



Ministerio
del Ambiente

Tipificación de sanciones



Marzo 2013

Las externalidades 1/5

Cuando las acciones de una persona (o una empresa) afectan a otra entidad sin su autorización (a favor o en contra) se habla de una externalidad.

Cuando la externalidad es valorizada ésta puede ser resuelta por el mercado.

Para el caso ambiental, una política es fijar un estándar de operación y el que incumple es multado, de ésta manera se internaliza la externalidad negativa generada.

El estándar de operación lo tiene que fijar una entidad independiente (no lo podría fijar el contaminador ni el contaminado) por ello se justifica la presencia del Estado.

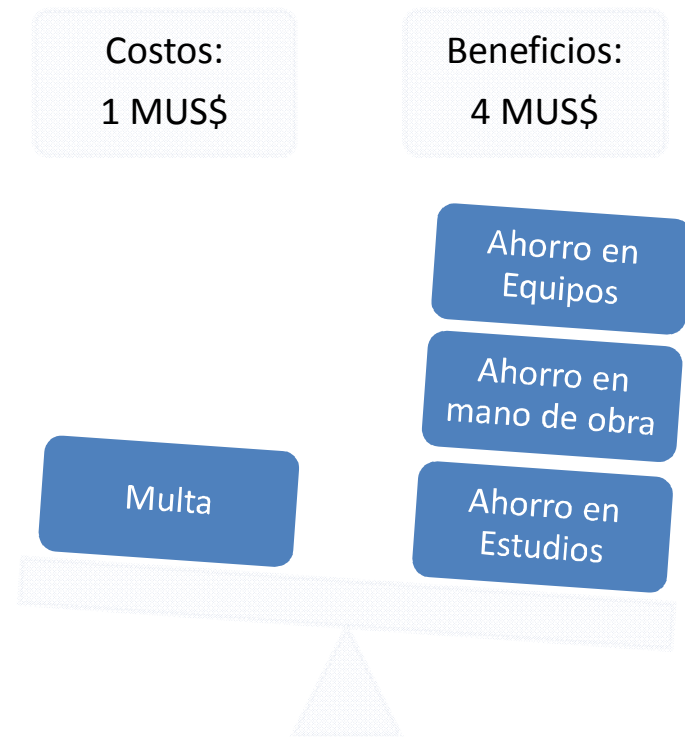


La racionalidad de los incumplimientos 2/5

La racionalidad se relaciona con las acciones que los seres humanos hacen o dejan de hacer. A partir de la racionalidad se construye una hipótesis acerca de la conducta de las personas.

Las personas cometen una infracción a la ley siempre y cuando el beneficio de incumplir la ley sea mayor que el costo, es decir, son racionales cuando toman la decisión de cumplir o incumplir las leyes.

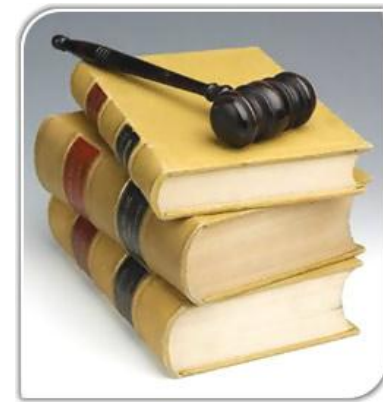
Los incumplimientos a las normas dependen de los intereses que tengan los agentes económicos, para lo cual se deben calcular las sanciones a imponer, de manera de disuadir ello.



La racionalidad de los incumplimientos 3/5

La Disuasión: para cualquier reglamentación (norma técnica, legal, etc.) siempre habrá quienes cumplan de manera voluntaria y otros cumplirán sólo si se le aplican sanciones, es decir quienes tengan un efecto disuasivo.

La aplicación de la ley disuade a quienes la incumplen para que no lo vuelvan a hacer y, disuade a otros posibles infractores enviándoles el mensaje que ellos también pueden sufrir consecuencias adversas en caso de incumplimiento. Este efecto multiplicador hace que la aplicación de la ley sea un instrumento útil para lograr el cumplimiento de los administrados sujetos a la fiscalización.



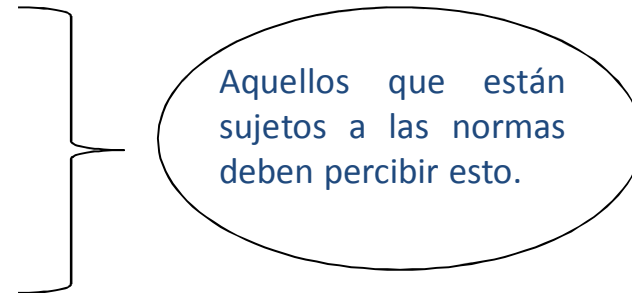
La racionalidad de los incumplimientos 4/5

Para disuadir una conducta, el Estado debe:

Tener la capacidad de poder detectarla

Capacidad de una respuesta inmediata

La respuesta inmediata debe incluir una sanción

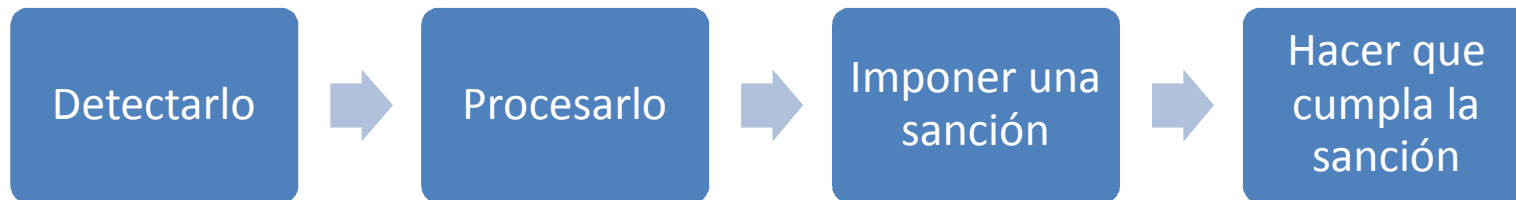


Los factores mencionados líneas arriba están relacionados entre sí:

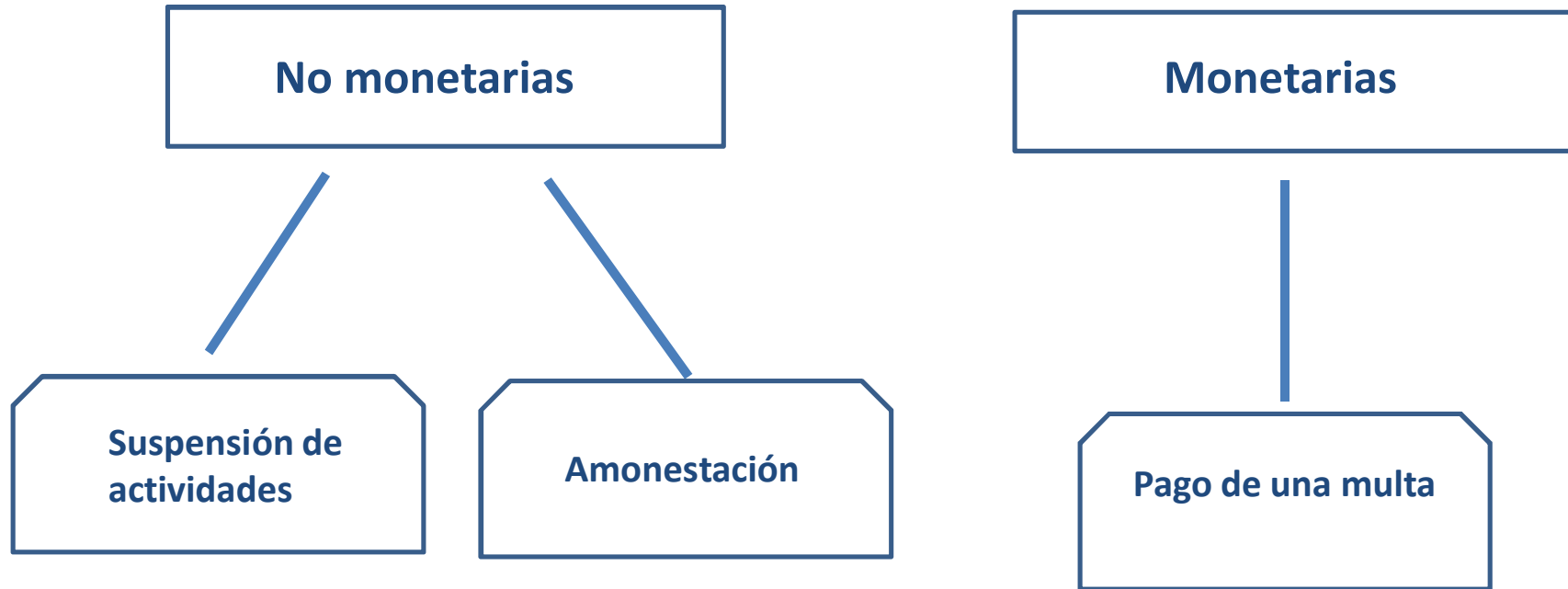
La percepción es importante para crear la disuasión, la forma en la que se toman las acciones es tan importante como el hecho de que se tomen. Las acciones que se emplean para lograr la aplicación de la ley pueden tener efectos importantes, además de hacer que un infractor acate los requisitos si éstos se estipulan y publican apropiadamente.

La racionalidad de los incumplimientos 5/5

Para lograr que las leyes se cumplan es necesario elevar el costo (del incumplimiento) y a la vez reducir el beneficio del incumplimiento. Una de las formas de lograr esto es sancionar a las personas que incumplen las normas: detectarlo, procesarlo judicialmente, imponiéndole una pena (castigo) y luego hacer que cumpla su pena. Si alguno de los pasos no se cumple, el proceso queda incompleto y el infractor no percibe castigo alguno y por ende no se lograría algún efecto disuasivo, siendo su costo nulo y, su racionalidad sería seguir incumpliendo las normas.



Tipos de sanciones a imponer



El caso de una amonestación

La amonestación no constituye una sanción monetaria, es decir no afecta el patrimonio del infractor, sino más bien constituye una sanción moral que se impone sobre la reputación del administrado y que funciona como un antecedente para futuras fiscalizaciones a ser realizadas por este organismo. La misma se efectúa mediante una advertencia o llamado de atención cuando se haya determinado su responsabilidad en la infracción, siempre y cuando el daño o riesgo ocasionado al ambiente sea mínimo o nulo.

Escenario de Amonestación	Beneficio Ilícito	Daño	Circunstancia
A	Mínimo	Mínimo o Nulo	Primera vez que comete la infracción
B	Mínimo	Mínimo o Nulo	Corrección de la conducta antes de iniciarse el procedimiento sancionador
C	Mínimo	Mínimo o Nulo	Primera aplicación de la norma

Modelos de referencia

I.- El Estado puede disuadir las conductas mediante la aplicación de multas (m), las cuales dependen del daño originado (h), así como del esfuerzo por detectar y sancionar el incumplimiento, que se representa por una probabilidad (p).

$$m = h/p$$

II.- Existen dos agentes: el fiscalizador y la empresa contaminadora. El fiscalizador debe imponer una sanción (s) que sea igual al daño ambiental esperado (d) por la empresa más el costo de remediación (cr) y la probabilidad que la multa sea aplicada (p). El costo de remediación es el costo de reparar, de corregir el daño ocasionado, debiéndose considerar el monto de dinero que se debería destinar para que el ambiente y las personas afectadas retornen al estado que se tenía antes del daño.

$$s = (d+cr)/p$$

III.- Un individuo podría obtener un beneficio derivado de cometer un daño (h), si lo comete puede ser detectado con una probabilidad (p) y estaría afecto a una multa (m), o ir a un tiempo a la cárcel (t) o ambas. Asumiendo que no se aplican sanciones no monetarias conjuntamente a las multas.

$$m = h/p$$

Los autores indican que en algunos casos emplear el daño puede no generar una multa disuasiva, sobre todo cuando el beneficio ilícito obtenido por el incumplimiento es mayor que el daño, por lo cual proponen, en estos casos, emplear el beneficio ilícito en lugar del daño

$$m = b/p$$

Uso de los modelos de referencia

Multa base

Factores agravantes y atenuantes

INDECOPI

$$m = b/p$$

X F_i

Multa base

Factores agravantes y atenuantes

OSINERGMIN

$$m = b + \%D$$

X F_i

$$m = b/p + \%D$$

X F_i

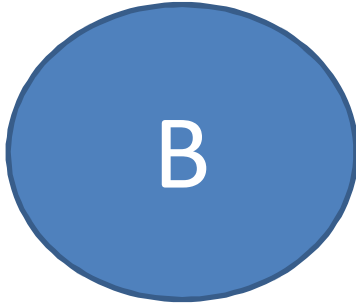
OEFA

$$m = b/p + \%D$$

X F_i

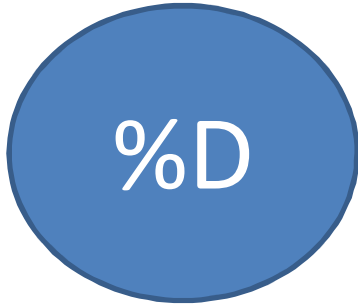
¿Cómo calcular las variables?

Beneficio Ilícito esperado



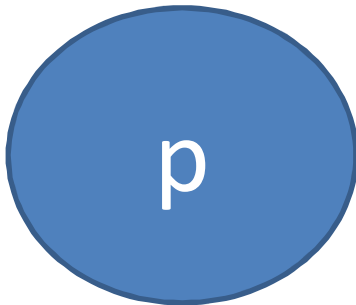
El beneficio ilícito esperado es el monto que se obtendría al no cumplir una obligación fiscalizable, es decir, el beneficio ilícito se presenta cuando ocurre una infracción o incumplimiento. Se estima a partir de la ganancia esperada por el infractor al evadir y/o postergar las inversiones o gastos necesarios. Es un beneficio esperado, no un beneficio contable.

Daño



El segundo elemento fundamental para determinar la sanción es el daño al interés público, al bien jurídico tutelado, en aplicación de lo dispuesto por la Ley del Procedimiento Administrativo General. Se indica el símbolo de %D porque se tienen dos opciones para la determinación de la sanción monetaria: Incluir el daño total o un porcentaje del daño.

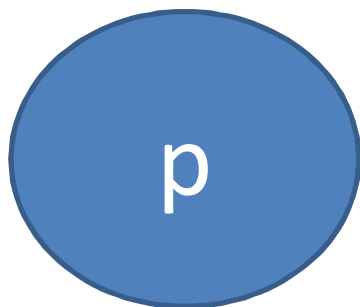
Probabilidad de detección



La probabilidad de detección de la infracción está asociada a la capacidad del agente fiscalizador de encontrar la conducta infractora en el administrado y de la capacidad del infractor de no ser descubierto; dado que éste optará por acceder a los beneficios ilícitos en la medida que la probabilidad de que sea detectado sea baja. Por lo tanto, es necesario relacionar el beneficio ilícitamente obtenido derivado de la infracción con la probabilidad de detección de la conducta, a fin de eliminar un posible comportamiento oportunista.

Determinación de la probabilidad de detección

Probabilidad de detección



La probabilidad está asociada a la percepción del infractor. Considerando que existe información asimétrica y que las probabilidades son diferentes, se recomienda establecer probabilidades según el escenario de la fiscalización.

Probabilidad de detección



ANEXO II

TABLAS DE VALORES QUE EXPRESAN LA METODOLOGÍA APROBADA EN EL ARTÍCULO 1º DE LA RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA CONSEJO DIRECTIVO N° 035-2013-OEFA/PCD

PROBABILIDAD DE DETECCIÓN Y SANCIÓN DE LA INFRACCIÓN AMBIENTAL

TABLA N° 1

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%)

Aplicación del modelo

I. Tipificación 2.3

Liberar al ambiente, intencionalmente o no, los OVM ingresados lícitamente al territorio nacional.

II. Base Legal

Artículo 37º del RLOVM

III. Análisis

La Liberación al ambiente de OVM originaría que el Estado incurra en una serie de costos para evaluar las consecuencias (afectaciones) que se originan, en este caso Morales (2001) señala que la EPA tiene los siguientes costos regulatorios: costos para analizar los efectos sobre insectos y plantas, entre 76 MUS\$ a 410 MUS\$; costos de los test sobre efectos en la salud humana varían de 46 MUS\$ a 735 MUS\$, y los tests para medir efectos sobre alérgicos e hipersensibilidad entre 10 MUS\$ a 1.66 MMUS\$. Tomando en cuenta los valores máximos y realizando los cálculos respectivos, el monto a proponer sería el máximo establecido en la LGA que es de 10,000 UIT.

IV. Cálculos realizados

2.- Multa a proponer

Test insectos y plantas US\$	410,000
Test salud humana US\$	735,000
Test alérgicos e hipersensibilidad US\$	1,667,000
Costos regulatorios	2,812,000
Tipo de cambio	2.56
Costo regulatorio S/	7,198,720.00
Probabilidad de detección	0.10
Multa	71,987,200
UIT	3,700
Multa UITs	19,456.00

MULTA PROPUESTA en UIT

10,000

Aplicación del modelo

I. Tipificación 1.3

El ocultamiento y/o la negativa a suministrar información solicitada por el SENASA o el ITP y/o presentarla de forma extemporánea.

II. Base Legal

Numerales 34.2 y 34.3 del artículo 34º del RLOVM

III. Análisis

En este caso se deben evaluar los costos asociados de brindar información de manera oportuna, para lo cual se costea el monto que representaría contar con dos profesionales que puedan brindar información autorizada. Se asumen ingresos (sueldos) de S/.12000 y S/.9000 y se le aplica una probabilidad de detección de 0.1 (ya que es una situación en la cual se oculta información) y agravantes del doble.

IV. Cálculos realizados

1. Costo Evitado

Costo evitado de contar con profesionales	21,000
---	--------

2.- Multa a proponer

Costo evitado S/.	21,000
Probabilidad de detección	0.10
Multa S/.	210,000
UIT	3,700
Multa UITs	56.76
Factores agravantes	2
Multa UITs con factores agravantes	113.51

MULTA PROPUESTA en UIT	115
-------------------------------	------------

Aplicación del modelo

I. Tipificación 1.2

Presentar información falsa, inexacta o incompleta al SENASA o el ITP, respecto de la condición de OVM del material genético ingresado al país.

II. Base Legal

Artículo 4º de la LOVM

III. Análisis

Si una empresa señala que no tiene OVM y se detecta que el material genético ingresado al país si contiene OVM, para el cálculo de la multa se tomará como referencia el costo de acreditación, el cual se obtiene de la FAO (<http://www.fao.org/docrep/004/ad094s/ad094s03.htm>) y se aplica una probabilidad de 0.1 (porque la autoridad recibe información falsa y es menos probable su detección) , finalmente se duplicará la sanción con los factores agravantes.

IV. Cálculos realizados

1. Costo Evitado

Costo evitado de acreditación de OVM US\$	40,000
Tipo de cambio	2.56
Costo evitado S/.	102,400

2.- Multa a proponer

Costo evitado S/.	102,400
Probabilidad de detección	0.10
Multa S/.	1,024,000
UIT	3,700
Multa UITs	276.76
Factores agravantes	2
Multa UITs con factores agravantes	553.51

MULTA PROPUESTA en UIT	550
-------------------------------	------------