PROYECTO DE MODIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 035- 2013-OEFA/PCD, QUE APRUEBA 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

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.1 Introducción

El Artículo 6° del Decreto Supremo Nº 007-2012-MINAM, señala que la Presidencia del Consejo Directivo tiene la facultad de aprobar la metodología para el cálculo de las multas bases y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes al imponer sanciones a la actividad de la gran y mediana minería.

En ese contexto, mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA aprobó la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes en la graduación de sanciones (en adelante, la ***Metodología***), la cual determina los criterios objetivos para la graduación de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la normativa ambiental.

El Artículo 4° de la citada Resolución, dispone que en tanto el Consejo Directivo del OEFA no apruebe la metodología aplicable para la graduación de sanciones de las infracciones derivadas de las actividades no comprendidas en el ámbito de competencia del Decreto Supremo Nº 007-2012-MINAM, la Metodología aprobada podrá ser aplicada supletoriamente en la graduación de sanciones correspondientes a dichas actividades.

De la revisión de la Tabla N° 3 del Anexo II de la Metodología se aprecia los ítems f4. *"Repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción"*; f5. *"Subsanación voluntaria de la conducta infractora"*; y, f7. *"Intencionalidad en la conducta del infractor"* como criterios de los factores atenuantes y agravantes en la graduación de sanciones.

Por otro lado, mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General[1] (en adelante, ***TUO de la LPAG***), cuyo Literal e) del Numeral 3 de su Artículo 246º y los Literales e) y f) de su Artículo 255º regulan nuevos alcances para la reincidencia como criterio para la aplicación del principio de razonabilidad en el ejercicio de la potestad sancionadora; y, las condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones.

Según lo establecido en el Literal c) del Numeral 11.1 del Artículo 11º de la Ley Nº 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, ***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, así como la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

El Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, señala que el OEFA en el ejercicio de su función normativa 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.

[1] Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 20 de marzo de 2017.

En atención a lo expuesto, es necesario modificar la Metodología en el marco de las nuevas disposiciones del TUO de la LPAG.

I.2 Constitucionalidad y legalidad

El derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, reconocido en el Numeral 2.22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú, exige al Estado adoptar acciones para garantizar la prevención de impactos negativos al ambiente[2].

Una de las acciones implementadas por el Estado en atención al mencionado mandato constitucional fue la creación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (en adelante, ***SNGA***), cuya finalidad es orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales[3].

Este sistema se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales; así como por los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental, contando con la participación del sector privado y la sociedad civil.[4]

El SNGA está conformado por sistemas funcionales que, si bien tienen finalidades propias establecidas por sus respectivas leyes de creación, están articuladas a fin de garantizar el cumplimiento de la finalidad del SNGA, esto es, el desarrollo sostenible y la protección del ambiente. Entre estos sistemas funcionales se encuentra el SINEFA[5].

De acuerdo a su ley de creación, el SINEFA es un sistema funcional que tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y de la potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.[6]

---

2 C.f. Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 3343-2007-PA/TC, fundamento 5: "En su dimensión prestacional, impone a los particulares y al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Esto no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención y evidentemente de reparación o compensación de los daños producidos. Debe enfatizarse que la prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin tienen especial relevancia, ya que siempre es preferible evitar el daño (principio de prevención y principio de precaución) a tener que indemnizar prejuicios que pueden ser sumamente costosos para la sociedad. ¡Y es que, de lo contrario, abusar del principio contaminador-pagador, podría terminar por patrimonializar relaciones y valores tan caros para el Derecho Constitucional! En este sentido, si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un ambiente sano, estos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible."

3 **Ley Nº 28245 - Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicado el 8 de junio de 2004**
"Artículo 3.- De la finalidad del Sistema
El Sistema Nacional de Gestión Ambiental tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales."

4 Artículo 2° de la Ley Nº 28245 - Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

5 El SNGA se encuentra integrado por: (i) el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado; (ii) el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; (iii) el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos; (iv) el Sistema Nacional de Información Ambiental; y, (v) el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

6 **Ley Nº 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009.-**
"Artículo 3º.- 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,
(...)"

El SINEFA se encuentra integrado por el Ministerio del Ambiente, el OEFA y las EFA de alcance nacional, regional o local. El OEFA es el ente rector de este sistema[7]; y como tal, ejerce la función normativa, la cual 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 SINEFA[8], que comprende la tipificación de infracciones administrativas y aprobación de la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas.

Asimismo, cabe precisar que si bien la Metodología se aprobó mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, en atención a la habilitación legal contemplada en el Artículo 6° del Decreto Supremo Nº 007-2012-MINAM, el OEFA en el marco de la función normativa contemplada en el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley Nº 29325 está facultado para aprobar los criterios de graduación de sanciones.

En ese contexto, el OEFA en el marco de la función normativa es competente para modificar la Metodología y adecuar su contenido a las disposiciones de la Metodología a lo dispuesto en el TUO de la LPAG.

I.3 Contenido de la propuesta normativa

El Estado, a través de sus entidades públicas competentes, tiene el rol de diseñar y aplicar mecanismos tanto de incentivos como de sanciones necesarios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades en el marco de la Ley General del Ambiente[9], norma ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú[10].

En virtud de lo dispuesto en el Artículo 255°[11] del TUO de la LPAG, se ha planteado un nuevo esquema para la aplicación de los factores eximentes y atenuantes a través de la

---

7 **Ley Nº 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
"Artículo 6º.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)
(...) El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental."

8 **Ley Nº 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
"Artículo 11º.- 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 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.
(...)"

9 **Ley Nº 28611 - Ley General del Ambiente.**
"**Artículo 3.- Del rol del Estado en materia ambiental**
El Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidos en la presente Ley."

10 Cf. Artículo 1 de la Ley N° 28611.

11 **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.**
Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones
1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:
a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.

Metodología. En particular, una de las principales modificaciones del artículo en mención es la incorporación de las siguientes condiciones eximentes y atenuantes de la responsabilidad por infracciones:

CONDICIONES EXIMENTES	CONDICIONES ATENUANTES
(i) El caso fortuito o la fuera mayor debidamente comprobada (ii) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa (iii) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción (iv) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones (v) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa e ilegal (vi) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el Numeral 3) del Artículo 235° del TUO de la LPAG	(i) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito, en los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe (ii) Otros que se establezcan por norma especial

En ese sentido, se ha considerado necesario formular la presente propuesta normativa a fin de modificar los criterios para la graduación de las sanciones establecidas en los ítems f4. *"Repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción"*; f5. *"Subsanación voluntaria de la conducta infractora"*; y, f7. *"Intencionalidad en la conducta del infractor"* de la Tabla N° 3 del Anexo II de la Metodología.

a) Ítem f4. "Repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción"

El ítem f4. de la Tabla N° 3 del Anexo II de la Metodología, considera como criterio para la graduación de la sanción la existencia de antecedentes de sanción contra el infractor por resolución consentida o que agote la vía administrativa por la comisión de actos u omisiones que constituyan la misma infracción sancionada, dentro de los 4 años anteriores. De verificarse dicho criterio, la calificación se incrementa en 20%:

ITEM	CRITERIOS	CALIFICACIÓN
f4.	REPETICIÓN Y/O CONTINUIDAD EN LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN	
	La inexistencia de una sanción contra el infractor mediante resolución consentida o que agote la vía administrativa por la comisión de actos u omisiones que constituyan la misma infracción sancionada, dentro de los 4 años anteriores.	0%
	Por cada antecedente de sanción contra el infractor por resolución consentida o que agote la vía administrativa por la comisión de actos u omisiones que constituyan la misma infracción sancionada, dentro de los 4 años anteriores.	+20%

Actualmente, el Literal e) del Numeral 3 del Artículo 246° del TUO de la LPAG, considera reincidencia cuando la comisión de la misma infracción tiene lugar dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

En ese sentido, resulta necesario adecuar los criterios establecidos para el ítem f4. en el extremo referido a la reincidencia en la comisión de la infracción; por lo que, se propone

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253.

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito.
En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.

b) Otros que se establezcan por norma especial."

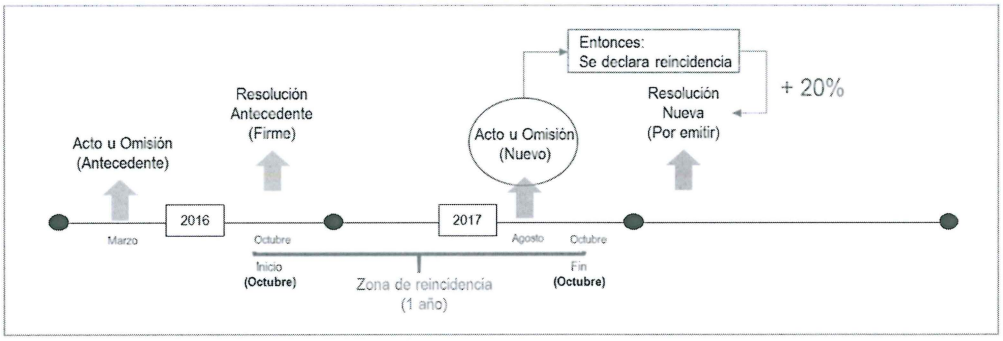
que en el referido ítem se considere como único criterio para la graduación de sanción la comisión de actos u omisiones que constituyan la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sanciona la primera infracción, asignándole una calificación de 20%; conforme se representa a continuación:

ITEM	CRITERIOS	CALIFICACIÓN
f4.	REINCIDENCIA EN LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN:	
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 sancionó la primera infracción.		+20%

La aplicación práctica de la propuesta normativa sobre el ítem f4. de la Tabla N° 3 del Anexo II de la Metodología se plantea en el siguiente ejemplo:

> En octubre de 2016, quedó firme la resolución que sancionó a la empresa ABC por haberse configurado la infracción "No realizar un correcto almacenamiento de residuos sólidos peligrosos" advertida en marzo 2016. (resolución antecedente firme)
>
> En agosto de 2017, la autoridad administrativa advierte la presunta comisión de la misma infracción imputable a la empresa ABC (acto nuevo).
>
> En ese contexto, para fines de graduar la sanción la autoridad administrativa debe analizar si tal situación configura *"la reincidencia"*; es decir, verificar si el acto nuevo realizado por la empresa ABC se encuentra dentro del periodo de un (1) año contado desde que la resolución antecedente adquirió firmeza.

Figura N° 1
Ejemplo de aplicación del factor reincidencia



b) Ítem f5. "Subsanación voluntaria de la conducta infractora"

El ítem f5. de la Tabla N° 3 del Anexo II de la Metodología, considera como criterio para la graduación de la sanción, la subsanación del acto u omisión imputada como constitutiva de infracción administrativa, que no ocasione daños al ambiente o que ocasione daños al ambiente, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos. De verificarse dichas condiciones, la calificación de tal criterio disminuye en un 20%, para los casos en los que la infracción no ocasione daños al ambiente; o, un 10%, para aquellos casos en los que la infracción ocasione daños al ambiente:

ITEM	CRITERIOS	CALIFICACIÓN
f5.	SUBSANACIÓN VOLUNTARIA DE LA CONDUCTA INFRACTORA	
El administrado subsana el acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa, el cual no ocasiona daños al ambiente con anterioridad a la notificación de imputación de cargos.		-20%

El administrado subsana el acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa, el cual ocasiona daños al ambiente, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos.	**-10%**
El administrado no subsana el acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos.	**0%**

No obstante, siendo que el Literal f) del Numeral 1 del Artículo 255° del TUO de la LPAG dispone que la subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye un eximente de responsabilidad; la autoridad administrativa al verificar dicha circunstancia determinará como inexistente la conducta infractora, no correspondiendo el inicio del procedimiento administrativo sancionador.

En ese sentido, la propuesta normativa propone eliminar el criterio de subsanación como atenuante en el ítem f5. de la Tabla N° 3 del Anexo II de la Metodología y precisar que el mismo constituye un eximente de responsabilidad.

A su vez, cabe precisar que el Numeral 2 del Artículo 15° del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD y modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD[12], establece que una vez realizado el requerimiento de la Autoridad de Supervisión mediante el cual se disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, se extingue el carácter voluntario de la referida actuación del administrado para acreditar la subsanación del incumplimiento. De manera excepcional, el Reglamento de Supervisión excluye de esta regla a los casos en los que el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, lo cual conlleva al archivo del expediente de supervisión.

En atención a ello, constituye también un eximente de responsabilidad el supuesto en el que, mediando requerimiento de la Autoridad de Supervisión o del supervisor y antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, el administrado corrige la conducta infractora, la cual ha sido calificada como incumplimiento leve; por lo que, se propone precisar en la Metodología que tal supuesto constituye, también, un eximente de responsabilidad.

Por lo expuesto, y considerando que el administrado puede corregir la conducta infractora en los siguientes supuestos: *(i)* cuando el administrado, a requerimiento de la Autoridad de Supervisión o el supervisor, corrige la conducta infractora, la cual ha sido calificada como incumplimiento trascendente, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, lo cual debe estar adecuadamente acreditado; y, *(ii)* cuando el administrado, a pedido de la Autoridad de Supervisión o el supervisor, corrige la conducta infractora, luego del inicio del procedimiento administrativo sancionador, antes de la resolución final de la primera instancia, lo cual debe estar adecuadamente acreditado; se propone incorporar estos nuevos criterios como condiciones atenuantes en la graduación de la

[12] **Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD y modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD**
"Artículo 15.- Sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos
15.1 De conformidad con lo establecido en el Literal f) del Artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS, si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo.
15.2 Los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, acarrean la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación que acredite el administrado. Excepcionalmente, en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en este extremo.
(...)"

sanción; cuya calificación estará en función de la oportunidad de la corrección de la conducta infractora.

En atención a ello, se propone que en el ítem f5. se reemplace el criterio referido a *"la subsanación voluntaria de la conducta infractora"* por el de "corrección de la conducta infractora", en el cual se podrá valorar la actuación del administrado destinada a corregir la infracción de acuerdo a los supuestos antes descritos; conforme se detalla a continuación:

ITEM	CRITERIOS	CALIFICACIÓN
f5.	CORRECCIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA	
El administrado subsana el acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa de manera voluntaria, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador.		**Eximente**
El administrado, a requerimiento de la autoridad, corrige el acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa, calificada como incumplimiento leve, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador. Dicha corrección debe estar adecuadamente acreditada.		**Eximente**
El administrado, a requerimiento de la autoridad, corrige el acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa, calificada como incumplimiento trascendente, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador. Dicha corrección debe estar adecuadamente acreditada.		**-40%**
El administrado, a requerimiento de la autoridad, corrige el acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa, luego del inicio del procedimiento administrativo sancionador, antes de la resolución final de primera instancia. Dicha corrección debe estar adecuadamente acreditada.		**-20%**

c) Ítem f7. "Intencionalidad en la conducta del infractor"

Antes de la modificación de la Ley N° 27444 dispuesta por el Decreto Legislativo N° 1272, el Numeral 1 del Artículo 236-A de la referida Ley establecía como una condición atenuante que la conducta del presunto infractor se hubiera cometido por error inducido por la administración por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal. En ese sentido, la Metodología contiene como criterio el error inducido por la Administración Pública, el cual, de verificarse, disminuye el factor en un 50%:

ITEM	CRITERIOS	CALIFICACIÓN
f7.	INTENCIONALIDAD EN LA CONDUCTA DEL INFRACTOR	
Error inducido (no determinante) por la Administración Pública.		**-50%**
No hay error inducido por la Administración Pública o no se puede determinar con la información disponible.		**0%**
Dolo		**+72%**

No obstante, el Literal e) del Artículo 255° del TUO de la LPAG establece como condición eximente de la responsabilidad por infracciones, el error inducido por la Administración Pública o por disposición administrativa confusa o ilegal. En ese sentido, considerando que dicha circunstancia elimina la responsabilidad del presunto infractor, no corresponde seguir considerándola como un criterio atenuante en la Metodología.

Por lo expuesto, se propone que el ítem f7. quede redactado de la siguiente manera:

ITEM	CRITERIOS	CALIFICACIÓN
f7.	INTENCIONALIDAD EN LA CONDUCTA DEL INFRACTOR	
Cuando se acredita o verifica la intencionalidad.		**+72%**

d) Modificación de los términos utilizados en la Metodología

El Numeral 3 del Artículo 246° del TUO de la LPAG regula los criterios para graduar la sanción; por lo que, se considera necesario modificar la denominación de la Metodología y del término "Factores agravantes y atenuantes".

En ese contexto, se propone modificar el Artículo 1° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo Nº 035-2013-OEFA/PCD, el cual quedaría redactado de la siguiente manera:

> ***"Artículo 1°.- Objeto***
> *Aprobar la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, la cual se expresa en las* ***Fórmulas*** *(**Anexo I**) y las* ***Tablas de Valores*** *(**Anexo II**) de la presente Resolución, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6 del Decreto Supremo Nº 007-2012-MINAM."*

e) Dejar sin efecto el Manual Explicativo de la Metodología

En atención a las propuestas de modificación de la Metodología desarrolladas en los párrafos anteriores se aprecia que es conveniente dejar sin efecto el Manual Explicativo de la Metodología; toda vez que el contenido del mismo responde a criterios para graduar la sanción que actualmente no se encuentran acordes a las nuevas disposiciones establecidas en el TUO de la LPAG.

En ese sentido, se propone derogar el Artículo 3° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo Nº 035-2013-OEFA/PCD, que aprueba el Manual Explicativo de la Metodología, que como Anexo III forma parte de la citada Resolución.

Finalmente, se propone disponer en el proyecto normativo que toda referencia al término *"Factores agravantes y atenuantes"* en la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones debe entenderse como *"Factores para la graduación de sanciones"*.

II. SOBRE LA OBLIGACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 39° DEL REGLAMENTO SOBRE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN Y CONSULTA CIUDADANA EN ASUNTOS AMBIENTALES

La publicación previa de los proyectos normativos busca optimizar los principios de participación ciudadana, transparencia y publicidad, ya que permite que la ciudadanía en general conozca sobre cómo se desarrolla la gestión de la entidad pública[13] y tengan la posibilidad de participar en la toma de decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión.

El Artículo 39° del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM[14], establece que los proyectos normativos que

---

[13] Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - MINJUS. *Guía sobre la calidad normativa y publicación de proyectos normativos.* Lima, 2016, pp. 22 y ss.

[14] **Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM.**
Artículo 39.- Publicación de proyectos de normas
Los proyectos de normas que regulen asuntos ambientales generales o que tengan efectos ambientales, serán puestos en conocimiento del público para recibir opiniones y sugerencias de los interesados. El aviso de publicación del proyecto deberá publicarse en el Diario Oficial El Peruano y el cuerpo completo del proyecto en el portal de transparencia de la entidad, por un período mínimo de diez (10) días útiles.

tengan efectos ambientales deben ser sometidos a consulta pública por un período mínimo de diez (10) días útiles.

En ese contexto, y siendo que la finalidad de la propuesta normativa únicamente está orientada a modificar la Metodología a fin de adecuar sus disposiciones a lo establecido en el TUO de la LPAG, se considera que la misma no requiere ser sometida a un proceso de participación ciudadana en la formulación de proyectos normativos, toda vez que no es una norma que crea nuevas obligaciones ni procedimientos para el administrado.

III. CALIDAD REGULATORIA

El Numeral 2.1 del Artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa (en adelante, ***Decreto Legislativo N° 1310***)[15] establece que las entidades del Poder Ejecutivo deben realizar un Análisis de Calidad Regulatoria de todas las disposiciones normativas de alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos, a fin de identificar, reducir y/o eliminar aquellos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley de Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley que les sirven de sustento, así como de las disposiciones que reglamenten trámites creados en leyes o normas de rango de ley.

Asimismo, de acuerdo a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el Artículo 2° del Decreto Legislativo Nº 1310, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2017-PCM, no se encuentran comprendidas en el análisis de calidad regulatoria, entre otras, aquellas disposiciones normativas de carácter general que no crean, modifican o establezcan procedimientos administrativos de iniciativa de parte, las disposiciones que regulen procedimientos sancionadores, procedimientos administrativos disciplinarios, procedimientos administrativos de gestión interna, procedimientos iniciados y tramitados de oficio por parte de las entidades públicas.

En el mismo sentido, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros ha señalado[16] que el Artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1310 es aplicable a los procedimientos de iniciativa de parte requeridos por los administrados a fin de satisfacer sus intereses o derechos mediante el pronunciamiento de la entidad y que se encuentren sistematizados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), no resultando aplicable a las normas de carácter general que regulan procedimientos sancionadores.

En atención a ello, es necesario indicar que la propuesta normativa no involucra un procedimiento administrativo de iniciativa de parte ni se encuentra sistematizada en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), en tanto constituye una herramienta que, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, se utiliza para la determinación de la sanción aplicable al administrado que ha incurrido en la comisión de una infracción; por lo que, no requiere de un Análisis de Calidad Regulatoria.

---

15 **Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa**
"Artículo 2.- Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos
2.1. Las entidades del Poder Ejecutivo deben realizar un Análisis de Calidad Regulatoria de todas las disposiciones normativas de alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos, a fin de identificar, reducir y/o eliminar aquellos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley del Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley que les sirven de sustento. El requisito también es exigible a las disposiciones que reglamenten trámites creados en leyes o normas de rango de ley. Una vez realizada esta evaluación deberán remitir su análisis a la Comisión Multisectorial a que se refiere el numeral 2.3.
(...)."

16 De acuerdo a lo señalado en el Informe N° 008-2017-PCM/SGP-ACB remitido a la Secretaría General del OEFA con Oficio N° 0330-2017-PCM/SGP, en respuesta a la consulta formulada sobre el alcance del Artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

A continuación, se realiza el balance los costos y beneficios que se derivan de la propuesta de modificación de la Metodología, para conocer la pertinencia de la misma. Al respecto, se realiza un análisis cualitativo de los efectos que se percibirían la Administración Pública, los administrados y la sociedad en general a partir de la nueva propuesta.

Respecto a los beneficios se aprecia que la propuesta normativa tiene como finalidad adecuar la denominación de la Metodología y del término *"Factores agravantes y atenuantes"*, así como armonizar los ítems f4., f5. y, f7. de la Tabla N° 3 del Anexo II de la Metodología a las disposiciones establecidas en el TUO de la LPAG, brindando a los administrados una regulación actualizada y armonizada al marco jurídico vigente.

En cuanto a los costos que se derivarían de la propuesta normativa, se prevé la existencia de costos por acciones de difusión de las nuevas disposiciones que debe asumir la administración pública; mas no representa costo alguno para los administrados.

De lo expuesto, se concluye que los beneficios que genera la propuesta normativa son mayores a los costos que se enfrentarían; por lo que, resulta pertinente su aprobación.

V. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Mediante la presente propuesta normativa se modifica el Artículo 1° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo Nº 035-2013-OEFA/PCD; los Ítems f4., f5. y f7. de la Tabla N° 3 del Anexo II de la Metodología; y, el término "Factores agravantes y atenuantes"; asimismo, se deroga el Artículo 3° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, a fin de adecuar la Metodología a las disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG.