



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**

RESOLUCIÓN N° 274-2025-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 0101-2022-OEFA/DFAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : GRUPO LÓPEZ HNOS S.A.C.

SECTOR : INDUSTRIA

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0211-2025-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 0211-2025-OEFA/DFAI del 27 de febrero de 2025, que determinó la responsabilidad administrativa de Grupo López Hnos S.A.C. y lo sancionó con multas ascendentes a 0,944¹ (cero con 944/1000) y 0,848 (cero con 848/1000) Unidades Impositivas Tributarias por la comisión de las conductas infractoras Nros. 2 y 3, respectivamente, descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.*

Lima, 30 de abril de 2025

I. ANTECEDENTES

1. Grupo López Hnos S.A.C.² (en adelante, **GLH**) realiza la actividad de fabricación de materiales de construcción de arcilla en la planta Carabayllo, la cual se encuentra ubicada en ubicada en el Lote 39, Parcela El Bosque-Carabayllo, óvalo Santa María, distrito de Carabayllo, provincia y departamento de Lima.
2. El 09 de septiembre de 2021, la Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas (**DSAP**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) llevó a cabo una supervisión regular *in situ* (en adelante, **Supervisión Regular 2021**) a la planta Carabayllo, a efectos de verificar el cumplimiento de sus obligaciones ambientales, siendo los hallazgos detectados recogidos en el Acta de Supervisión y analizados en el Informe Final de Supervisión N° 00367-2021-OEFA/DSAP-CIND del 29 de diciembre del 2021 (en adelante, **Informe de Supervisión**).

¹ En el año 1982, a través de la Ley N° 23560, el Perú se adhirió al *Sistema Internacional de Unidades* que tiene por norma que los millares se separan con un espacio y los decimales con una coma. En ese sentido, así deben ser leídas y comprendidas las cifras de la presente resolución.

² Registro Único de Contribuyentes N° 20601447909.

3. Mediante Resolución Subdirectoral N° 00350-2024-OEFA/DFAI-SFAP del 02 de septiembre de 2024³ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (**SFAP**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra GLH, frente a lo cual el administrado no presentó descargos.
4. Posteriormente, la SFAP emitió el Informe Final de Instrucción N° 00380-2024-OEFA/DFAI-SFAP del 28 de noviembre de 2024⁴ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), frente a lo cual el administrado presentó sus descargos⁵ reconociendo su responsabilidad por los hechos imputados Nros. 2 y 3 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral. Tras la precisión realizada por el administrado⁶, la SFAP emitió el memorando N° 134-2025-OEFA/DFAI del 15 de enero de 2025, a través del cual se informó a la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos (**SSAG**) sobre dicho reconocimiento, a efectos de que sea considerado en el cálculo de la multa.
5. La DFAI emitió la Resolución Directoral N° 0211-2025-OEFA/DFAI del 27 de febrero de 2025⁷ (en adelante, **Resolución Directoral**), a través de la cual resolvió, entre otros aspectos⁸, declarar la existencia de responsabilidad administrativa de GLH, por la comisión de las siguientes conductas infractoras⁹:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Normas tipificadora
2	GLH no realiza la segregación en la fuente de los residuos generados en la planta Carabayllo,	Artículos 33, 34 y 55 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Legislativo N° 1278 ¹⁰ (LGIRS); en	Artículo 135 del RLGIRS, en concordancia con el

³ Debidamente notificada al administrado el 10 de septiembre de 2024.

⁴ Debidamente notificada al administrado el 12 de diciembre de 2024 mediante Carta N° 01494-2024-OEFA/DFAI, acompañado del Informe N° 03036-2024-OEFA/DFAI-SSAG del 21 de noviembre de 2024.

⁵ Presentados mediante escrito con Registro N° 2024-E01-140120 del 26 de diciembre de 2024.

Cabe precisar que, mediante escrito con Registro N° 2024-E01-137241 del 16 de diciembre de 2024 el administrado había solicitado una prórroga para la presentación de sus descargos al Informe Final de Instrucción, la cual se aprobó automáticamente de conformidad con el artículo 8.3 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de octubre de 2017 (**RPAS del OEFA**).

⁶ Presentado mediante escrito con Registro N° 2024-E01-092663 del 15 de agosto de 2024.

⁷ Debidamente notificada al administrado el 28 de febrero de 2025, acompañada del Informe N° 00274-2025-OEFA/DFAI-SSAG del 17 de febrero de 2025.

⁸ Mediante el artículo 3 de la Resolución Directoral la DFAI declaró que no correspondía el dictado de medidas correctivas.

⁹ Mediante el artículo 2 de la Resolución Directoral la DFAI declaró el archivo del hecho imputado descrito en el numeral 1 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral, referido a no haber adoptado las medidas para el adecuado manejo y almacenamiento de los materiales e insumos peligrosos que emplea en la Planta Carabayllo, conforme a lo señalado en las Fichas de Datos de Seguridad.

¹⁰ **LGIRS**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de diciembre de 2016.
Artículo 33°.- Segregación

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Normas tipificadora
	caracterizándolos conforme a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuos, incumpliendo lo establecido en la LGIRS y el RLGIRS.	concordancia con el artículo 51 del Reglamento de LGIRS, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM ¹¹ (RLGIRS).	numeral 1.2.2 del cuadro anexo al mismo ¹² .

La segregación de residuos debe realizarse en la fuente o en infraestructura de valorización de residuos debidamente autorizada.
(...)

Artículo 34.- Segregación en la fuente

La segregación de residuos de gestión municipal y no municipal es obligatoria y debe realizarse en la fuente de generación.

Los generadores de residuos no municipales se encuentran obligados a entregar los residuos debidamente segregados en la fuente, a los operadores de residuos sólidos debidamente autorizados; así como a las asociaciones de recicladores formalizadas, siempre que se trate de residuos sólidos similares a los municipales.
(...)

La segregación en la fuente del generador que se constituye como una segregación primaria, debe considerar lo siguiente: (...)

b) Generador de residuos no municipales. - El generador debe entregar al operador autorizado los residuos debidamente segregados y/o almacenados, con la finalidad de garantizar su posterior acondicionamiento, valorización o disposición final.

Artículo 55.- Manejo Integral de los residuos sólidos no municipales

El generador, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal, es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, así como por las áreas degradadas por residuos, de acuerdo a lo establecido en el presente Decreto Legislativo, su Reglamento, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes. (...)

Los generadores de residuos del ámbito no municipal se encuentran obligados a: (...)

a) Segregar o manejar selectivamente los residuos generados, caracterizándolos conforme a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuo, diferenciando los peligrosos, de los no peligrosos, los residuos valorizables, así como los residuos incompatibles entre sí.(...)

(i) El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias del presente Decreto Legislativo.

¹¹ RLGIRS, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 51.- Segregación en la fuente

Los generadores de residuos sólidos no municipales están obligados a segregar los residuos sólidos en la fuente

¹² RLGIRS

Artículo 135.- Infracciones

Sin perjuicio de la respectiva tipificación de infracciones por el incumplimiento de las normas sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos de origen minero, energético, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de los establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo y otros de competencia sectorial, el OEFA y las EFA de ámbito nacional, regional y local aplican supletoriamente la siguiente tipificación de infracciones y escala de sanciones.

Infracción	Base legal referencial	Gravedad de la infracción	Sanción
1	De los generadores de residuos no municipales		
1.2	Sobre el manejo de residuos sólidos		
1.2.2	No segregar en la fuente o no manejar selectivamente los residuos generados, caracterizándolos conforme a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuos, según lo establecido en la LGIRS y sus normas reglamentarias y complementarias.	Artículos 30, 33 y literal a) e i) del artículo 55 de la LGIRS	GRAVE Hasta 1 000 UIT

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Normas tipificadora
3	GLH incumple lo establecido en la LGIRS y el RLGIRS, toda vez que	Artículos 30, 36 y 55 de la LGIRS ¹³ ; en concordancia con los artículos 52 y 54 del RLGIRS ¹⁴ .	Artículo 135 del RLGIRS, en concordancia con el

13

LGIRS

Artículo 30.- Gestión de residuos sólidos peligrosos

Sin perjuicio de lo establecido en las normas internacionales vigentes para el país o las reglamentaciones nacionales específicas, se consideran residuos peligrosos los que presenten por lo menos una de las siguientes características: auto combustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, toxicidad, radioactividad o patogenicidad. Los envases que han sido utilizados para el almacenamiento o comercialización de sustancias o productos peligrosos y los productos usados o vencidos que puedan causar daños a la salud o al ambiente son considerados residuos peligrosos y deben ser manejados como tales, salvo que sean sometidos a un tratamiento que elimine sus características de peligrosidad. En caso exista incertidumbre respecto de las características de peligrosidad de un determinado residuo, el MINAM emitirá opinión técnica definitiva.

Los alcances de este artículo serán establecidos en el reglamento del presente Decreto Legislativo.

Artículo 36.- Almacenamiento

(...)

El almacenamiento es de exclusiva responsabilidad de su generador hasta su entrega al servicio municipal correspondiente, sea éste prestado en forma directa o a través de terceros, en el tiempo y forma que determine la autoridad.

El almacenamiento de residuos municipales y no municipales se realiza en forma segregada, en espacios exclusivos para este fin, considerando su naturaleza física química y biológica, así como las características de peligrosidad, incompatibilidad con otros residuos y las reacciones que puedan ocurrir con el material de recipiente que lo contenga, con la finalidad de evitar riesgos a la salud y al ambiente. (...)

El almacenamiento de residuos municipales y no municipales deben cumplir con la Norma Técnica Peruana 900.058:2005 "GESTIÓN AMBIENTAL". Gestión de residuos. Código de colores para los dispositivos de almacenamiento de residuos, o su versión actualizada.

Artículo 55.- Manejo Integral de los residuos sólidos no municipales

El generador, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal, es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, así como por las áreas degradadas por residuos, de acuerdo a lo establecido en el presente Decreto Legislativo, su Reglamento, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes. (...)

Los generadores de residuos del ámbito no municipal se encuentran obligados a: (...)

- b) Contar con áreas, instalaciones y contenedores apropiados para el acopio y almacenamiento adecuado de los residuos desde su generación, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad. (...)

(...)

La contratación de terceros para el manejo de los residuos, no exime a su generador de las responsabilidades dispuestas en del presente Decreto Legislativo, ni de verificar la vigencia y alcance de la autorización otorgada a la empresa contratada y de contar con documentación que acredite que las instalaciones de tratamiento o disposición final de los mismos, cuentan con las autorizaciones legales correspondientes.

14

RLGIRS

Artículo 52.- Almacenamiento de residuos sólidos segregados

El almacenamiento de residuos sólidos debe realizarse conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1278. Los residuos sólidos deben ser almacenados, considerando su peso, volumen y características físicas, químicas o biológicas, de tal manera que garanticen la seguridad, higiene y orden, evitando fugas, derrames o dispersión de los residuos sólidos. Dicho almacenamiento debe facilitar las operaciones de carga, descarga y transporte de los residuos sólidos, debiendo considerar la prevención de la afectación de la salud de los operadores. Las condiciones de almacenamiento de los residuos sólidos no municipales deben estar detalladas en el IGA.

Artículo 54°.- Almacenamiento central de residuos sólidos peligrosos

El almacenamiento central de residuos sólidos peligrosos debe realizarse en un ambiente cercado, en el cual se almacenan los residuos sólidos compatible entre sí. Cuando el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos se encuentre dentro y/o colindante a- las tierras de pueblos indígenas u originarios; se deberá tomar en cuenta lo señalado en la Séptima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Decreto Supremo N° 001-2012-MC, Reglamento de la Ley del Derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.

En el diseño del almacén central se debe considerar los siguientes aspectos:

- a) Disponer de un área acondicionada y techada ubicada a una distancia determinada teniendo en cuenta el nivel de peligrosidad del residuo, su cercanía a áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos, materias primas o de productos terminados, así como el tamaño del proyecto de inversión, además de otras condiciones que se estimen necesarias en el marco de los lineamientos que establezca el sector competente;

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Normas tipificadora
	no cuenta con contenedores apropiados para el almacenamiento adecuado de sus residuos sólidos no municipales, generados dentro de su unidad fiscalizable.		numeral 1.2.1 del cuadro anexo al mismo ¹⁵ .

Fuente: Resolución Directoral

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

6. Asimismo, mediante la Resolución Directoral, la DFAI sancionó al administrado con una multa total ascendente a 1,792 (una con 792/1000) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, **UIT**), vigentes a la fecha de pago, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 2: Detalle de la sanción impuesta en la Resolución Directoral

Conducta infractora	Multa final (UIT)
Conducta infractora N° 2	0,944 UIT
Conducta infractora N° 3	0,848 UIT
Multa total	1,792 UIT

Fuente: Resolución Directoral

Elaboración: TFA

7. El 20 de marzo de 2025, GLH interpuso recurso de apelación¹⁶ en contra de la

- b) Distribuir los residuos sólidos peligrosos de acuerdo a su compatibilidad física, química y biológica, con la finalidad de controlar y reducir riesgos.
- c) Contar con sistemas de impermeabilización, contención y drenaje acondicionados y apropiados, según corresponda;
- d) Contar con pasillos o áreas de tránsito que permitan el paso de maquinarias y equipos, según corresponda; así como el desplazamiento del personal de seguridad o emergencia. Los pisos deben ser de material impermeable y resistente;
- e) En caso se almacenen residuos que generen gases volátiles, se tendrá en cuenta las características del almacén establecidas en el IGA, según esto se deberá contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible;
- f) Contar con señalización en lugares visibles que indique la peligrosidad de los residuos sólidos;
- g) Contar con sistemas de alerta contra incendios, dispositivos de seguridad operativos y equipos, de acuerdo con la naturaleza y peligrosidad del residuo;
- h) Contar con sistemas de higienización operativos, y;
- i) Otras condiciones establecidas en las normas complementarias

¹⁵

RLGIRS

Artículo 135.- Infracciones

Sin perjuicio de la respectiva tipificación de infracciones por el incumplimiento de las normas sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos de origen minero, energético, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de los establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo y otros de competencia sectorial, el OEFA y las EFA de ámbito nacional, regional y local aplican supletoriamente la siguiente tipificación de infracciones y escala de sanciones.

Infracción	Base legal referencial	Gravedad de la infracción	Sanción
1	De los generadores de residuos no municipales		
1.2	Sobre el manejo de residuos sólidos		
1.2.1	No contar con áreas, instalaciones y/o contenedores apropiados para el acopio y almacenamiento adecuado de residuos no municipales desde su generación.	Artículo 30 y Literal b) del Artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278.	MUY GRAVE Hasta 1 500 UIT

¹⁶

Presentado por el administrado mediante escrito con Registro N° 2025-E01-036927.

Resolución Directoral.

II. PROCEDENCIA

8. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218 y 220 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS¹⁷ (**TUO de la LPAG**); por lo cual es admitido a trámite.

III. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

9. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso se circunscriben a:
 - (i) Determinar si durante la tramitación del PAS se vulneró el debido procedimiento.
 - (ii) Determinar si el cálculo de la multa impuesta a GLH se enmarca en los parámetros previstos en nuestro ordenamiento jurídico.

IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Determinar si durante la tramitación del PAS se vulneró el debido procedimiento

A. Sobre la presunta vulneración del principio *non bis in ídem*

10. El administrado señaló que se habría vulnerado el principio de *non bis in ídem* debido a que se le habría sancionado por hechos que ya fueron materia de análisis en el Expediente N° 01386-2022-OEFA/DFAI/PAS, que serían derivados de la misma acción de supervisión.

¹⁷ **TUO de la LPAG**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019. Mediante el Decreto Legislativo N° 1633, publicado en el diario oficial El Peruano el 30 de agosto de 2024, se modificó el artículo el artículo 207 de la LPAG, que corresponde al artículo 218 del TUO de la LPAG:

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación.

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deben resolverse en el plazo de treinta (30) días, con excepción del recurso de reconsideración que se resuelve en un plazo de quince (15) días. Excepcionalmente, en los procedimientos administrativos de instancia única de competencia de los consejos directivos de los organismos reguladores, el recurso de reconsideración se resuelve en el plazo de treinta (30) días.

Análisis del TFA

11. El principio de *non bis in ídem*¹⁸, recogido en el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG¹⁹, establece que la autoridad no podrá imponer de manera sucesiva o simultánea una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho, en los casos en que se aprecie una identidad de sujeto, hecho y fundamento.
12. Sobre dicho principio, el Tribunal Constitucional ha establecido una doble configuración²⁰:
 - a) En su formulación material, el enunciado según el cual «nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho», expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento. (...)
 - b) En su vertiente procesal, tal principio significa que «nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos», es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo)²¹ (subrayado agregado).
13. De lo expuesto, se desprende que, en su vertiente material, el citado principio implica que los hechos imputados hayan sido objeto de pronunciamiento sobre el

¹⁸ Principio que se encuentra implícito en el derecho al debido proceso contenido en el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, el cual sostiene que:

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

¹⁹ **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: (...)

11. Non bis in ídem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento

²⁰ Dicho criterio ha sido ratificado mediante la sentencia recaída en el Expediente N° 2868-2004-AA/TC. Fundamento Jurídico 3:

(...) Y este derecho a no ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos se encuentra reconocido en el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a tenor del cual: Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país".

A sí como en el artículo 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, según el cual:

(...) Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las garantías mínimas: (...)

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 02050-2002-AA/TC. Fundamento jurídico 19.

fondo, es decir, sobre la culpabilidad o inocencia del imputado con el ilícito administrativo que tales hechos configuran. De lo contrario, no podría operar dicho principio, en la medida que los hechos no habrían sido materialmente juzgados por la autoridad.

14. Por otro lado, en su vertiente procesal, el principio *non bis in ídem* implica que no puede haber dos procesos jurídicos de sanción contra una persona, cuando se verifique una identidad de sujeto, hecho y fundamento²².
15. Así, se tiene que la vulneración del principio *non bis in ídem* se materializa cuando el Estado ejerce su potestad sancionadora en supuestos en los que confluían los siguientes elementos: (i) un mismo sujeto -identidad subjetiva-; (ii) mismos hechos -identidad objetiva-; y, (iii) bajo el mismo fundamento²³.
16. Respecto de los presupuestos de operatividad de este principio, conforme a la doctrina²⁴, éstos se encuentran referidos a:
 - a. Identidad subjetiva o de persona. - Consiste en que ambas pretensiones punitivas deben ser ejercidas contra el mismo administrado.
 - b. Identidad de hecho u objetiva. - Consiste en que el hecho o conducta incurridas por el administrado deba ser la misma en ambos procedimientos.
 - c. Identidad causal o de fundamento. - Identidad entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras.

Sobre el caso particular

17. Se observa que en el marco del Expediente N° 01386-2022-OEFA/DFAI/PAS (en adelante, **Expediente N° 1386-2022**) se imputó y sancionó²⁵ a GLH por las siguientes conductas infractoras:

²² RUBIO, Marcial Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2005, pp. 357 y 368.

²³ GARCÍA, R. (*Non bis in ídem material y concurso de leyes penales*). Barcelona: Cedecs Editorial S.L., Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, 1995, p.90.

²⁴ GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo Tomo 11, Madrid, Civitas, 2000, p. 180.

SAN MARTÍN CASTRO, César Derecho Procesal Penal Vol. 1, Grijley, Lima, 1999, pp.

VELA GUERRERO, Anderson, El *Ne bis in ídem* y el Derecho Sancionador Peruano - Su aplicación a partir de la Ley del Procedimiento General, Revista Peruana de Jurisprudencia Vol. XXXI, Lima, 2004, p. 8

²⁵ Se sancionó a GLH con una multa total ascendente a 20,813 (veinte con 813/1000) UIT, según el siguiente detalle:

Conducta infractora	Multa final (UIT)
Conducta infractora N° 1	10,219 UIT
Conducta infractora N° 2	7,326 UIT
Conducta infractora N° 3	0,146 UIT
Conducta infractora N° 4	0,687 UIT
Conducta infractora N° 5	0,291 UIT
Conducta infractora N° 6	1,665 UIT
Conducta infractora N° 7	0,479 UIT
Multa total	20,813 UIT

Fuente: Resolución Directoral

Cuadro N° 3: Detalle de las conductas infractoras en el Expediente N° 1386-2022

N°	Conductas infractoras
1	GLH desarrolla actividades de fabricación de ladrillos (formado y cocción), sin contar con Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente.
2	GLH incumplió lo establecido en la normativa ambiental; toda vez que, no realiza un adecuado manejo ambiental de las emisiones fugitivas, atmosféricas y material particulado generadas en los procesos de formación y cocción, en la fabricación de ladrillos y en otras operaciones desarrolladas en su Planta Carabaylo.
3	GLH no cuenta con un registro interno de generación y manejo de los residuos sólidos generados en la Planta Carabaylo, incumpliendo lo establecido en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento.
4	GLH no almacena sus residuos que genera en la Planta Carabaylo, de acuerdo a lo establecido en la LGIRS y su Reglamento.
5	GLH no presentó la Declaración Anual sobre Minimización y Gestión de Residuos Sólidos No Municipales de la Planta Carabaylo correspondiente al año 2021, incumpliendo la LGIRS y su Reglamento.
6	GLH no cuenta con un almacén central para el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos que genera en la Planta Carabaylo, conforme a lo establecido en la LGIRS y su Reglamento.
7	GLH no asegura el tratamiento y/o la adecuada disposición final de sus residuos sólidos generados en la Planta Carabaylo a través de una Empresa Operadora de Residuos Sólidos (en adelante, EO-RS) autorizada, de acuerdo con lo establecido en la LGIRS y su Reglamento.

Fuente: Resolución Directoral N° 00147-2025-OEFA/DFAI

18. Asimismo, mediante Resolución N° 211-2025-OEFA/TFA-SE del 31 de marzo de 2025²⁶, el TFA confirmó la sanción impuesta a GLH por las referidas conductas infractoras, quedando agotada la vía administrativa.
19. Por su parte, en el presente PAS, se ha imputado a GLH las siguientes conductas infractoras, asociadas al inadecuado manejo de residuos en la unidad fiscalizable, las cuales no se corresponden con ninguna de las siete (7) conductas infractoras analizadas en el Expediente N° 1386-2022:

Cuadro N° 4: Detalle de las conductas infractoras en el presente PAS

N°	Conducta infractora
2	GLH no realiza la segregación en la fuente de los residuos generados en la Planta Carabaylo, caracterizándolos conforme a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuos, incumpliendo lo establecido en la LGIRS y el RLGIRS.
3	GLH incumple lo establecido en la LGIRS y el RLGIRS, toda vez que no cuenta con contenedores apropiados para el almacenamiento adecuado de sus residuos sólidos no municipales, generados dentro de su unidad fiscalizable.

Fuente: Resolución Directoral

20. Cabe señalar que los hechos imputados en el presente PAS se fundamentan en los hallazgos de la Supervisión Regular 2021, analizados en el Informe Final de Supervisión, mientras que el Expediente N° 1386-2022 se fundamentó en los hallazgos de una Supervisión Regular in situ realizada del 18 al 19 de agosto de 2022 (en adelante, **Supervisión Regular 2022**), analizados en el Informe Final de Supervisión N° 00405-2022-OEFA/DSAP-CIND del 26 de octubre de 2022, por lo

²⁶ Debidamente notificada al administrado el 3 de abril de 2025.

que a diferencia de lo que indica el administrado, los hallazgos no pertenecen a la misma acción de supervisión.

21. A mayor abundamiento se realiza una comparativa de los hechos imputados, relacionados al inadecuado manejo de residuos en la unidad fiscalizable²⁷, tanto en el Expediente N° 1386-2022 como en el presente PAS:

Cuadro N° 5: Comparativa de hechos analizados

Expediente N° 1386-2022	Expediente N° 0101-2022	Análisis comparativo
<p>Conducta infractora N° 4: GLH no almacena sus residuos que genera en la Planta Carabayllo, de acuerdo a lo establecido en la LGIRS y su Reglamento.</p> <p>Durante la Supervisión Regular 2022, la DSAP detectó que el administrado almacenaba <u>residuos sólidos peligrosos</u> - tales como envases de aceites y grasas, cilindros de alquitrán, trapos y waypes impregnados con hidrocarburos, entre otros - mezclados con <u>residuos no peligrosos</u> - tales como cenizas del horno de cocción, plásticos, bolsas, maderas, chatarras, virutas de acero, botellas descartables y residuos domésticos.</p> <p>Asimismo, la DSAP observó que algunos de estos residuos se encontraban dispersos sobre el suelo, es decir, en zonas no adecuadas para su almacenamiento.</p> <p>Cabe indicar que la DSAP advirtió que el administrado sí contaba con contenedores de almacenamiento para metal, plástico, residuos peligrosos, residuos no aprovechables, papel y cartón; sin embargo, no segregaba sus residuos en estos.</p> <p>En ese sentido, la Primera Instancia concluyó que el</p>	<p>Conducta infractora N° 2: GLH no realiza la segregación en la fuente de los residuos generados en la Planta Carabayllo, caracterizándolos conforme a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuos, incumpliendo lo establecido en la LGIRS y el RLGIRS.</p> <p>Durante la Supervisión Regular 2021, la DSAP observó que el administrado generaba <u>residuos sólidos no peligrosos</u>, tales como papel, cartón, botellas de plástico y chatarra; los cuales se encontraban mezclados entre sí en zonas no adecuadas para su almacenamiento.</p> <p>Debido a ello, la DSAP señaló que el administrado no segregaba dichos residuos según su composición física.</p> <p>En ese sentido, la Primera Instancia concluyó que el administrado realizaba una inadecuada segregación de residuos sólidos.</p> <p>Cabe reiterar que esta conducta infractora se refiere a la etapa de almacenamiento de residuos sólidos, específicamente a la segregación en la fuente de <u>residuos sólidos no peligrosos</u>.</p>	<p>Al respecto, la Conducta Infractora N°4 del Expediente N° 1386-2022 se encuentra referida a no realizar la adecuada segregación de residuos sólidos peligrosos (envases de aceites y grasas, cilindros de alquitrán, trapos y waypes impregnados con hidrocarburos) y no peligrosos (cenizas del horno de cocción, plásticos, bolsas, maderas, chatarras, virutas de acero, botellas descartables y residuos domésticos), en tanto estos se encontraban mezclados entre sí (Supervisión Regular 2022).</p> <p>Por otro lado, la Conducta Infractora N° 2 del presente expediente se encuentra referida a no realizar la adecuada segregación de residuos sólidos no peligrosos (papel, cartón, botellas de plástico y chatarra), en tanto estos se encontraban mezclados entre sí (Supervisión Regular 2021).</p> <p>Asimismo, es importante señalar que la conducta infractora N° 6 del Expediente N° 1386-2022, está referida a las condiciones del almacén central y no a la segregación de residuos.</p> <p>De acuerdo a lo mencionado, se concluye que la conducta Infractora N° 2 del presente</p>

²⁷

En tanto las conductas infractoras del presente expediente están relacionadas con el inadecuado manejo de residuos sólidos en la unidad fiscalizable, únicamente se realizará la comparación con aquellas conductas infractoras de la misma naturaleza imputadas en el expediente anterior.

Cabe precisar que contar con registros internos de generación de residuos y la presentación de la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos no están asociados propiamente al manejo de residuos sólidos en la unidad fiscalizable, sino a la gestión y presentación de información asociada a dicho manejo.

<p>administrado realizaba un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos.</p> <p>Cabe reiterar que esta conducta infractora se refiere a la etapa de almacenamiento de residuos sólidos, específicamente a la segregación en la fuente y emplazamiento en áreas adecuadas de <u>residuos sólidos peligrosos y no peligrosos</u>.</p>		<p>expediente no se corresponde con ninguna conducta infractora del Expediente N° 1386-2022.</p>										
<p>Conducta infractora N° 6: GLH no cuenta con un almacén central para el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos que genera en la Planta Carabaylo, conforme a lo establecido en la LGIRS y su Reglamento.</p> <p>Durante la Supervisión Regular 2022, la DSAP detectó que el administrado almacenaba residuos sólidos peligrosos - tales como cinco (5) cilindros vacíos impregnados de aceite usado - en una instalación de aproximadamente 4 m² con paredes de concreto solo en tres lados, suelo afirmado cubierto con plástico y aserrín, sin puerta de ingreso, techado, sistema de contención ni señalización.</p> <p>Al respecto la DSAP indicó que el almacén central de residuos sólidos peligrosos no contaba con piso impermeable, sistema de impermeabilización, contención y drenaje, señalización, sistemas de higienización, entre otras características obligatorias de acuerdo a la normativa (artículo 54 del RLGIRS).</p> <p>En ese sentido, la Primera Instancia concluyó que el almacén de residuos sólidos peligrosos no contaba con las especificaciones de la normativa.</p> <p>Cabe reiterar que esta conducta infractora se refiere a la etapa de almacenamiento de residuos sólidos,</p>	<p>Conducta infractora N° 3: GLH incumple lo establecido en la LGIRS y el RLGIRS, toda vez que no cuenta con contenedores apropiados para el almacenamiento adecuado de sus residuos sólidos no municipales, generados dentro de su unidad fiscalizable.</p> <p>Durante la Supervisión Regular 2021, la DSAP observó que el administrado contaba con residuos sólidos no peligrosos (papel, cartón, botellas de plástico y chatarra) que se encontraban emplazados sobre cajas de cartón y sobre el suelo.</p> <p>Debido a ello, la DSAP señaló que el administrado no contaba con recipientes adecuados para almacenar los residuos sólidos que generaba, de acuerdo con la Norma Técnica Peruana 900.058:2019:</p> <table border="1" data-bbox="668 1397 1075 1532"> <thead> <tr> <th>Tipo de residuo</th> <th>Color</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Papel y cartón</td> <td>Azul</td> </tr> <tr> <td>Plástico</td> <td>Blanco</td> </tr> <tr> <td>Metales</td> <td>Amarillo</td> </tr> <tr> <td>No aprovechables</td> <td>Negro</td> </tr> </tbody> </table> <p>En ese sentido, la Primera Instancia concluyó que el administrado no realizaba el almacenamiento de sus residuos sólidos en contenedores adecuados.</p> <p>Cabe reiterar que esta conducta infractora se refiere a la etapa de almacenamiento de residuos sólidos, específicamente al acopio de <u>residuos sólidos no peligrosos</u> en contenedores adecuados.</p>	Tipo de residuo	Color	Papel y cartón	Azul	Plástico	Blanco	Metales	Amarillo	No aprovechables	Negro	<p>Al respecto, la conducta Infractora N° 6 del Expediente N° 1386-2022 se encuentra referida a no contar con una infraestructura adecuada de almacenamiento (almacén central de residuos de la unidad fiscalizable) que cuente con las especificaciones de la normativa.</p> <p>Por otro lado, la conducta Infractora N°3 del presente expediente se encuentra referida a no contar con los recipientes o contenedores adecuados donde se depositan directamente los residuos sólidos peligrosos; siendo que no se refiere a la infraestructura o espacio físico de almacenamiento.</p> <p>Asimismo, es importante señalar que en el caso de la conducta infractora N°4 del Expediente N° 1386-2022, la DSAP señaló que el administrado sí contaba con contenedores para la segregación de sus residuos; no obstante, no realizaba su acopio diferenciado dentro de estos.</p> <p>De acuerdo a lo mencionado, se concluye que la conducta infractora N° 3 del presente expediente no se corresponde con ninguna conducta infractora del Expediente N° 1386-2022.</p>
Tipo de residuo	Color											
Papel y cartón	Azul											
Plástico	Blanco											
Metales	Amarillo											
No aprovechables	Negro											

<p>específicamente a contar con una infraestructura adecuada de almacenamiento (espacio físico con las condiciones de la normativa) para los <u>residuos sólidos peligrosos</u>.</p>		
<p>Conducta infractora N° 7: GLH no asegura el tratamiento y/o la adecuada disposición final de sus residuos sólidos generados en la Planta Carabaylo a través de una Empresa Operadora de Residuos Sólidos (en adelante, EO-RS) autorizada, de acuerdo con lo establecido en la LGIRS y su Reglamento.</p> <p>Durante la Supervisión Regular 2022, la DSAP requirió al administrado presentar los manifiestos de los residuos peligrosos de los periodos 2021 y 2022. No obstante, el administrado manifestó que no realizaba la disposición de los residuos sólidos peligrosos mediante una Empresa Operadora de Residuos Sólidos (EO-RS) autorizada y que próximamente firmaría el contrato con una EO-RS.</p> <p>Se debe señalar la DSAP observó que durante las actividades del administrado efectivamente se generaban residuos sólidos peligrosos en la unidad fiscalizable, los que debían ser dispuestos mediante una EO-RS autorizada por el MINAM.</p> <p>En ese sentido, la Primera Instancia concluyó que el administrado no realizaba la adecuada disposición final de sus residuos sólidos peligrosos a través de una EO-RS.</p> <p>Cabe reiterar que esta conducta infractora se refiere a la etapa de disposición final de residuos sólidos, específicamente a realizar la disposición final de residuos sólidos peligrosos mediante una EO-RS autorizada.</p>	<p>-</p>	<p>No existe en el presente expediente ninguna conducta asociada a la inadecuada disposición final de residuos sólidos peligrosos.</p>

Elaboración: TFA

22. Del análisis efectuado se desprende que no existe identidad de hechos ni fundamentos entre las conductas infractoras analizadas en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados en el presente expediente y en el Expediente N° 1386-2022, por lo que no se evidencia vulneración del principio de *non bis in ídem*.
23. Consecuentemente, corresponde desestimar los alegatos de GLH en este extremo y confirmar su responsabilidad administrativa por las conductas infractoras Nros. 2 y 3, descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

B. Sobre la presunta vulneración del principio *non bis in ídem*

24. GLH señaló que se habría incurrido en una indebida fragmentación del PAS, debido a que, en el presente caso, las conductas infractoras imputadas en el Expediente N° 1386-2022 y las imputadas en el presente PAS corresponderían a hechos conexos derivados de la misma fiscalización, siendo que en virtud de los principios de eficiencia y eficacia, las infracciones detectadas en un mismo contexto fáctico y temporal debían ser objeto de un solo PAS, evitando la generación de duplicidad de actuaciones.
25. Lo alegado ocasionaría agravio al derecho de defensa del administrado y al principio de debido procedimiento.

Análisis del TFA

26. En el presente caso, la Supervisión Regular 2021 fue realizada el 9 de septiembre de 2021, cuyos hallazgos fueron analizados en el Informe Supervisión emitido el 29 de diciembre del 2021, mientras que el Expediente N° 1386-2022 se fundamentó en los hallazgos de la Supervisión Regular 2022, llevada a cabo del 18 al 19 de agosto de 2022, cuyo análisis consta en el Informe Final de Supervisión N° 00405-2022-OEFA/DSAP-CIND del 26 de octubre de 2022.
27. Asimismo, si bien en ambos procedimientos se analizan conductas infractoras relativas a la gestión de residuos sólidos, las conductas imputadas no son idénticas ni se refieren al mismo hecho concreto, conforme al análisis realizado en los Cuadros Nros. 3, 4 y 5 de la presente resolución.
28. Cada procedimiento se sustenta en hechos distintos e independientes, detectados en acciones de fiscalización diferentes (Supervisiones Regulares 2021 y 2022) y que, por lo tanto, configuran infracciones diferentes.
29. De esta manera, cada acción de supervisión detectó presuntos incumplimientos a la normativa ambiental que eran diferentes entre sí, además de observarse en distintos momentos, lo cual dio lugar a procedimientos administrativos sancionadores diferentes, conforme a la potestad sancionadora de la Administración Pública.
30. Así, la existencia de dos (2) procedimientos administrativos sancionadores contra el administrado, por distintos hechos, no vulnera *per se* el derecho de defensa del

administrado y el principio de debido procedimiento, toda vez que el administrado ha contado con la oportunidad y medios establecidos por ley para presentar sus descargos en cada uno de los procedimientos.

31. De igual modo, se observa que, al no existir identidad de tipificación de conductas infractoras ni identidad de hechos en ambos expedientes, la defensa del administrado respecto de cada conducta infractora debía ser diferente e independiente de las otras. Por ello, no puede concluirse que hubiera existido una duplicidad de actuaciones por parte del administrado, en tanto cada conducta infractora ameritaba un análisis y medios probatorios distintos.
32. De otro lado, si bien en virtud del principio de celeridad²⁸ y lo dispuesto en el artículo 159.2 del TUO de la LPAG²⁹, la autoridad puede concentrar en un mismo acto todas las diligencias y actuaciones posibles, la pluralidad de procedimientos administrativos sancionadores no es indebida cuando responden a hechos distintos, aun si refieren a un mismo administrado y a la misma actividad económica.
33. Conforme al artículo 160 del TUO de la LPAG³⁰, la autoridad puede disponer (ya sea de oficio o a pedido de parte) la acumulación de los procedimientos en trámite que guarden conexión a través de una resolución irrecurrible. Además, en su artículo 161.1³¹, se precisa que solo podrán organizarse en un expediente las actuaciones a resolver para la solución de un mismo caso.
34. De ello se desprende que la acumulación de procedimientos tiene como finalidad simplificar y otorgar celeridad a los procedimientos administrativos, tramitando en un solo expediente casos que guarden conexión entre sí, a fin de que la autoridad emita un solo pronunciamiento, evitando repetir actuaciones.
35. No obstante, no consta en el expediente que el administrado haya solicitado la acumulación de procedimientos y de otro lado, los hechos analizados en los dos

²⁸ **TUO de la LPAG**
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo (...)
1.9 Principio de celeridad. - Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

²⁹ **TUO de la LPAG**
Artículo 159. Reglas para la celeridad (...)
2. En una sola decisión se dispondrá el cumplimiento de todos los trámites necesarios que por su naturaleza corresponda, siempre y cuando no se encuentren entre sí sucesivamente subordinados en su cumplimiento, y se concentrarán en un mismo acto todas las diligencias y actuaciones de pruebas posibles, procurando que el desarrollo del procedimiento se realice en el menor número de actos procesales.

³⁰ **TUO de la LPAG**
Artículo 160.- Acumulación de procedimientos
La autoridad responsable de la instrucción, por propia iniciativa o a instancia de los administrados, dispone mediante resolución irrecurrible la acumulación de los procedimientos en trámite que guarden conexión.

³¹ **TUO de la LPAG**
Artículo 161.- Regla de expediente único
161.1 Solo puede organizarse un expediente para la resolución de un mismo caso, para mantener reunidas todas las actuaciones para resolver.

(2) expedientes en cuestión eran de naturaleza distinta y correspondían a distintos espacios temporales, por lo cual, a criterio de esta Sala, la decisión de la Primera Instancia de iniciar un PAS por los hallazgos detectados en cada una de las Supervisiones Regulares 2021 y 2022 fue razonable y se encontraba en el marco de su potestad.

36. En ese sentido, al no verificarse vulneración alguna a los principios alegados por el administrado, corresponde desestimar sus alegatos en este extremo y confirmar su responsabilidad administrativa por la comisión de las conductas infractoras Nros. 2 y 3.

V.2 Determinar si el cálculo de la multa impuesta a GLH se enmarca en los parámetros previstos en nuestro ordenamiento jurídico.

A. Marco normativo

37. Al respecto, es preciso señalar que las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones, con lo cual tienen como fin último adecuar las conductas de los administrados al cumplimiento de determinadas normas; para ello, la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas a imponer sea mayor o igual al beneficio esperado por estos por la comisión de las infracciones.
38. Ciertamente, la premisa referida fue materializada por el legislador en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, al señalar que las sanciones a imponerse deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, conforme se aprecia a continuación:

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 sanciones a ser aplicadas deberán 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. (...)

39. En atención a ello, en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en el ámbito de competencias del OEFA, la determinación de la multa se evalúa de acuerdo con 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, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada con la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (en adelante, Metodología para el Cálculo de Multa).

40. En el Anexo N° 1 “Fórmulas que expresan la metodología” de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, se señaló que, en el caso que no existe información suficiente para la valorización del daño real probado (cálculo económico del daño), la multa base se calculará considerando el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, y luego a ello se aplicarán los factores para la graduación de sanciones correspondientes, tal como se aprecia en la siguiente fórmula:

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

Donde:

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

p = Probabilidad de detección

F = Suma de factores para graduación de sanciones (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

41. En esa medida, se evidencia que la Metodología para el Cálculo de Multas tiene como propósito que: (i) las multa dispuestas por la autoridad administrativa desincentiven la comisión de infracciones a la legislación ambiental; (ii) se brinde un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación; y, (iii) se contribuya a garantizar la resolución expeditiva de los problemas ambientales que ponen en riesgo el valor de los recursos naturales, la protección de la salud y la vida humana.
42. Asimismo; mediante en el artículo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2020-OEFA/CD³² (en adelante, **RCD N° 001-2020-OEFA/CD**), se establece que, en aplicación del principio de razonabilidad, la multa determinada mediante la Metodología para el Cálculo de Multa constituye la sanción monetaria correspondiente, prevaleciendo sobre el valor del tope mínimo previsto para el respectivo tipo infractor.
43. Adicionalmente, mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00083-2022-OEFA/PCD del 29 de diciembre de 2022 se aprueba el “Manual de aplicación de criterios objetivos de la metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA” (en adelante **Manual**

³²

RCD N° 001-2020-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 18 de enero de 2020.

Artículo 1.- Disponer que, en aplicación del principio de razonabilidad, la multa determinada con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución del Consejo Directivo N° 024-2017- OEFA/CD, o la norma que la sustituya, constituye la sanción monetaria correspondiente, prevaleciendo este monto sobre el valor del tope mínimo previsto para el respectivo tipo infractor.

de criterios de la metodología de multas) el cual tiene por objetivo establecer los criterios objetivos a emplear en la Metodología para el cálculo de las multas base, procediéndose a seguir sus indicaciones para el desarrollo del cálculo de la multa.

44. Teniendo ello en cuenta, este Tribunal considera pertinente evaluar si el cálculo de la multa impuesta por la Autoridad Decisoria en el presente caso ascendente a **1,792 (uno con 792/1000) UIT**, se realizó de conformidad con el principio de razonabilidad contenido en el numeral 3 del artículo 248 del TUP de la LPAG, y en estricta observancia de la Metodología para el Cálculo de Multas.
45. Sobre lo anterior, es preciso indicar que la determinación de la multa impuesta por la DFAI se sustentó en el Informe N° 00274-2025-OEFA/DFAI-SSAG del 17 de febrero del 2025 (en adelante, Informe de Cálculo de Multa), notificado junto con la Resolución Directoral.

B. Cálculo de la multa impuesta por la DFAI

B.1 Conducta infractora N° 2

46. Para realizar el cálculo del costo que evitó el administrado al no cumplir con la obligación, cuyo incumplimiento generó el presente PAS, la primera instancia tuvo en cuenta el siguiente concepto: (i) CE: Realizar la segregación en la fuente de los residuos generados.
47. Esta Sala observa que, luego de aplicar la fórmula para el cálculo de la multa, la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **0,944 (cero con 944/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 6: Composición de la multa impuesta por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	0,674 UIT
Probabilidad de detección (p)	0,50
Factores para la graduación de sanciones [F] = (1+f ₁ +f ₂ +f ₃ +f ₄ +f ₅ +f ₆ +f ₇)	100%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	1,348 UIT
Reducción por reconocimiento de responsabilidad en aplicación al RPAS ³³ (30%)	0,944 UIT
Tipificación, numeral 1.2.2 del artículo 135° del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, D.S. N° 014-2017-MINAM, modificado por D.S. N° 001-2022-MINAM; rango de hasta 1 000 UIT.	0,944 UIT
Valor de la multa impuesta	0,944 UIT

Fuente: Informe de Cálculo de Multa.

³³ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD:

Artículo 13°. - Reducción de la multa por reconocimiento de responsabilidad (...)

13.3 El porcentaje de reducción de la multa se otorgará de acuerdo a un criterio de oportunidad en la formulación del reconocimiento de responsabilidad, según el siguiente cuadro.

50%	Desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta la presentación de los descargos a la imputación de cargos.
30%	Luego de presentados los descargos a la imputación de cargos hasta antes de la emisión de la Resolución Final.

Elaboración: TFA.

B.3 Conducta infractora N° 3

48. Para realizar el cálculo del costo que evitó el administrado al no cumplir con la obligación, cuyo incumplimiento generó el presente PAS, la primera instancia tuvo en cuenta el siguiente concepto: (i) CE: Implementación de contenedores.
49. Esta Sala observa que, luego de aplicar la fórmula para el cálculo de la multa, la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **0,848 (cero con 848/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 7: Composición de la multa impuesta por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	0,606 UIT
Probabilidad de detección (p)	0,50
Factores para la graduación de sanciones [F] = (1+f ₁ +f ₂ +f ₃ +f ₄ +f ₅ +f ₆ +f ₇)	100%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	1,212 UIT
Reducción por reconocimiento de responsabilidad en aplicación al RPAS ³⁴ (30%)	0,848 UIT
Tipificación, numeral 1.2.1 del artículo 135° del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, D.S. N° 014-2017-MINAM; rango de hasta 1 500 UIT.	0,848 UIT
Valor de la multa impuesta	0,848 UIT

Fuente: Informe de Cálculo de Multa.

Elaboración: TFA.

C. Argumentos del administrado

C.1 Sobre la corrección de las conductas infractoras

50. GLH señaló que no se habría tomado en cuenta que habría cumplido con subsanar las observaciones realizadas por el OEFA en la determinación de responsabilidad.

Análisis del TFA

51. Sobre el particular, este Sala procederá a analizar si corresponde aplicar lo establecido en la Tabla N° 3 del Anexo II de la Metodología para el Cálculo de Multa, tal y como lo señaló el administrado al alegar que se ha producido la “corrección de la conducta infractora”, para efectos de considerarlo como una posible atenuante, que permite valorar las acciones del administrado destinadas a corregir la infracción; conforme se detalla a continuación:

³⁴

Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD:

Artículo 13°. - Reducción de la multa por reconocimiento de responsabilidad (...)

13.3 El porcentaje de reducción de la multa se otorgará de acuerdo a un criterio de oportunidad en la formulación del reconocimiento de responsabilidad, según el siguiente cuadro.

50%	Desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta la presentación de los descargos a la imputación de cargos.
30%	Luego de presentados los descargos a la imputación de cargos hasta antes de la emisión de la Resolución Final.

Imagen N° 1: Corrección de la conducta infractora (F5)

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%

Fuente: RCD N° 024-2017-OEFA/PCD.

52. Atendiendo a los alegatos planteados por GLH, este Colegiado procederá a analizar si se ha producido la corrección de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, debiendo estar adecuadamente acreditadas.
53. Cabe precisar que, en su escrito de apelación el administrado no ha presentado medios probatorios referidos a la corrección de las conductas infractoras; siendo que se analizarán los otros escritos presentados en el decurso del PAS:

Cuadro N° 8: Análisis de aplicación de la corrección de las conductas infractoras alegada por GLH

Medios probatorios ofrecidos por Grupo López Conducta infractora N° 2	Análisis del TFA
<p>A través del escrito con registro N° 2022-E01-092280 de fecha 25 de agosto de 2022 (en adelante, Escrito de Descargos a la Supervisión), el administrado remitió el siguiente registro fotográfico</p> 	<p>Al respecto, se debe señalar que las fotografías no se encuentran debidamente fechadas ni georreferenciadas por lo que no es posible determinar que corresponden a una fecha posterior a la Supervisión Regular 2021 ni que correspondan a las áreas detectadas en dicha supervisión.</p> <p>Asimismo, las fotografías no permiten acreditar que los residuos estén siendo acopiados de forma diferenciada dentro de los contenedores, por lo que no se ha acreditado la segregación en la fuente.</p> <p>En tal sentido, las imágenes remitidas por el administrado no acreditan la corrección de la conducta infractora N° 2. Por tanto, corresponde confirmar la multa aplicada en el Informe de Cálculo de Multa.</p>



Posteriormente, en su Escrito de descargos al Informe Final de Instrucción, el administro adjuntó fotografías (Anexo A) para evidenciar que realizó la corrección de la conducta infractora:



	
<p style="text-align: center;">Conducta infractora N° 3</p> <p>A través del escrito con registro N° 2022-E01-092280 de fecha 25 de agosto de 2022 (en adelante, Escrito de Descargos a la Supervisión), el administrado remitió el siguiente registro fotográfico</p>   	<p>Al respecto, se debe señalar que las fotografías no se encuentran debidamente fechadas ni georreferenciadas por lo que no es posible determinar que corresponden a una fecha posterior a la Supervisión Regular 2021 ni que correspondan a las áreas detectadas en dicha supervisión.</p> <p>En tal sentido, las imágenes remitidas por el administrado no acreditan la corrección de la conducta infractora N° 3. Por tanto, corresponde confirmar la multa aplicada en el Informe del Cálculo de Multa.</p>



En su Escrito de descargos al Informe Final de Instrucción, el administro adjuntó fotografías (Anexo A) para evidenciar que realizó la corrección de la conducta infractora:



IMPUTACION No3





Fuente: Descargos GLH en el PAS y Recurso de apelación
Elaboración: TFA

54. En ese sentido, cabe indicar que, GLH no ha acreditado la corrección de las conductas infractoras analizadas en el presente PAS, conforme a lo analizado en los considerandos precedentes; por lo que no resulta posible aplicar este tipo de atenuante a la multa establecida en la metodología de multas.
55. Por lo expuesto, corresponde desvirtuar los alegatos de GLH, en este extremo.

C.2 Sobre el cálculo de la multa

56. GLH alegó que no se habría considerado el principio de razonabilidad en la determinación de la multa, debido a que no se habría observado que: i) no ha obtenido beneficio ilícito alguno; ii) no ha causado perjuicio económico a terceros; y, iii) no ha tenido la intención de cometer las infracciones.

Análisis del TFA

Sobre la aplicación del principio de razonabilidad en la determinación de la multa

57. Respecto a la razonabilidad en la multa, de acuerdo con lo establecido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las decisiones de la autoridad administrativa —que impliquen la imposición de sanciones— deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
58. Por su parte, el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, recogido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG³⁵, precisa que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar

³⁵

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

más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.

59. De ahí que esta Sala considera que la aplicación del principio de razonabilidad³⁶, exige que al imponer sanciones, la autoridad administrativa pondere las circunstancias de la comisión de la conducta infractora, a fin de que el ejercicio de su *ius puniendi* responda a lo estrictamente necesario para garantizar la tutela del bien jurídico protegido; y, orienta a la Administración a actuar en el marco de los límites de sus facultades, lo que significa ejercerlas conforme a derecho y conforme al principio de prevención reconocido en la LGA.
60. En este sentido, de la revisión de la Resolución Directoral, se aprecia que la DFAI ha formulado la motivación de la imposición de la sanción por las conductas infractoras N° 2 y 3 en los considerandos 80 al 84 de dicho acto administrativo, fundamentando la razón de su decisión en que la multa establecida por la SSAG ha sido calculada en estricta observancia del principio de razonabilidad y en función a la Metodología para el Cálculo de las Multas.
61. Del mismo modo, en los numerales 4.2 y 4.3 del Informe de Cálculo de Multa se precisan los fundamentos para la determinación de la multa impuesta por las conductas infractoras N° 2 y 3.
62. Así pues, la Autoridad Decisora resolvió aplicar una sanción pecuniaria, debido a que ello responde a la habilitación legal que ostenta dicha autoridad, lo cual de ninguna forma puede ser considerado una vulneración al principio de razonabilidad, máxime cuando dicho órgano administrativo expuso adecuadamente las razones de su pronunciamiento.
63. Por su parte, el administrado alegó que no se habrían tenido en cuenta los siguientes criterios: i) no ha obtenido beneficio ilícito alguno; ii) no ha causado perjuicio económico a terceros; y, iii) no ha tenido la intención de cometer las infracciones.
64. En ese sentido, este Colegiado procederá a realizar el análisis de los mismos a efectos de evidenciar si correspondían ser aplicados o no al momento de efectuar el cálculo de multa.
65. **En relación con el beneficio ilícito**, esta Sala confirma que la multa fue calculada

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.

³⁶ De conformidad con el criterio aplicado en la Resolución N° 624-2024-OEFA/TFA-SE (Trans Muriel Inversiones S.A.C) del 28 de agosto de 2024.

al existir un beneficio ilícito, el cual es el 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, así como lo que ahorra, ahorraría o pensaba ahorrar cometiendo la infracción.

66. En ese contexto, para la determinación de la multa a imponer, la primera instancia se posiciona en un escenario ideal de cumplimiento y determina estos costos en un contexto de asimetría de la información en comparación con el sujeto infractor.
67. El uso del concepto “asimetría de la información” no tiene como objetivo limitar los derechos inherentes de los administrados en el marco de un PAS, sino que, busca explicar que el OEFA, en su condición de entidad fiscalizadora (principal), cuenta con menor información sobre los verdaderos costos en los que incurre la empresa fiscalizada (agente) y, por ende, posee información incompleta³⁷.
68. Por tal motivo, para el cálculo de la multa, la Primera Instancia se aproxima a los costos de mercado en base a fuentes que, a su criterio, satisfacen un estándar razonable, sin perjuicio que el administrado pueda presentar también medios probatorios que considere idóneos para la determinación de una multa más acotada a su actividad empresarial, situación que no se ha dado en el presente caso; máxime si en literal B del presente acápite se aprecia cuál fue el beneficio ilícito considerado para cada una de las conductas infractoras. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por el apelante.
69. **En lo que concierne al perjuicio económico a terceros** (factor agravante), cabe señalar que este concepto recoge la incidencia de la pobreza en la zona donde ocurrió la infracción, siendo esto parte del componente socioambiental. El daño potencial generado por el incumplimiento de las obligaciones tendría una potencialidad mayor en aquellas poblaciones en el cual el nivel de incidencia de pobreza sea más alto, puesto que, en estas poblaciones, el grado de indefensión frente a un probable impacto ambiental es mayor.
70. Asimismo, este Colegiado aprecia que, en el Informe de Cálculo de Multa, la SSAG señaló que, dada la naturaleza de la infracción no presentan *per se* una incidencia económica en el entorno, por lo que, no se activó dicho factor para el cálculo de las mismas.
71. **En cuanto a la intencionalidad en la conducta** (factor agravante), que establece la necesidad de evaluar la intencionalidad en la conducta del infractor como uno de los criterios para la graduación de sanciones, es importante señalar que la intencionalidad no influye directamente en la determinación del beneficio ilícito, ya que la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva. Por lo tanto, basta con verificar el incumplimiento, para que se configure una infracción sancionable, independientemente de la intencionalidad en la conducta del

³⁷ La teoría de la agencia parte del supuesto de que en cualquier interacción se pueden identificar dos partes: el principal y el agente. En este contexto, la información entre el principal y agente es asimétrica; es decir, el agente sabe más del negocio, oficio o profesión que desempeña en comparación del principal. La literatura económica denomina esta situación como el problema de la información asimétrica, oculta (hidden information) o selección adversa (adverse selection). Véase: Yuri Gorbaneffi. “Teoría del Agente-Principal y el mercadeo”. *Revista Universidad EAFIT* 39, 129 (2003): 76 – 77.

infractor.

72. En ese sentido, es pertinente indicar que en el referido Informe de Cálculo de Multa no se consideró que la infracción hubiera sido cometida con intencionalidad, por lo cual no se activó este factor (y ningún otro factor), habiéndose asignando un valor de 0% para las conductas infractoras analizadas, lo que lleva a desestimar el argumento de GLH en este extremo.

Imagen N° 2: Intencionalidad en la conducta

iii) Factores para la Graduación de Sanciones (F)

Al respecto, del análisis técnico-legal de la SFAP en coordinación con esta subdirección, se advierte que, dada la naturaleza de la infracción bajo análisis y para efectos del cálculo de la multa, no se identifica la existencia de factores para la graduación de la sanción²⁴. En tal sentido, en la fórmula de la multa se consigna una calificación de 1.0 (100%).

Fuente: Informe de Multa, pág. 11, 12; y, 15.

73. En atención a lo expuesto en los fundamentos señalados *ut supra*, corresponde confirmar la multa impuesta por la Autoridad Decisora ascendente a **1,792 (uno con 792/1000) UIT** por la comisión de las conductas infractoras Nros. 2 y 3, descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA³⁸.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 0211-2025-OEFA/DFAI del 27 de febrero de 2025, en el extremo que determinó la responsabilidad administrativa de Grupo López Hnos S.A.C. y lo sancionó con multas ascendentes a 0,944 (cero con 944/1000) y 0,848 (cero con 848/1000) Unidades Impositivas Tributarias por la comisión de las conductas infractoras Nros. 2 y 3 respectivamente, descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- DISPONER que el monto total de la multa impuesta ascendente a 1,792 (uno con 792/1000) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, sea depositado en la Cuenta Recaudadora N° 00068199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

³⁸ Modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 0006-2020-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de mayo de 2020.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Grupo López Hnos S.A.C.; y, remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

[PGALLEGOS]

[RMARTINEZ]

[UMEDRANO]

[CNEYRA]

[RRAMIREZA]



"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: 01819997"



01819997