

LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE MULTAS A IMPONER POR LA COMISIÓN DE INFRACCIONES POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY N° 28736, LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y EN SITUACIÓN DE CONTACTO INICIAL

I. OBJETIVO

Los lineamientos tienen como objetivo establecer los criterios técnicos para la aplicación de la metodología para el cálculo de las multas a imponer según lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1374, Decreto Legislativo que establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial - PIACI.

II. ALCANCE

Los lineamientos son de aplicación obligatoria para la Dirección de Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial, la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, y el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura; al momento de calcular la multa a imponer a toda persona natural o jurídica de derecho público o privado, según lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1374, Decreto Legislativo que establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial - PIACI.

III. RESPONSABILIDAD

El Viceministerio de Interculturalidad (en adelante, VMI), como autoridad decisora en vías de apelación, la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante, DGPI), como autoridad sancionadora, y la Dirección de Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (en adelante, DACI), como autoridad instructora; son los responsables de la adecuada aplicación de los presentes Lineamientos, en concordancia con lo establecido en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1374, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2019-MC (en adelante el Reglamento).

IV. DEFINICIONES

- 4.1 **Autoridad Decisora en vía de apelación:** El VMI u órgano que haga sus veces, es el encargado de resolver los recursos de apelación interpuestos; así como declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos, según corresponda.
- 4.2 **Autoridad Sancionadora:** La DGPI u órgano que haga sus veces, es la autoridad facultada para determinar la existencia de una infracción administrativa y la consecuente imposición de sanción o el archivo del procedimiento sancionador, así como también para dictar las medidas administrativas establecidas en el Reglamento, en caso corresponda.
- 4.3 **Beneficio ilícito:** Beneficio económico que obtuvo u obtendrá un infractor, por incumplimiento de una obligación.
- 4.4 **Daño Real:** Perjuicio comprobado, producido por una conducta infractora.

- 4.5 **Daño Potencial:** Eventual o hipotético perjuicio que puede llegar a producir la conducta infractora.
- 4.6 **Factores atenuantes y agravantes:** Acciones establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; en el Decreto Legislativo N° 1374, y su Reglamento; que agravan o atenúan la responsabilidad administrativa y la sanción administrativa a imponer.
- 4.7 **Infractor:** Persona natural o jurídica que comete actos ilícitos.
- 4.8 **Multa:** Sanción administrativa que consiste en un pago de dinero.
- 4.9 **Probabilidad de Detección:** Componente de la metodología que mide qué tanta posibilidad tiene una infracción de ser detectada por el área de fiscalización y/o supervisión.
- 4.10 **Procedimiento Administrativo Sancionador:** Conjunto de actos que debe seguir una entidad pública con facultades para establecer infracciones e imponer sanciones administrativas a los administrados.
- 4.11 **Valoración económica:** Herramienta utilizada para estimar en términos monetarios ganancias o pérdidas de bienestar que se experimenta a causa de una mejora o daño de un activo social.

V. DETERMINACIÓN E IMPOSICIÓN DE LA MULTA

- 5.1 Las multas son expresadas en Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Una vez determinado el monto, este puede ser redondeado y expresado hasta en centésimas. Las multas impuestas son actualizadas al valor de la UIT vigente a la fecha de pago.
- 5.2 Las infracciones calificadas como leves pueden ser sancionadas con una multa de hasta menos de 10 UIT, las infracciones calificadas como graves pueden ser sancionadas con una multa no menor de 10 y de hasta 100 UIT, y las infracciones calificadas como muy graves pueden ser sancionadas con una multa mayor a 100 UIT y de hasta 1000 UIT.
- 5.3 En caso se determine la imposición de una sanción por debajo de lo previsto en el Reglamento, y se verifique la concurrencia de factores atenuantes, la Autoridad Sancionadora evalúa la imposición de dicha sanción por debajo del mínimo legal.
- 5.4 El cálculo del monto de la multa a imponer se realiza tomando en cuenta los criterios de los presentes Lineamientos, así como lo establecido en sus anexos (Plantilla para el cálculo de la multa, Guía para el usuario de la plantilla para el cálculo de multas, etc.).

VI. METODOLOGÍA ECONÓMICA PARA EL CÁLCULO DE MULTAS

6.1. Metodología de la multa

La determinación de la cuantía específica de la multa obedece a una serie de factores que entran en consideración y se relacionan con la valorización del daño

producido como consecuencia de la infracción, junto con los factores agravantes o atenuantes que se presenten en cada caso concreto.

La teoría económica mayoritaria, así como las diversas metodologías utilizadas por varias entidades con potestades sancionadoras en nuestro país, concuerda en establecer que la multa se determina como consecuencia de dividir la Valorización del Daño entre la Probabilidad de la Detección, cuya resultante se multiplica por los Factores Agravantes y Atenuantes que se presenten en el caso concreto.

La expresión de la fórmula de cálculo de las multas es la siguiente:

$$M = \left(\frac{D}{P} \right) * F$$

Donde:

- M: Multa
- D: Valorización del Daño
- P: Probabilidad de detección
- F: Factores Atenuantes y Agravantes

6.2. Valorización del Daño (D)

La Valorización del Daño, o también denominado Beneficio Ilícito, es estimada en función de las ganancias económicas generadas como consecuencia de la comisión de las infracciones a las normas de protección. Así, el Valor del Daño se obtiene de la resultante de multiplicar el Daño Base por el Grado de Infracción.

Lo anterior se expresa de la siguiente manera:

$$D = Db * Gd$$

Donde:

- D: Valor del Daño
- Db: Daño base
- Gd: Grado de infracción

Sin embargo, dada la especial naturaleza de los PIACI, respecto de los cuales no se tienen datos sobre la valorización económica de las actividades y hábitos de supervivencia que son objeto de protección que se verían afectados por las infracciones a la normativa que los protege, la determinación del Daño Base se alcanza a través de la utilización de la metodología denominada “Transferencia de Beneficios”.

Esta metodología supone emplear valores o funciones estimadas de estudios de valoración económica existentes respecto de un contexto o lugar distinto para extrapolarlos y realizar ajustes bajo ciertas condiciones técnicas¹.

De ese modo se considera como valor del Daño Base a 0.20 UIT (Unidades Impositivas Tributarias). Dicho valor económico se corresponde con el monto de la UIT del año 2018 (S/. 818.63), correspondiente a US\$ 248.848, según el tipo de cambio promedio de aquel año².

¹ Para mayor información revisar el Anexo 2, donde se detalla el cálculo del Daño Base.

² Este valor debe ser actualizado al momento que se calcula la multa, tomando como IPC₂₀₁₈=129.01.

Así, la representación de la fórmula sería la siguiente:

$$\text{Valor del Daño (D)} = 0.20 \text{ UIT} * \text{Grado de Infracción (Gd)}$$

El Grado de Infracción o gradualidad de las infracciones, como su nombre lo dice, permite atribuir un valor específico al daño acaecido, en atención a la gravedad de la afectación producida.

De este modo se atribuyen grados distintos a los diferentes tipos de infracción³, de acuerdo a la siguiente tabla:

Tabla N° 1
Gradualidad de las Infracciones

Infracciones Leves		Gradualidad
1	No entregar la información requerida, en los términos previstos en la Ley o su Reglamento, a los representantes del Ministerio de Cultura, cuando estén realizando acciones de fiscalización.	0.12
2	Difundir imágenes de PIACI que generen una afectación a los derechos de estas poblaciones.	0.15
Infracciones Graves		Gradualidad
3	Ingresar a las Reservas Territoriales o Reservas Indígenas sin contar con la autorización emitida por el Ministerio de Cultura.	1.62
4	Incumplir el protocolo de actuación para los PIACI vigente u otras normas y/o disposiciones de obligatorio cumplimiento emitidas por el Ministerio de Cultura con el objetivo de salvaguardar los derechos a la vida y la salud de los PIACI.	1.60
5	Incumplir el Plan de Contingencia para la protección de los PIACI, en los casos en que la normativa lo exija.	1.21
6	Incumplir con los lineamientos de conducta establecidos para el ingreso de personas autorizadas, a las reservas territoriales o reservas indígenas.	1.41
7	Contravenir las indicaciones del personal del Ministerio de Cultura, instrucciones previstas en los avisos de las reservas territoriales o reservas indígenas o medidas de seguridad señaladas.	1.05
8	Incumplir con la actualización del Plan de Contingencia para la protección de los PIACI, en los casos en la que la normativa lo exija.	0.33
9	Afectar linderos, señales y/o avisos instalados por el Ministerio de Cultura, que contienen información para la protección de PIACI.	0.67
10	Iniciar acciones para establecer asentamientos dentro del área de las reservas territoriales o reservas indígenas.	1.75
11	Arrojar, colocar o abandonar objetos o materiales, procedentes de la construcción de infraestructura vial, de comunicaciones o de cualquier naturaleza en Reservas Territoriales o Indígenas.	1.21
12	Difundir información que permita identificar la ubicación geográfica de los PIACI.	1.80
13	Realizar actividades distintas a las autorizadas por el Ministerio de Cultura dentro de la reserva territorial o reserva indígena.	1.26

³ En el Anexo 3 se encuentra el método de cálculo de los valores para la Gradualidad de Daño, Probabilidad de Detección y Factores Agravantes y Atenuantes.

Infracciones Graves		Gradualidad
14	Incumplir con la elaboración del Plan de Contingencia para la protección de los PIACI.	0.87
15	Entregar información falsa o inexacta a los representantes del Ministerio de Cultura, cuando estén realizando acciones de fiscalización.	0.80
16	Impedir y/o resistirse a las acciones de fiscalización de campo del Ministerio de Cultura.	0.64

Infracciones Muy Graves		Gradualidad
17	Realizar actividades de aprovechamiento de recursos naturales dentro de las Reservas Territoriales o Reservas Indígenas por causales distintas a la necesidad pública o con fines de subsistencia, previstas en el literal c) del artículo 5 de la Ley N° 28736.	11.00
18	Establecer asentamientos poblacionales dentro de las Reservas Territoriales o Reservas Indígenas distintos a los de los PIACI.	11.00
19	Realizar actividades para la construcción de infraestructura vial o de comunicaciones en Reservas Territoriales o Indígenas.	9.00
20	Incumplir las disposiciones en materia de salud aplicables a los PIACI aprobadas por el Ministerio de Salud.	10.00
21	Realizar contactos forzados con los PIACI.	20.00
22	La falsificación y/o adulteración de la autorización otorgada por el Ministerio de Cultura.	4.00
23	Introducir ejemplares de especies exóticas y/u organismos genéticamente modificados	8.70
24	Agredir física o verbalmente a miembros de los PIACI.	16.00

Elaboración Propia

Entonces, obtenido el Grado de Infracción, según la tabla anterior, este factor es multiplicado por el Daño Base (fijado en 0.20 UIT, como ya ha sido mencionado), y se obtiene el Valor del daño.

6.3. Probabilidad de Detección (P)

La Probabilidad de Detección es la posibilidad de que la comisión de una infracción sea detectada por la autoridad administrativa. Se expresa en términos porcentuales. Esta variable se introduce en el cálculo de la multa al tomar como referencia la oportunidad de la realización de la infracción.

Así, mientras más probable sea detectar la infracción, la sanción asociada es más baja y, a la inversa, a mayor dificultad de detección la multa es más alta. La idea detrás es la siguiente: la menor probabilidad de detección se constituye en oportunidad para la realización de la infracción y por tanto merece un mayor reproche (multa) y, a la inversa, la mayor probabilidad de ser detectado implica menor oportunidad aprovechada por el infractor para la comisión de la infracción.

De allí que se considere que a medida que disminuye la probabilidad de detección el factor (grado) que incide sobre la multa también disminuye. Esto no significa que la multa disminuye, al contrario, al ser un factor entre el que se divide la multa.

El cálculo de este componente depende de quién comunique la infracción y de la posibilidad de detectarla.

La probabilidad de la detección de la infracción viene determinada por la posibilidad real de que la infracción sea descubierta por la autoridad administrativa; de allí que se asuma como posibilidad plena o total en los casos en que la infracción es comunicada por el propio infractor; y en cambio la posibilidad disminuye en tanto medien circunstancias que posibiliten el conocimiento por otra fuente como la comunicación de terceros o por actos propios de la autoridad fiscalizadora.

- i) La comunicación de la infracción.
Si la infracción se detecta mediante auto reporte, es decir, si la infracción es comunicada por el mismo infractor, considerando que la información sea la más verás y completa posible. En este caso, la probabilidad de detección será de 1 (100%).
- ii) Si la infracción se detecta por terceros
Si la infracción es detectada por un poblador, autoridad, entidad pública, privada y/o cualquier tercero, la probabilidad se determina según la tabla que se presenta a continuación, cuyos valores fueron determinados mediante la evaluación de información técnica.

Tabla N° 2
Probabilidad de detección según infracción

Infracciones Leves		Probabilidad
1	No entregar la información requerida, en los términos previstos en la Ley o su Reglamento, a los representantes del Ministerio de Cultura, cuando estén realizando acciones de fiscalización.	0.76
2	Difundir imágenes de PIACI que generen una afectación a los derechos de estas poblaciones.	0.46

Infracciones Graves		Probabilidad
3	Ingresar a las Reservas Territoriales o Reservas Indígenas sin contar con la autorización emitida por el Ministerio de Cultura.	0.64
4	Incumplir el protocolo de actuación para los PIACI vigente u otras normas y/o disposiciones de obligatorio cumplimiento emitidas por el Ministerio de Cultura con el objetivo de salvaguardar los derechos a la vida y la salud de los PIACI.	0.47
5	Incumplir el Plan de Contingencia para la protección de los PIACI, en los casos en que la normativa lo exija.	0.61
6	Incumplir con los lineamientos de conducta establecidos para el ingreso de personas autorizadas, a las reservas territoriales o reservas indígenas.	0.64
7	Contravenir las indicaciones del personal del Ministerio de Cultura, instrucciones previstas en los avisos de las reservas territoriales o reservas indígenas, o medidas de seguridad señaladas.	0.59
8	Incumplir con la actualización del Plan de Contingencia para la protección de los PIACI, en los casos en la que la normativa lo exija.	0.78
9	Afectar linderos, señales y/o avisos instalados por el Ministerio de Cultura, que contienen información para la protección de PIACI.	0.7
10	Iniciar acciones para establecer asentamientos dentro del área de las reservas territoriales o reservas indígenas.	0.83

Infracciones Graves		Probabilidad
11	Arrojar, colocar o abandonar objetos o materiales, procedentes de la construcción de infraestructura vial, de comunicaciones o de cualquier naturaleza en Reservas Territoriales o Indígenas.	0.81
12	Difundir información que permita identificar la ubicación geográfica de los PIACI.	0.61
13	Realizar actividades distintas a las autorizadas por el Ministerio de Cultura dentro de la reserva territorial o reserva indígena.	0.72
14	Incumplir con la elaboración del Plan de Contingencia para la protección de los PIACI.	0.85
15	Entregar información falsa o inexacta a los representantes del Ministerio de Cultura, cuando estén realizando acciones de fiscalización.	0.75
16	Impedir y/o resistirse a las acciones de fiscalización de campo del Ministerio de Cultura.	0.87

Infracciones Muy Graves		Probabilidad
17	Realizar actividades de aprovechamiento de recursos naturales dentro de las Reservas Territoriales o Reservas Indígenas por causales distintas a la necesidad pública o con fines de subsistencia, previstas en el literal c) del artículo 5 de la Ley N° 28736.	0.69
18	Establecer asentamientos poblacionales dentro de las Reservas Territoriales o Reservas Indígenas distintos a los de los PIACI.	0.82
19	Realizar actividades para la construcción de infraestructura vial o de comunicaciones en Reservas Territoriales o Indígenas.	0.79
20	Incumplir las disposiciones en materia de salud aplicables a los PIACI aprobadas por el Ministerio de Salud.	0.57
21	Realizar contactos forzados con los PIACI.	0.62
22	La falsificación y/o adulteración de la autorización otorgada por el Ministerio de Cultura.	0.8
23	Introducir ejemplares de especies exóticas y/u organismos genéticamente modificados.	0.57
24	Agredir física o verbalmente a miembros de los PIACI.	0.65

Elaboración Propia

6.4. Factores atenuantes y agravantes (F)

$$F = 1 + (Ag1 + Ag2 + Ag3 + Ag4 + Ag5 + Ag6 - At1)$$

Según la particularidad del caso, se incluyen factores agravantes y atenuantes, cuyo fin es hacer proporcional la multa a cada caso específico.

Para el caso de la valorización de los factores agravantes y atenuantes, se tiene la siguiente tabla:

Tabla N° 3
Factores Agravantes y Atenuantes

Factores Agravantes	Valor
Ag1. Ocultamiento de la infracción por parte del infractor, evitando que la autoridad competente tome conocimiento, bien sea ocultando y/o demorando injustificadamente la entrega de información, o por medio de cualquier forma que dificulte las acciones de control.	0.3
Ag2. Comisión de la infracción con el objeto de ejecutar u ocultar otra infracción.	0.2
Ag3. Obtención de beneficios que la comisión de la infracción genera a favor del infractor o terceros.	0.3
Ag4. Efectos negativos o daños producidos por la infracción en los derechos de los PIACI y/o en otras personas naturales y/o jurídicas.	0.4
Ag5. Reincidencia en la comisión de la infracción: Se considera conducta reincidente de una persona natural y/o jurídica cuando cometa la(s) misma(s) infracción(es) sancionada(s) por la Entidad con resolución firme o consentida y que se produzca dentro del plazo de un (01) año desde la imposición de la sanción.	0.3
Ag6. La participación o utilización por parte del infractor de otras personas naturales y/o jurídicas, nacionales o extranjeras, para cometer la infracción.	0.2
Factores Atenuantes	
At1. Realización de las acciones que el infractor haya efectuado por iniciativa propia con el objeto de aminorar el daño ocasionado por la comisión de la infracción.	0.2

Elaboración propia

En consecuencia, de acuerdo con el análisis económico realizado en base a la realidad y situación de los pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial, así como por lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1374 y su Reglamento, la multa a imponer por la comisión de infracciones, deber ser calculada en base a la siguiente formula:

$$M = \left(\frac{Db * Gd}{P} \right) * [1 + (Ag1 + Ag2 + Ag3 + Ag4 + Ag5 + Ag6 - At1)]$$

Donde:

- M: Multa
- Db: Daño Base
- Gd: Grado de infracción
- P: Probabilidad de detección
- Ag: Factor Agravante
- At: Factor Atenuante
- F: Factores Atenuantes y Agravantes

VII. ANEXOS

- Anexo 1: Plantilla para el cálculo de multas.
- Anexo 2: Consideraciones para el cálculo del Daño Base.
- Anexo 3: Consideraciones para el cálculo de valores para la Gradualidad de Daño, Probabilidad de Detección y Factores Agravantes y Atenuantes.
- Anexo 4: Guía para el usuario de la plantilla para el cálculo de multas.