<ul style="list-style-type: none"> <li>El corto plazo se refiere a menos de 1 año, el mediano plazo se refiere a más de 1 y menos de 10 años, el largo plazo se refiere a más de 10 y menos de 15 años. Cuando el periodo es mayor a 15 años, el impacto es irreversible o irrecuperable.</li> </ul>	
	El impacto es reversible en el mediano plazo.	+18%	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el caso que no se cuente con información para conocer el plazo de reversibilidad o recuperabilidad, se puede usar la información contenida en las matrices de impacto ambiental desarrolladas en los IGA de los administrados.</li> </ul>	
	El impacto es recuperable en el mediano plazo.	+24%	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el caso que no se encuentre con información para conocer el plazo de reversibilidad o recuperabilidad, ni se cuente con información proveniente de algún IGA del administrado, pero se haya detectado que el impacto incide sobre algún componente ambiental, se activará el valor correspondiente a "reversible en el corto plazo", que equivale a +6%.</li> </ul>	
	El impacto es reversible en el largo plazo.	+30%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las Áreas Naturales Protegidas (en adelante, <b>las ANP</b>), son espacios terrestres o marinos reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado peruano por su importancia para la conservación de la biodiversidad.</li> </ul>	
	El impacto es recuperable en el largo plazo.	+36%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las Zonas de Amortiguamiento (en adelante, <b>las ZA</b>), son áreas adyacentes a las ANP de administración nacional, que por esta particularidad requieren un tratamiento especial orientado a garantizar que las actividades que allí se realicen no pongan en riesgo la conservación de las ANP.</li> </ul>	
	El impacto es irreversible o irrecuperable.	+42%	<p><b>Ecosistemas Frágiles:</b> es aquel que presenta recursos o características singulares, baja capacidad de resiliencia y una alta vulnerabilidad frente a impactos de origen antropogénico. Su fragilidad se manifiesta ante disturbios que alteran significativamente su estructura</p>	
$i_6$	<b>Afectación sobre áreas naturales protegidas o zonas de amortiguamiento o ecosistemas frágiles</b> <sup>58</sup> .			
	El impacto se ha producido en un área natural protegida reconocida, establecida y protegida por el Estado peruano sobre la cual exista cualquier tipo de restricción o prohibición expresa para su aprovechamiento o en un ecosistema frágil.	+40%		

58

El artículo 99 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente dispone que las autoridades deben adoptar medidas de protección especial respecto de los ecosistemas frágiles (por ejemplo: desiertos, montañas, humedales, páramos, lomas, botedales, bosques de neblina, juncas, islas pequeñas, bahías, entre otros), en atención a sus características singulares, condiciones climáticas particulares y elevada vulnerabilidad. Asimismo, los ecosistemas frágiles se encuentran reconocidos en listas sectoriales oficiales y deben ser considerados en la línea base de los instrumentos de gestión ambiental en el marco del SEIA, lo que permite su identificación de manera objetiva y verificable.

La incorporación de estos ecosistemas en el factor i6, asegura coherencia con la legislación ambiental vigente, además de reforzar el principio de prevención y la conservación de la biodiversidad.

Factor	Criterios	Calificación	Definiciones	Principales fuentes de información
			<p>y composición, por lo que a mayor fragilidad corresponde una mayor necesidad de protección.</p>	
$i_7$	<p><b>Afectación de pueblos indígenas u comunidades campesinas o nativas indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial según el Ministerio de Cultura.</b></p> <p>El impacto se ha producido en el territorio perteneciente a un pueblo indígena u originario, comunidad campesina o nativa o pueblo indígena en situación de aislamiento y contacto inicial según el Ministerio de Cultura.</p>	<p>+15%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pueblo Indígena u Originario:</b> pueblo que desciende de poblaciones que habitaban en el país en la época de la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; y que, al mismo tiempo, se auto reconozca como tal. (literal k del artículo 3 del Decreto Supremo N° 01-2012-MC, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo).</li> <li>• <b>Pueblos en situación de aislamiento:</b> pueblo indígena, o parte de él, que en virtud de su derecho de autodeterminación no desarrolla relaciones sociales sostenidas con los demás integrantes de la sociedad nacional o que, habiéndolo hecho, ha optado por discontinuarlas. (literal b del artículo 2 de la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial)</li> <li>• <b>Pueblos en situación de contacto inicial:</b> pueblo indígena, o parte de él, que en virtud de su derecho de autodeterminación se encuentra en un proceso de interrelación con los demás integrantes de la sociedad nacional (literal c del artículo 2 de la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial).</li> <li>• <b>Comunidades campesinas:</b> Organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país. Constituyen Anexos de la Comunidad, los asentamientos humanos permanentes ubicados en territorio comunal y reconocidos por la Asamblea General de la Comunidad. (artículo 2 de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas).</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La lista de pueblos indígenas u originarios, se encuentra en el siguiente enlace: <a href="https://bdpi.cultura.gob.pe/">https://bdpi.cultura.gob.pe/</a></li> <li>2. La lista de pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, se encuentra en el siguiente enlace: <a href="https://bdpi.cultura.gob.pe/piaci">https://bdpi.cultura.gob.pe/piaci</a></li> <li>3. Censo de Comunidades nativas o campesinas INEI: <a href="https://censo2017.inei.gob.pe/resultados-definitivos-d-e-las-comunidades-nativas-y-campesinas-2017/">https://censo2017.inei.gob.pe/resultados-definitivos-d-e-las-comunidades-nativas-y-campesinas-2017/</a></li> </ol>
	<p>El impacto se ha producido en el territorio perteneciente a más de un pueblo indígena u originario, comunidad campesina o nativa o pueblo indígena en situación de aislamiento y contacto inicial según el Ministerio de Cultura.</p>	<p>+30%</p>		

Factor	Criterios	Calificación	Definiciones	Principales fuentes de información
			<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Comunidades Nativas:</b> Tienen origen en los grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso. artículo 8 del Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva).</li> </ul>	
<i>i</i> <sub>8</sub>	<p><b>Afectación a la salud de las personas</b></p> <p>El impacto afecta la salud de las personas.</p>	+60%	<p>Conforme al artículo 19 de la Ley del Sinefa, la determinación de las infracciones no solo debe considerar la afectación al ambiente, sino también la afectación a la salud de las personas.</p>	<p>1. Para el análisis de este factor se podrá considerar la información del SINADA para identificar denuncias en las que se especifique la afectación a la salud de las personas.</p>
<i>i</i> <sub>9</sub>	<p><b>Adopción de medidas</b></p> <p>Adopción de las medidas que aseguren la mitigación o minimización o restauración o compensación de los impactos ambientales negativos generados.</p>	-38%	<p>La aplicación de este factor se realiza cuando se identifica la existencia de un impacto ambiental negativo producto de la infracción cometida y el administrado adopta las medidas que aseguren su mitigación o minimización o restauración o compensación de los impactos ambientales negativos generados. En dicho escenario, se evalúa si el administrado realizó las referidas medidas en la forma y los plazos establecidos.</p>	<p>1. Plan de Contingencias u otros similares</p> <p><b>2. Acciones de Primera Respuesta<sup>59</sup></b></p> <p><b>3. Información remitida por el administrado en relación a la adopción de medidas necesarias para la mitigación o minimización o restauración o compensación de los impactos ambientales negativos generados.</b></p> <p><b>4. Otros similares.</b></p>
<p><b>Factores no relacionados con las características del impacto ambiental</b></p>				

<sup>59</sup>

En el caso específico del subsector hidrocarburos, corresponde considerar expresamente la verificación del cumplimiento de las Acciones de Primera Respuesta, en tanto constituyen obligaciones reguladas en la normativa ambiental sectorial. Al respecto el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM deben ejecutarse de manera inmediata las acciones de primera respuesta frente a derrames u otros incidentes, como parte integrante de los Planes de Contingencia. En ese sentido, las Acciones de Primera Respuesta ya se encuentran comprendidas dentro de los Planes de Contingencia, que constituyen una de las principales fuentes de verificación del factor 19 "Adopción de medidas". No obstante, el numeral 66.2 del artículo 66° del RPAAH reconoce que podría darse el caso de que existan titulares de actividades de hidrocarburos que no cuente con un Plan de Contingencia en su Instrumento de Gestión Ambiental aprobado, que comprenda la instalación donde ocurrió el evento, lo cual no lo exime de la ejecución inmediata de las acciones de primera respuesta. En ese sentido, se acoge el comentario y se incluye en el factor 19 "Adopción de medidas" la mención a las acciones de primera respuesta.

Factor	Criterios	Calificación	Definiciones	Principales fuentes de información
$f_1$	<p><b>REINCIDENCIA EN LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN<sup>80</sup></b></p> <p>Por la comisión de actos u omisiones que constituyan la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sanciona la primera infracción.</p> <p>+20%</p>	<p>LA</p>	<p>TUO de la LPAG:  <b>"Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.</b>  La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  (...)  3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:  (...)  e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.  (...)"</p> <p>Es decir que la reincidencia se configura cuando el administrado comete la misma infracción dentro del primer año que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. Cuando el administrado cuenta con más de una unidad fiscalizable, la reincidencia se considera respecto de la unidad fiscalizable en la que se cometió la primera infracción.</p> <p>Este supuesto aplica cuando el administrado demuestra que, después del inicio del procedimiento administrativo sancionador y antes de la emisión de la resolución de primera instancia, ha cumplido con la obligación ambiental fiscalizable que originó la imputación. Se trata de una circunstancia posterior a la configuración de la infracción, en la que el administrado adopta acciones orientadas a cumplir efectivamente la obligación exigida por la normativa ambiental aplicable.</p>	<p>1. Para ver información sobre los administrados reincidentes, ver información del RUJAS:  <a href="https://sistemas.oefa.gob.pe/Portalpifa/infractoresAmBientales.do">https://sistemas.oefa.gob.pe/Portalpifa/infractoresAmBientales.do</a></p>
$f_2$	<p><b>CUMPLIMIENTO DESPUÉS DEL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA CONDUCTA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE</b></p>			<p>1. Para el análisis de este factor se debe considerar la información presentada por el administrado respecto del cumplimiento de la obligación fiscalizable materia de imputación.</p>

<sup>80</sup>

La reincidencia en el Derecho Administrativo Sancionador peruano es una circunstancia agravante que puede incrementar la sanción impuesta a un administrado cuando este comete una nueva infracción habiendo sido sancionado anteriormente a través de una resolución firme, por una infracción de la misma naturaleza. Es decir, la reincidencia no es sólo la reiteración de la conducta, sino que solo puede configurarse si se dan copulativamente los tres (3) requisitos establecidos en el TUO de la LPAG: i) existencia de una sanción previa firme; ii) comisión de actos u omisiones que constituyan una nueva infracción de similar naturaleza; y iii) haber transcurrido menos de un año desde que quedó firme la resolución de la primera sanción. Cabe señalar que este factor es difícilmente aplicable toda vez que el mismo TUO de la LPAG establece que el plazo para que se considere que se configura la reincidencia, por la comisión de la misma infracción es de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción; y en la práctica desde que se detecta el hecho en el marco de una acción de supervisión y luego se inicia el PAS, hasta que esté concluye a través de una resolución firme (la cual probablemente fue previamente impugnada) pasa más de un año y ya no se cumpliría con este escenario.

Factor	Criterios	Calificación	Definiciones	Principales fuentes de información
	Si el administrado acredita que, con posterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador y antes de la emisión de la resolución de primera instancia, ha cumplido con la obligación ambiental fiscalizable materia de imputación.	-20%		
$f_3$	<b>INTENCIONALIDAD EN LA CONDUCTA DEL INFRACTOR<sup>61</sup></b>	DEL	TUO de la LPAG: "Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa. La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...) 3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación: (...) g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor (...)"	1. Para el análisis de este factor se considera información del caso en particular.
	Cuando se acredita o verifica la intencionalidad	+72%		

<sup>61</sup>

La intencionalidad es una circunstancia agravante relacionada con a voluntad consciente del administrado (persona natural o jurídica) de realizar una conducta prohibida, es decir, cuando sabía que estaba infringiendo la norma y aun así decidió hacerlo; es decir, no se trata simplemente de un error o negligencia, sino de una acción consciente y deliberada. En ese sentido, si se verifica que la conducta haya sido dolosa o premeditada, es decir intencional, queda plenamente justificado que se incremente la sanción. Resulta importante diferenciar la intencionalidad del concepto de culpa, el cual se configura justamente cuando el sujeto no quiso causar daño, pero actuó con descuido, negligencia, imprudencia o impericia. No hay intención, pero sí responsabilidad por no actuar con el debido cuidado; por ejemplo, una empresa omite revisar periódicamente sus equipos, lo que provoca un derrame, aunque no tenía intención de contaminar. Asimismo, es necesario diferenciar la intencionalidad tanto del supuesto de caso fortuito (surge dentro del ámbito de control del administrado, por ejemplo una falla eléctrica en una empresa) como de una situación de fuerza mayor (que proviene de fuera del ámbito de control del administrador, por ejemplo un terremoto); que son eventos imprevisibles e inevitables, que exoneran de responsabilidad si impiden cumplir una obligación. Cabe señalar que de conformidad con el TUO de la LPAG estas causas son consideradas eximentes de responsabilidad, si se demuestra que el evento hizo imposible cumplir la norma u obligación.

### III.8. Aplicación ultractiva de la Metodología para el cálculo de multas 2013

De acuerdo a Marcial Rubio, la aplicación retroactiva de una norma “es aquella [aplicación] que se hace a los hechos, relaciones y situaciones que ocurren luego de que ha sido derogada o modificada de manera expresa o tácita; es decir, una vez finalizada su aplicación inmediata”<sup>62</sup>. Es decir que implica aplicar una norma derogada o sustituida a situaciones ya iniciadas bajo su vigencia.

Con el fin de garantizar la predictibilidad en los PAS en trámite, la resolución de aprobación de la fórmula normativa incorpora una Disposición Complementaria Transitoria que establece la aplicación ultractiva de la Metodología para el cálculo de multas 2013 para todas las instancias de los PAS iniciados (y que se encuentren en trámite) con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Metodología. En consecuencia, la nueva Metodología regirá para los PAS que se inicien a partir de su entrada en vigencia.

Lo antes señalado se sustenta en que las reglas metodológicas de cálculo de multas tienen naturaleza material (inciden en la cuantía final de la multa) y, por tanto, no deben aplicarse de manera inmediata a actuaciones ya iniciadas, preservando así la coherencia con los cargos formulados, los descargos presentados y la actividad probatoria actuada con base en la metodología vigente al momento del inicio del procedimiento.

La medida además se alinea con el principio de razonabilidad del TUO de la LPAG –que exige sanciones proporcionales y previsibles y la aplicación objetiva de criterios como beneficio ilícito, probabilidad de detección y demás parámetros de graduación– evitando variaciones de reglas durante el trámite que puedan afectar la proporcionalidad del cálculo o el derecho de defensa. En esa línea, la ultractividad para casos en curso reduce la discrecionalidad y fortalece la previsibilidad del régimen sancionador.

## IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

En el presente acápite se efectúa un balance entre los costos cualitativos de la aprobación de la fórmula normativa y los beneficios cualitativos que generaría, determinando si resulta conveniente –o no– para la sociedad en su conjunto.

Al respecto, el objetivo general de la mejora regulatoria es fortalecer la efectividad, razonabilidad y predictibilidad del régimen de multas del OEFA mediante la incorporación de criterios normativos claros y técnicamente sustentados para la aplicación de la valoración del impacto ambiental negativo, los factores de graduación de multas, la probabilidad de detección (*p*) y el tratamiento de entidades públicas.

### IV.1 Opciones para resolver el problema

Considerando el problema de política pública identificado y los objetivos planteados, se presentan a continuación, las siguientes opciones de solución del problema:

#### **Opción 1: Propuesta metodológica planteada en el Informe N° 00165-2024-OEFA/DPEF-SMER**

Mediante Informe N° 00165-2024-OEFA/DPEF-SMER de fecha 20 de noviembre de 2024, la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria (SMER) remitió para la revisión de las áreas la primera versión de la propuesta de actualización de la Metodología para el Cálculo de Multas, la cual se describe a continuación.

**Regla N° 1:** Cuando el incumplimiento sea generado por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que desarrollan actividades empresariales y que no se haya generado consecuencias significativas al ambiente o salud de las personas se aplicará la Regla 1, donde:

<sup>62</sup>

RUBIO CORREA, Marcial. “Aplicación de la norma jurídica en el tiempo”. Lima, 2013 pp. 20

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

Donde:

$B$  = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

$p$  = Probabilidad de detección

$F$  = Suma de factores para la graduación de sanciones ( $1+f_1+f_2+f_3+f_4$ )

**Regla N° 2:** En caso el incumplimiento se haya generado por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que desarrollan actividades empresariales y cuya conducta infractora haya generado un impacto negativo significativo, el cual podrá ser calculado a través de la aplicación de la metodología para la determinación del riesgo aprobado por el OEFA, se deberá incluir la valoración del impacto generado a través de la aplicación de las siguientes escenarios:

En caso se cuente con información relevante para la valoración del impacto ambiental: Se incluirá la valoración del impacto ambiental generado a través del cálculo económico del impacto ambiental, excluyendo aquellos factores relacionados con la caracterización del daño ambiental (IA), y en caso se incluyan el dictado de medidas correctivas como las previstas en el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley del Sinefa, se deberá incluir únicamente el 25% del impacto ambiental generado.

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

Donde:

$B$  = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

$D$  = Valor estimado del daño

$\alpha$  = Proporción del daño estimado, donde  $\alpha = 25\%$  si en la resolución que impone la multa incluye el dictado de medidas correctivas, y  $\alpha = 100\%$  en caso la resolución que impone la multa no incluye el dictado de medidas correctivas.

$p$  = Probabilidad de detección

$F$  = Suma de factores para la graduación de sanciones sin considerar aquellos relacionados con la caracterización del impacto ambiental: ( $1+f_1+f_2+f_3+f_4$ )

En caso no se cuente con información relevante para la valoración del impacto ambiental: La aplicación de esta fórmula se realizará únicamente en los casos en los que no se cuente con información necesaria que permita la cuantificación del impacto ambiental generado, para ello se considerará el beneficio ilícito ( $B$ ), la probabilidad de detección ( $p$ ) aplicando los factores agravantes y atenuantes que incluirán el análisis de aquellos relacionados directamente con la caracterización del impacto ambiental (IA) tal como se muestra a continuación:

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

Donde:

$B$  = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma),

$p$  = Probabilidad de detección,

$F^*$  = Suma de factores para la graduación de sanciones los cuales incluyen en análisis de aquellos relacionados con la caracterización del impacto ambiental: ( $1+f_1+f_2+f_3+f_4+IA$ )

IA = Factores relacionados con la caracterización del impacto ambiental: ( $I1+I2+I3+I4+I5+I6+I7+I8$ )

Al respecto, para la determinación de la gravedad del impacto generado se tomará como referencia la información generada a través de la aplicación de la Metodología para la determinación del riesgo, mediante la cual se determina el riesgo generado por el incumplimiento de las obligaciones ambientales categorizarlas según el nivel de gravedad en tres niveles: "leve", "moderado" y "significativo".

**Regla 3:** Por otro lado, en caso el incumplimiento se haya generado por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que desarrollan actividades empresariales y no sea posible la identificación de manera directa los costos evitados o beneficios ilícitos que permitan la aplicación de la fórmula para el cálculo de multas se plantea que la determinación de sanciones a partir de la siguiente fórmula:

$$Multa (M) = m * w * F$$

Donde:

$m$ : Multa mínima según la cual incluye un costo mínimo de capacitación

$w$ : ponderador sectorial por tipo de empresa.

$F$ : sumatoria de los factores para la graduación de sanciones ( $1+f_1+f_2+f_3+f_4$ )

**Regla 4:** Finalmente, se plantea la aplicación de una fórmula para los casos en los cuales los administrados pasibles de sanción sean Entidades Públicas (EP) que prestan el servicio en beneficio de la ciudadanía con imposibilidad de omisión, para lo cual se determinará su sanción en función de los ingresos obtenidos por concepto de Recursos Directamente Recaudados (RDR) en el año anterior de la verificación del incumplimiento.

$$\text{Multa } (M) = m * F$$

Donde:

$m$ : Multa determinada en función de los Recursos Directamente Recaudados (RDR) percibidos por la entidad,

$F$ : sumatoria de los factores para la graduación de sanciones ( $1+f_1+f_2+f_3+f_4$ )

Para determinar la probabilidad de detección, la propuesta propone tomar como referencia la experiencia de organismos reguladores pares, quienes emplean criterios cualitativos basados en elementos objetivos<sup>63</sup>. En ese sentido, la autoridad primero evalúa ciertos criterios en conjunto para determinar en qué nivel de probabilidad se enmarca el caso concreto.

Asimismo, para la propuesta de factores atenuantes y agravantes se propuso una distinción entre los factores para la graduación de sanciones que se encuentran asociados a las características del impacto ambiental y aquellos relacionados con la conducta del presunto infractor durante la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores, así como la eliminación de las calificaciones de “daño potencial” y “daño real”.

#### **Opción 2: Propuesta de “Metodología para el cálculo de multas y aplicación de los factores de graduación de multas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA” planteada en el INFORME N° 00197-2025-OEFA/DPEF-SMER**

La propuesta de nuevas reglas para la aplicación de la metodología para el cálculo de multas contempla como principal criterio la ocurrencia de un impacto ambiental negativo. Por consiguiente, en aquellos escenarios en los que es el incumplimiento es de carácter formal o no se ha generado un impacto ambiental negativo se propone la determinación de las multas a través de la estimación del beneficio ilícito ( $B$ ), probabilidad de detección ( $p$ ) y los factores de graduación de multas sin considerar los factores relacionados con las características del impacto ambiental negativo, los mismos que ya no cuentan con la diferencia entre “daño potencial” o “daño real”.

Para aquellos casos en los que se haya generado un impacto ambiental negativo se propone que la determinación de multas se realice a través de la estimación del beneficio ilícito ( $B$ ), probabilidad de detección ( $p$ ) y la aplicación de factores de graduación de multas los cuales incluyen aquellos relacionados con las características del impacto ambiental.

Adicionalmente, para los casos en los cuales se haya producido un impacto ambiental negativo significativo y además se cuente con la información suficiente para la valoración económica de impactos ambientales, la multa se calcula mediante la estimación del beneficio ilícito ( $B$ ), la probabilidad de detección ( $p$ ) y la aplicación de factores de graduación de multas excluyendo aquellos relacionados con las características del impacto ambiental negativo.

Asimismo, en caso la resolución que impone la multa incluya el dictado de medidas correctivas como las previstas en el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley del Sinefa, la multa base estará conformada por el beneficio ilícito ( $B$ ), una proporción (25%) de la valoración económica del impacto ambiental negativo estimado ( $VE$ ), y en caso no sea posible el dictado de medidas correctivas se incluirá el total de la valoración económica del impacto ambiental negativo estimado ( $VE$ ).

<sup>63</sup>

Al respecto, existen metodologías de cálculos de multa donde la probabilidad de detección tiene un enfoque cualitativo de asignación de criterios y valores, entre ellos, APCI (Resolución Directoral Ejecutiva N° 039 -2019/APCI-DE), OSITRAN (Resolución De Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN), OSIPTTEL (Decreto Supremo N° 032-2021-PCM), INDECOPI (Documento de Trabajo: N° 01-2020/GEE)

Cabe precisar que la “Metodología para el cálculo de multas y aplicación de los factores de graduación de multas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA” se encuentra desarrollada en el apartado III “Exposición y contenido de la propuesta normativa” del presente documento.

## IV.2 Identificación de impactos

De la evaluación realizada, se advierte que la **Opción 1**, si bien amplía el marco para el cálculo de multas, aún presenta niveles de complejidad que podrían dificultar su aplicación y comprensión por parte de los administrados. La distinción entre cuatro reglas de cálculo, junto con subreglas y consideraciones específicas (como la valoración del impacto con o sin información relevante), busca una mayor precisión, pero podría incrementar la discrecionalidad en la determinación de las multas y afectar la predictibilidad del esquema de multas, tanto para el sector privado como para entidades públicas. En particular, la Regla 3 contempla la multiplicación de variables sin detallar claramente el método de cálculo de cada una, mientras que la Regla 4 no se alinea con los planteamientos teóricos ni con las prácticas identificadas en el análisis comparado. Asimismo, aunque el desarrollo de la probabilidad de detección ( $p$ ) es exhaustivo, podría añadir complejidad operativa. Finalmente, en relación con los factores de graduación de multas, si bien se hace referencia a fuentes de información, no se precisan las definiciones operativas de cada uno de los factores propuestos.

En contraste, la **Opción 2** presenta un enfoque más claro y sencillo, basado en la existencia de un impacto ambiental negativo como condición fundamental para imponer una multa, lo que facilita su comprensión y aplicación tanto para la entidad como para los administrados. Esta opción también introduce una diferenciación específica en el componente del beneficio ilícito ( $B$ ) cuando se trata de entidades públicas, en los casos que corresponda, reconociendo que estas no persiguen fines de lucro y prestan servicios con imposibilidad de omisión, lo cual las distingue del sector privado.

Además, la **Opción 2** define con mayor claridad las categorías de aplicación de la probabilidad de detección ( $p$ ), priorizando criterios distintos al tipo de supervisión, y reduce el número de categorías gracias al uso de tecnologías que permiten detectar incumplimientos incluso en zonas de difícil acceso o mayor complejidad. Esto mejora la eficiencia operativa del modelo sancionador y lo adapta mejor a las capacidades actuales de fiscalización.

Finalmente, esta propuesta incluye definiciones detalladas y concretas para cada uno de los factores de graduación de la multa, diferenciando entre aquellos relacionados con las características del impacto ambiental y los vinculados a la conducta del infractor. Esta organización contribuye a una aplicación más coherente, transparente y predecible, fortaleciendo el carácter disuasivo y correctivo del régimen de multas.

A continuación, para la evaluación de las alternativas se considera la comparación de los impactos esperados de cada opción en los grupos de interés identificados, conforme se muestra en la siguiente tabla:

**Cuadro N° 6: Beneficios y costos de las alternativas propuestas**

N°	Alternativa	Impactos positivos (beneficios)	Impactos negativos (costos)
1	Opción 1 – Propuesta metodológica del Informe N° 00165-2024-OEF A/DPEF-SMER	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establece un marco más amplio para el cálculo de multas.</li> <li>- Considera distintas reglas de cálculo en función de la disponibilidad de información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Genera complejidad operativa y dificultad de aplicación.</li> <li>- Falta de claridad en los factores de graduación y en la fórmula de cálculo.</li> <li>- Menor predictibilidad para administrados públicos y privados.</li> <li>- Costos para el OEFA en la elaboración, implementación y capacitación asociada a la metodología.</li> </ul>
2	Opción 2 —propuesta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplifica el marco metodológico con base en el impacto ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Costos para el OEFA en la elaboración, implementación y capacitación asociada a</li> </ul>

N°	Alternativa	Impactos positivos (beneficios)	Impactos negativos (costos)
	metodológica planteada en el Informe N° 00197-2025-OEF A/DPEF-SMER	<p>negativo como condición para sancionar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora la comprensión y aplicación del esquema sancionador.</li> <li>- Diferencia el componente del beneficio ilícito (<i>B</i>) en entidades públicas.</li> <li>- Reduce la discrecionalidad y mejora la trazabilidad del cálculo.</li> <li>- Establece categorías claras de probabilidad de detección (<i>p</i>) y define cada factor de graduación.</li> </ul>	la metodología.

Elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria.

### IV.3 Calificación de opciones

Luego de identificados los impactos de las opciones 1 y 2, se definen los criterios de evaluación. Al respecto, para realizar la evaluación se consideró como referencia los criterios establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OECD<sup>64</sup> para evaluar el nivel de desarrollo de los sistemas de supervisión.

La evaluación consistió en calificar la medida en que las opciones cumplen con los criterios establecidos. El signo negativo (-) indica que esa alternativa no cumple con el criterio, y el grado en que no lo hace varía entre -1 a -3. Del mismo modo, el signo positivo (+) indica que esa alternativa cumple con el criterio, y su idoneidad se indica con un puntaje que varía entre 1 y 3.

Respecto al criterio de procesos claros y justos, la opción 2 obtuvo una puntuación de +3, al proponer un marco lógico más sencillo, centrado en la existencia de un impacto ambiental negativo como condición para la imposición de una multa. Además, mejora la trazabilidad del cálculo mediante reglas claras y definidas, lo que facilita su interpretación y aplicación tanto por la administración como por los administrados. En cambio, la opción 1 recibió un puntaje de +2, debido a su elevada complejidad y a la ausencia de herramientas normativas estandarizadas para aplicar la probabilidad de detección (*p*) y los factores de graduación de multas.

En cuanto al criterio de regulación responsiva, la opción 2 recibió una puntuación de +3, ya que introduce reglas diferenciadas que permiten adaptar el enfoque sancionador según el perfil del administrado, cuando corresponda, y presenta una descripción clara y operativa de las categorías para la aplicación de la probabilidad de detección (*p*). Esto permite una respuesta más adecuada a la diversidad de contextos y niveles de impacto ambiental. Por su parte, la opción 1 obtuvo un puntaje de +1, dado que mantiene un esquema uniforme que no recoge adecuadamente las particularidades de los escenarios supervisados ni facilita una respuesta proporcional y ajustada a cada situación.

Con respecto al criterio de promoción del cumplimiento, la opción 2 recibió una puntuación de +3, ya que incentiva el cumplimiento de las obligaciones ambientales al establecer un marco metodológico más predecible, razonable y comprensible para los administrados, lo que refuerza su efecto disuasorio y facilita la toma de decisiones oportunas. En cambio, la opción 1 obtuvo un puntaje de +1, debido a que, si bien cuenta con ciertos criterios para promover el cumplimiento, estos presentan un nivel de complejidad elevado que puede dificultar su entendimiento y aplicación práctica.

En el criterio de enfoque de riesgo y proporcionalidad, la opción 2 obtuvo una puntuación de +3, ya que contempla una diferenciación en el componente de beneficio ilícito (*B*) entre entidades públicas y privadas, según corresponda, basadas en naturaleza jurídica y

<sup>64</sup> Véase OECD (2018), Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones: <https://www.oecd.org/publications/quia-de-la-ocde-para-el-cumplimiento-regulatorio-y-las-inspecciones-0fe43505-es.htm>

económica. Asimismo, incorpora definiciones claras para cada factor de graduación de la multa y considera el nivel de impacto ambiental generado, asignando mayor peso a las infracciones con efectos más graves. Por su parte, la opción 1 recibió una puntuación de +2, debido a que si bien introduce una regla explícita entre administrados públicos y privados, esta no está debidamente sustentada en la teoría económica ni en el análisis de casos comparados, y carece de definiciones normativas que orienten de forma precisa la aplicación de los factores.

Cuadro N° 7: Evaluación multi-criterio

Criterios	Opción 1	Opción 2: "Aprobar la metodología"
Procesos claros y justos	+2	+3
Regulación responsiva	+1	+3
Promoción del cumplimiento	+1	+3
Enfoque de riesgo y proporcionalidad	+2	+3
<b>Puntuación Total</b>	<b>+6</b>	<b>+12</b>

Elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria.

Considerando las puntuaciones finales, se observa que el puntaje asociado a la opción 2 es mayor a la opción 1, por lo que se recomienda aprobar la "*Metodología para el cálculo de multas y aplicación de los factores de graduación de multas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA*".

## V. SOBRE LA INAPLICACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

Mediante el Decreto Supremo N° 023-2025-PCM se aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria (en adelante, **el Reglamento para el AIR**).

El numeral 33.2 del artículo 33 del Reglamento para el AIR dispone que las entidades públicas tienen la obligación de aplicar un AIR Ex Ante como herramienta de análisis previo<sup>65</sup>, en caso el proyecto normativo de carácter general establezca y/o modifique una obligación, condición, requisito, responsabilidad, prohibición, limitación y/o cualquier otra regla que imponga exigencia(s): a) Que generen) o modifiquen) costos en su cumplimiento por parte de las personas; y/o, b) Que limiten) el ejercicio, otorgamiento y/o reconocimiento de derechos de las personas, restringiendo el desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

En el presente caso, la presente mejora regulatoria tiene por objeto contar una nueva "*Metodología para el cálculo de multas y aplicación de los factores de graduación de multas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA*", en aras de otorgar mayor predictibilidad a la actuación del OEFA al incorporar criterios técnicos para la graduación de las sanciones, respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad reconocidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

En ese sentido, teniendo en cuenta que a través de la presente mejora regulatoria no se modifica una obligación, condición, requisito, responsabilidad, prohibición, limitación o cualquier otra regla que genere o modifique costos en su cumplimiento o limite el ejercicio, otorgamiento, o reconocimiento de derecho de las personas, sino que establece una nueva "*Metodología para el cálculo de multas y aplicación de los factores de graduación de multas*".

<sup>65</sup> Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM  
Artículo 33.- Ámbito de aplicación del AIR Ex Ante

(...)

33.2 Las entidades públicas tienen la obligación de aplicar un AIR Ex Ante como herramienta de análisis previo, cuando el proyecto normativo de carácter general establezca y/o modifique una obligación, condición, requisito, responsabilidad, prohibición, limitación y/o cualquier otra regla que imponga exigencia(s):

a) Que genere(n) o modifique(n) costos en su cumplimiento por parte de las personas; y/o,

b) Que limite(n) el ejercicio, otorgamiento y/o reconocimiento de derechos de las personas, restringiendo el desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

(...)

del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA”, en aras de otorgar mayor predictibilidad a la actuación del OEFA al incorporar criterios técnicos para la graduación de las sanciones, respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad reconocidos en el TUO de la LPAG, dicha mejora se encuentra exceptuada del análisis de impacto regulatorio ex ante, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 41.2 del artículo 41 del Reglamento para el AIR, que señala que la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria puede, previa evaluación, señalar que un proyecto regulatorio se encuentra fuera del alcance del AIR Ex Ante<sup>66</sup> establecido en el numeral 33.2 del artículo 33 del referido Reglamento, en el cual se precisa que esta herramienta aplica cuando (i) que genere o modifique costos en su cumplimiento por parte de las personas; y/o (ii) que limite el ejercicio, otorgamiento y/o reconocimiento de derechos de las personas, restringiendo el desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social<sup>67</sup>.

## VI. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La fórmula normativa establece la “*Metodología para el cálculo de multas y aplicación de los factores de graduación de multas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA*”, en aras de otorgar mayor predictibilidad a la actuación del OEFA al incorporar criterios técnicos para la graduación de las sanciones, respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad reconocidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Al respecto, a partir de la entrada en vigencia de la fórmula normativa, se deroga la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD que aprobó 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*”, así como la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD que la modificó.

\*\*\*

<sup>66</sup> **Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM**

**Artículo 41.- Supuestos que están fuera del alcance de la obligación de presentar expediente AIR Ex Ante a la CMCR**

(...)

41.2 Excepcionalmente, otras materias o proyectos regulatorios que la CMCR, previa evaluación y de manera fundamentada, en base a la interpretación del alcance del presente Reglamento, señale que se encuentran fuera del alcance del AIR Ex Ante establecido en el numeral 33.2 del artículo 33 del presente Reglamento. De manera trimestral la SGP difunde, en la sede digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, los resultados obtenidos de las excepciones presentadas.

(...)

<sup>67</sup> **Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM**

**Artículo 32.- El AIR EX ANTE**

(...)

32.3 El AIR Ex Ante contribuye al desarrollo de soluciones regulatorias y no regulatorias, según corresponda:

a) Alternativas regulatorias: Si la solución identificada consiste en medidas regulatorias, el proyecto normativo se elabora asegurando su coherencia y consistencia con el análisis realizado en el AIR Ex Ante y con el contenido de la exposición de motivos.

b) Alternativas no regulatorias: Si la solución identificada no requiere regulación, la entidad pública procede con el diseño, desarrollo, implementación y seguimiento en el marco de sus competencias. Se encuentra exceptuada de la evaluación por parte de la CMCR, y la entidad pública comunica por medio electrónico a la ST de la CMCR, la cual da acuse de recibo en un plazo máximo de dos (2) días hábiles de recibido.



01731753

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 01731753"