



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental  
Sala Especializada en Energía**

**RESOLUCIÓN N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE**

EXPEDIENTE : 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 327-2016-OEFA/DFSAI/SDI

**SUMILLA:** “Se confirma la Resolución Subdirectoral N° 327-2016-OEFA/DFSAI/SDI, que resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador tramitado bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS al Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú (IDLADS), en calidad de tercero con legítimo interés, al haberse verificado que cuenta con legítimo interés, de conformidad con lo previsto en el numeral 60.3 del artículo 60° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”.

Lima, 8 de julio de 2016

**I. ANTECEDENTES**

**Sobre el Oleoducto Norperuano y los Instrumentos de Gestión Ambiental de dicha instalación**

1 Petróleos del Perú – Petroperú S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano<sup>2</sup> (en adelante, **ONP**), el cual tiene una longitud de ochocientos cincuenta y cuatro (854) kilómetros, y se extiende a lo largo de los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura, conforme se aprecia en el Gráfico N° 1 a continuación<sup>3</sup>:

1 Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

2 Debe especificarse que el objetivo de la construcción del Oleoducto Norperuano fue el transporte –de manera económica, eficaz y oportuna– del petróleo crudo extraído de los yacimientos de la Selva Norte hasta el terminal Bayóvar en la Costa, para su embarque a las refinerías de la Pampilla, Talara y Conchán y al mercado externo. (página 46 del PAMA del ONP).

3 Cabe mencionar que el ONP se divide en dos (2) ramales:

- i) **Oleoducto Principal:** Este ramal se inicia en la Estación N° 1 (ubicada en el caserío San José de Saramuro, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto) y llega hasta el Terminal Bayóvar (ubicado en el distrito y provincia de Sechura, departamento de Piura). El Oleoducto Principal se divide a su vez en dos (2) tramos: Tramo I y Tramo II:

- Tramo I: Inicia en la Estación N° 1 y termina en la Estación N° 5 (ubicada en el caserío Félix Flores, distrito de Manseriche, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto).

Gráfico 1: Recorrido del ONP y las instalaciones que lo comprende



Fuente y elaboración: DS

2. Con el fin de adecuarse a las obligaciones ambientales establecidas en el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 046-93-EM<sup>4</sup>, el 19 de junio de 1995 la

- Tramo II: Inicia en la Estación N° 5, luego recorre las Estaciones N° 6 (ubicada en el caserío de Imaza, distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas), 7 (ubicada en el caserío El Milagro, distrito de El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas), 8 (ubicada en el distrito de Pucará, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca) y 9 (ubicada en el distrito de Huarmaca, provincia de Huancabamba, departamento de Piura), concluyendo su recorrido en el Terminal Bayóvar.

- ii) Oleoducto Ramal Norte: Este ramal se inicia en la Estación Andoas (ubicada en el caserío Andoas, distrito de Andoas, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto) y llega hasta la Estación N° 5.

Al respecto, cabe precisar que las operaciones en el Oleoducto Norperuano fueron iniciadas con anterioridad (año 1976) a la promulgación del Decreto Supremo N° 046-93-EM (año 1993), razón por la cual calificaban como una "operación existente". En virtud de ello, requerían de un PAMA el cual contemplase el proceso de adecuación de dichas operaciones a las exigencias del mencionado decreto supremo, ello de conformidad con la Disposición Transitoria Única del Decreto Supremo N° 046-93-EM:

**DECRETO SUPREMO N° 046-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 1993.**

**TITULO XV**

**DISPOSICION TRANSITORIA**

Las empresas que se encuentren operando antes de la aprobación del presente Reglamento, presentarán a la D.G.H. un informe sobre su Programa de Monitoreo correspondiente a los dos (2) primeros trimestres, a más tardar el 16 de junio de 1995. Dicho informe deberá incluir, principalmente, los datos obtenidos durante el citado período cuyo inicio se registra en octubre de 1994, mes siguiente al de publicación de los Protocolos de Monitoreo de Calidad de Agua y de Calidad de Aire y Emisiones para las actividades de hidrocarburos.

Hasta el 31 de julio de 1995, luego de un mes de cumplido el tercer trimestre, se presentará el informe correspondiente a este período. La fecha límite para la presentación del informe final será el 31 de octubre de 1995, el mismo que será materia de evaluación y suscripción por un auditor ambiental. Dicho informe final



Dirección General de Hidrocarburos (en adelante, **DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó, mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH, el "Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Norperuano" a favor de Petroperú (en adelante, **PAMA del ONP**).

3. Posteriormente, a través de Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA del 7 de mayo de 2003, fue aprobada la modificación al citado instrumento de gestión ambiental (en adelante, **IGA**), incorporándose diversos compromisos ambientales relacionados con la "Evaluación e Instalación de Válvulas en Cruces de Ríos".

**Sobre los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP y las Supervisiones Especiales llevadas a cabo por el OEFA**

4. El 25 de enero de 2016, Petroperú comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**)<sup>5</sup> la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo acaecido en dicho día en la progresiva Km 440+781<sup>6</sup> del Tramo II del ONP<sup>7</sup>, ubicado en el caserío Villa Hermosa, distrito de Imaza, provincia de

incluirá los resultados del Programa de Monitoreo realizado hasta el mes de setiembre de 1995, apropiado para cada actividad de hidrocarburos.

Luego de la Presentación del indicado informe, se dispondrá como fecha límite, el 15 de enero de 1996 para entregar el PAMA a la D.G.H., pudiendo ser presentado éste, antes de la conclusión del programa de monitoreo que se indica en la presente disposición transitoria.

La D.G.H, con visto bueno de la D.G.A.A. emitirá Resolución en un plazo de sesenta (60) días calendario contados desde la fecha de presentación del PAMA; en caso contrario, éste quedara aprobado tal como lo propuso el responsable incluyendo el cronograma de ejecución que no podrá ser mayor a siete (7) años.

De existir observaciones, éstas deberán absolverse en un plazo de treinta (30) días calendario contados a partir de la notificación de Las observaciones bajo apercibimiento de sanción.

Presentado el informe de levantamiento de observaciones la D.G.H. dispondrá de un plazo de cuarenticinco (45) días, para aprobar, rechazar o aprobar con observaciones el PAMA.

En función de la magnitud de las acciones e inversiones propuestas, la D.G.H, con el visto bueno de la D.G.A.A., podrá modificar el plazo de ejecución del PAMA, sin exceder por ningún motivo de siete (7) años.

El plazo máximo de siete (7) años a que se hace referencia en la presente, Disposición se contará a partir del 31 de mayo de 1995.

El PAMA incluirá el Plan de Manejo Ambiental (PMA) para cada año, los Programas de Monitoreo para el seguimiento y control de efluentes, el Cronograma de Inversiones totales anuales y el Plan de Abandono".

Cabe precisar que la referida comunicación fue realizada a través de la presentación del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales – Formato N° 2, conforme al Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD.

Asimismo, en atención a dicho reglamento, el 5 de febrero de 2016, Petroperú remitió al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales, el cual incluyó información más detallada sobre el evento ocurrido el 25 de enero de 2016 en el Tramo II del ONP.

- <sup>6</sup> Debe mencionarse que, de acuerdo con lo detectado por la DS, el derrame de petróleo crudo en el Tramo II del ONP se produjo en la progresiva Km 440+781 y no en la progresiva Km 440+785, tal como fuese informado por Petroperú a través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales.

- <sup>7</sup> De acuerdo con lo consignado por Petroperú en el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, el derrame se habría iniciado a las 09:46 horas.

Condorcanqui, departamento de Amazonas<sup>8</sup> (en adelante, **derrame de petróleo crudo en el Tramo II del ONP**).

5. En atención a dicho evento, del 27 al 29 de enero de 2016 y, posteriormente, del 13 al 17 de febrero de 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA efectuó dos (2) visitas de Supervisión Especial en el Tramo II del ONP<sup>9</sup>. Como resultado de dichas diligencias, la referida dirección detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas<sup>10</sup>, conforme se desprende de las actas de supervisión directa correspondientes a cada una de ellas, las cuales fueron evaluadas por la DS en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 575-2016-OEFA/DS-HID (en adelante, **Informe Preliminar de Supervisión del Tramo II del ONP**)<sup>11</sup>.
6. El 4 de febrero de 2016, Petroperú comunicó al OEFA<sup>12</sup> la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo acaecido el 3 de febrero de 2016 en el Ramal Norte del ONP, ubicado en el distrito de Morona, provincia de Datem del Maraón, departamento de Loreto; aproximadamente, a 13 kilómetros del cruce con el río

<sup>8</sup> Cabe precisar que la comunicación de Petroperú al OEFA fue realizada en el marco del cumplimiento del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, el cual fue aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD (publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2013).

<sup>9</sup> Específicamente en la Progresiva Km. 440+781.

<sup>10</sup> Foja 131. Cabe mencionar que los hallazgos detectados en dichas supervisiones fueron los siguientes:

- Supervisión del 27 al 29 de enero de 2016:

*"Se verificó que el derrame de petróleo crudo se habría producido por efectos de corrosión externa en el ducto, toda vez que la tubería de 36" de diámetro, ubicado aproximadamente en el Km 440+781 del ONP, presentaba una fisura de aproximadamente 10 cm de largo en posición horario entre las 10:00 y 11 hrs.*

*Como consecuencia del derrame se habría afectado:*

1. **Cuerpo de agua:**
  - ❖ *La Quebrada Inayo, en una longitud aproximada de 3.5 Km (lineales). Así como, las orillas de la referida quebrada en los 3.5 kilómetros.*
2. **Suelo:**
  - ❖ *Cultivos tales como cacao y plátano, colindantes al punto donde se produjo el derrame de petróleo crudo.*
  - ❖ *Suelo (superficial) en un área de aproximadamente 50 x 50 m<sup>2</sup>, a los alrededores del punto donde se produjo el derrame del petróleo crudo".*

- Supervisión del 13 al 17 de febrero de 2016:

*"Durante la supervisión especial al derrame ocurrido en el Km 440+781, se verificó que Petroperú no habría realizado un adecuado control luego de ocurrido el derrame toda vez que este fue controlado después de tres días de ocurrido (sic) la emergencia."*

<sup>11</sup> El Informe preliminar de Supervisión del Tramo II del ONP tiene como objetivo verificar los hechos informados por Petroperú a través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales; evaluar las causas que originaron el derrame de petróleo crudo, el grado de afectación ocasionado al ambiente, y las acciones adoptadas por Petroperú ante su ocurrencia.

<sup>12</sup> A través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales – Formato N° 2.



Mayuriaga (en adelante, **derrame de petróleo crudo en el Ramal Norte del ONP**).

7. Como consecuencia de dicho evento, entre el 6 y 11 de febrero de 2016 y, posteriormente, entre el 14 y 18 de febrero de 2016, la DS efectuó dos (2) visitas de Supervisión Especial en el Ramal Norte del ONP<sup>13</sup>. Como resultado de dichas diligencias, la mencionada dirección detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas<sup>14</sup>, conforme se desprende de las actas de supervisión directa correspondientes a cada una de ellas, las cuales fueron evaluadas por la DS en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 571-

<sup>13</sup> Específicamente a la Estación N° 5.

<sup>14</sup> Al respecto, debe señalarse que los hallazgos detectados en dichas supervisiones fueron los siguientes:

- Supervisión del 6 al 11 de febrero de 2016:

*"Se verificó que el derrame de petróleo crudo, ocurrido el 3 de febrero del 2016, se produjo por una apertura de 56 cm de longitud por 1.0 cm de ancho aproximadamente en posición 12 horas, en la tubería de 16" de diámetro en el Km 206+031 del Ramal Norte del ONP; la falla en la tubería (apertura de 56 cm de longitud por 1.0 cm de ancho) se habría producido por efectos de corrosión externa.*

*El derrame de crudo fue controlado mediante la instalación de una grapa, cinco (5) días después de ocurrida la emergencia ambiental, es decir el día 08.02.2016.*

*Como consecuencia del derrame se habría afectado:*

1. Cuerpo de agua:

- ❖ *Un canal de escorrentía que pasa por el punto de derrame hasta el punto de confluencia con la Quebrada Cashacaño (punto por determinar).*
- ❖ *Ambos márgenes de la Quebrada Cashacaño, desde el punto de confluencia con el canal de escorrentía hasta la desembocadura al río Morona.*
- ❖ *Río Morona, donde se pudo apreciar presencia de hidrocarburos (procedente de la Quebrada Cashacaño) en ambos márgenes del referido río, formando pequeñas discontinuas y grumos dispersos sobre la superficie de las aguas. Esta situación se pudo observar desde aproximadamente la altura del caserío "El Milagro" hasta la Quebrada Cashacaño. (42 Km aguas adentro en el río Morona, antes de llegar a la desembocadura al río Marañón).*

2. Suelo:

- ❖ *Áreas aledañas al punto del derrame 400 m<sup>2</sup> aproximadamente.*
- ❖ *Otros por determinar.*

3. Flora y fauna

4. Salud y/o vida de las personas:

- ❖ *Se identificó a habitantes de los poblados Mayuriaga, Puerto Alegría y Puerto América principalmente que presentan diferentes sintomatologías como: Nauseas, dolor de cabeza, ronchas en la espalda y pecho, malestar general, entre otras.*

- Supervisión del 14 al 18 de febrero de 2016:

*"Durante la supervisión especial al derrame ocurrido en el Km 206+031, se verificó que este fue controlado después de cinco (05) días de ocurrido la emergencia, lo cual, demostraría que Petroperú no habría tomado las medidas inmediatas a fin de controlar y minimizar los impactos negativos de acuerdo a su Plan de Contingencia."*

2016-OEFA/DS-HID (en adelante, **Informe Preliminar de Supervisión del Ramal Norte del ONP**).

8. En atención a los hallazgos detectados por la DS en las supervisiones especiales llevadas a cabo en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, la referida dirección elaboró el Informe Técnico Acusatorio N° 190-2016-OEFA/DS<sup>15</sup> (en adelante, **ITA N° 190-2016-OEFA/DS**) y el Informe Técnico Acusatorio 191-2016-OEFA/DS<sup>16</sup> (en adelante, **ITA N° 191-2016-OEFA/DS**), ambos del 2 de marzo de 2016, mediante los cuales advirtió la comisión de presuntas infracciones administrativas por parte de Petroperú.
9. Sobre la base de los mencionados informes, mediante Resolución Subdirectoral N° 196-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 4 de marzo del 2016<sup>17</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Petroperú.
10. El 7 de marzo de 2016, el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú (en adelante, **IDLADS**)<sup>18</sup>, presentó un escrito ante la DFSAI en el que solicitó –atendiendo a los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP– se le incorpore al procedimiento en calidad de tercero con legítimo interés, de conformidad con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final de las Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD<sup>19</sup> (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**) y en el

<sup>15</sup> Fojas 130 a 147.

<sup>16</sup> Fojas 148 a 165.

<sup>17</sup> Fojas 166 a 204. Debe mencionarse que la referida resolución subdirectoral fue notificada al administrado el 8 de marzo de 2016 (foja 218).

<sup>18</sup> Fojas 205 a 217.

<sup>19</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD**, que aprueba las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 – Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**Primera.- Participación de terceros con interés legítimo**

Cualquier persona natural o jurídica con interés legítimo podrá intervenir como tercero interesado en los procedimientos administrativos sancionadores o recursivos que se tramitan ante el OEFA, aportando pruebas sobre la existencia de infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva, en aplicación de lo establecido en el Artículo 60° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

Los terceros podrán conocer la existencia del procedimiento sancionador o recursivo a través del seguimiento de las denuncias ambientales a que se refiere el Capítulo VI de las "Reglas para la atención de denuncias ambientales presentadas ante el OEFA", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 015- 2014-OEFA/CD, o solicitando los Resúmenes Públicos de los procedimientos sancionadores a que se refiere la Directiva N° 001-2012-OEFA/CD – Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 015-2012-OEFA/CD.





artículo 60° de la Ley N° 27444<sup>20</sup>, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444)<sup>21</sup>.

11. Posteriormente, el 11 de marzo del 2016<sup>22</sup>, el IDLADS presentó un escrito ante la DFSAI precisando que, al tomar conocimiento del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Petroperú por los derrames ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, reiteraba su solicitud de incorporación en calidad de tercero con legítimo interés en virtud de los dispositivos legales indicados en el considerando anterior y, en especial, a lo dispuesto en el numeral 60.3 del artículo 60° de la Ley N° 27444<sup>23</sup>. A fin de sustentar dicha solicitud, formuló los siguientes argumentos:

a) El IDLADS ha sido constituido legalmente como una asociación<sup>24</sup>, cuyo objeto social –de acuerdo con el artículo 4° de su Estatuto– es la defensa legal, la protección del medio ambiente, la promoción del desarrollo sostenible y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

b) Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 3673-2013-PA/TC, el funcionario público se encuentra obligado a verificar si existe o no una afectación al ambiente, así como a actuar de oficio los medios probatorios correspondientes, toda vez que el Estado y la sociedad en su conjunto (y no el "actor") son los interesados en determinar si existe o no un daño ambiental.

c) En otro procedimiento administrativo sancionador seguido en contra de Petroperú (tramitado bajo el Expediente N° 1306-2014-OEFA/DFSAI/PAS), el IDLADS fue incorporado en calidad de tercero interesado.

<sup>20</sup> LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

**Artículo 60°.- Terceros administrados**

60.1 Si durante la tramitación de un procedimiento es advertida la existencia de terceros determinados no comparecientes cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados con la resolución que sea emitida, dicha tramitación y lo actuado les deben ser comunicados mediante citación al domicilio que resulte conocido, sin interrumpir el procedimiento.

60.2 Respecto de terceros administrados no determinados, la citación es realizada mediante publicación o, cuando corresponda, mediante la realización del trámite de información pública o audiencia pública, conforme a esta Ley.

60.3 Los terceros pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, teniendo los mismos derechos y obligaciones de los participantes en él.

<sup>21</sup> Adicionalmente, el IDLADS señaló que su incorporación ayudaría "(...) en la defensa del Estado, en mérito a que las presuntas conductas infractoras que pudiesen generar un daño real al medio ambiente, sean pasibles de ser sancionadas; puesto que, de no ser así se afectaría el interés general; en tal sentido, siendo estos intereses difusos y colectivos tenemos el interés jurídicamente relevante para apersonarnos y ser declarados terceros interesados" (foja 217).

<sup>22</sup> Fojas 238 a 246.

<sup>23</sup> Foja 239.

<sup>24</sup> La cual, según refirió IDLADS se encuentra inscrita en la Partida Registral N° 11840143 del Registro de Personas Jurídicas de la Oficina Registral de Lima.

12. El 7 de abril de 2016<sup>25</sup>, Petroperú presentó sus descargos respecto de las imputaciones hechas mediante la Resolución Subdirectoral N° 196-2016-OEFA/DFSAI/SDI. Asimismo, solicitó el uso de la palabra.
13. A través de la Resolución Subdirectoral N° 327-2016-OEFA/DFSAI/SDI<sup>26</sup> del 8 de abril de 2016, la SDI resolvió incorporar al presente procedimiento administrativo sancionador al IDLADS en calidad de tercero con interés legítimo. Los fundamentos expuestos por la SDI fueron los siguientes:

a) De acuerdo con el numeral 2 del artículo 51° de la Ley N° 27444<sup>27</sup>, se consideran administrados en un procedimiento administrativo en concreto a aquellos que, sin haber iniciado dicho procedimiento, posean algún derecho o interés legítimo que pueda resultar afectado por la decisión. Asimismo, de conformidad con los numerales 60.1 y 60.3 del artículo 60° de la mencionada ley, la participación de terceros con interés legítimo en el procedimiento administrativo sancionador se encuentra reconocida.

b) Por otro lado, atendiendo al nuevo enfoque de la fiscalización ambiental recogido en la Ley N° 30230, el cual privilegia la remediación y el dictado de medidas correctivas, es necesario propiciar una mayor participación ciudadana (a través de los terceros administrados) durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador o recursivo. En esa línea, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014 – 2016<sup>28</sup> señala como uno de sus objetivos el fortalecimiento por parte de las entidades públicas de los mecanismos de participación ciudadana en la fiscalización ambiental, lo cual permitirá asegurar la sostenibilidad de las actividades económicas y el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado.

c) En el caso particular de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA, la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD dispone que las personas jurídicas también pueden intervenir en estos (siempre que cuenten con interés legítimo para ello), aportando pruebas sobre la



<sup>25</sup> Fojas 805 a 1130.

<sup>26</sup> Fojas 1223 a 1227. Debe mencionarse que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Petroperú el 14 de abril de 2016 (foja 1237).

<sup>27</sup> LEY N° 27444.

**Artículo 51.- Contenido del concepto administrado**

Se consideran administrados respecto de algún procedimiento administrativo concreto:

1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
2. Aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, posean derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse.



<sup>28</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2014-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de julio de 2014.



existencia de una infracción administrativa o el incumplimiento de una medida correctiva.

- d) Bajo dicho contexto normativo, de la información consignada en el Asiento A00003 de la Partida Registral N° 11840143 del Registro de Personas Jurídicas de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - Oficina Registral de Lima, se pudo verificar que el IDLADS tiene como fines la defensa legal y la protección del medio ambiente, así como la promoción del desarrollo sostenible, siendo además una institución sin fines de lucro. En ese sentido, dicha persona jurídica reunía elementos suficientes para satisfacer la calidad de tercero con interés legítimo, correspondiendo por tanto su incorporación con dicha calidad al presente procedimiento.

14. A través de los Proveídos N°s 2 y 3<sup>29</sup> del 14 y 13 de abril de 2016, respectivamente, la SDI citó a Petroperú y al IDLADS a la audiencia de informe oral, para el día 25 de abril de 2016. En dicha fecha fue llevada a cabo la citada diligencia, con la participación de ambos, conforme consta en el acta correspondiente<sup>30</sup>.

15. El 26 de abril de 2016, Petroperú solicitó a la SDI la realización de una nueva audiencia de informe oral, toda vez que el tiempo que tuvo para exponer sus argumentos en la primera audiencia fue insuficiente<sup>31</sup>. No obstante, mediante Proveído N° 6 del 29 de abril de 2016<sup>32</sup>, la SDI señaló que, en atención a la queja presentada por Petroperú y al recurso de apelación interpuésto contra la Resolución Subdirectoral N° 327-2016-OEFA/DFSAI/SDI (detallados a continuación), la realización de una nueva audiencia de informe oral debía ser suspendida hasta que el órgano competente resolviese lo solicitado por Petroperú.

16. El 27 de abril de 2016, Petroperú presentó una queja por presuntos defectos de tramitación incurridos en el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS<sup>33</sup>, la cual fue resuelta mediante Resolución N° 029-2016-OEFA/TFA-SEE del 2 de mayo de 2016.

17. En esa misma fecha, Petroperú interpuso recurso de apelación<sup>34</sup> contra la Resolución Subdirectoral N° 327-2016-OEFA/DFSAI/SDI, a fin de que sea

<sup>29</sup> Fojas 1238 y 1240. Notificadas ambas el 14 de abril de 2016.

<sup>30</sup> Fojas 1733 y 1734.

<sup>31</sup> Fojas 1796 y 1797.

<sup>32</sup> Foja 1973.

<sup>33</sup> Fojas 1959 a 1965.

<sup>34</sup> Fojas 1851 a 1864.

declarada nula y, con ello, se deje sin efecto la incorporación del IDLADS al procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS. En dicho recurso administrativo, Petroperú expuso los siguientes argumentos:

- a) El OEFA habría incorporado de manera antijurídica al IDLADS al procedimiento administrativo sancionador a partir de “*serias confusiones jurídicas*”<sup>35</sup> con relación a: i) los alcances de la participación ciudadana en el marco de un procedimiento administrativo; y, ii) la figura del tercero y la figura del administrado o interesado. Dicha confusión –a decir de Petroperú– afectó el normal desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, lo cual lo habría llevado a un permanente estado de indefensión.

*Respecto de los alcances y mecanismos de la participación ciudadana en el marco de un procedimiento administrativo*

- b) Petroperú sostiene que el derecho a la participación ciudadana – consagrado en el numeral 17 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú<sup>36</sup>– es ejercido a través de los mecanismos de participación ciudadana, los cuales buscan que toda persona natural o jurídica, ya sea en forma individual o colectiva, pueda emitir opiniones, adoptar posiciones o puntos de vista en los procesos de toma de decisiones de la gestión pública y en las políticas y acciones que incidan sobre ella, así como en su posterior ejecución seguimiento y control<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Foja 1852.

<sup>36</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

<sup>37</sup> Sobre este punto, Petroperú resaltó la importancia del derecho de participación ciudadana, así como la razón del establecimiento de mecanismos que fomenten dicha participación en asuntos de interés público. Al respecto, señaló lo siguiente:

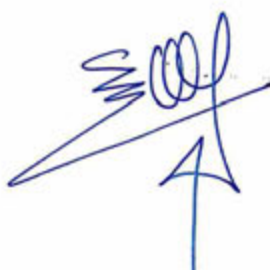
*“(...) el creciente establecimiento de estos mecanismos de participación [ciudadana] no es sino la respuesta a la insuficiencia de legitimidad de la Administración Pública basada en el estricto respecto de la legalidad.*

*De este modo, lo que con la participación ciudadana en la Administración se pretende es proporcionar apoyo (nueva legitimidad) a una administración tradicionalmente cerrada, separada de la sociedad, para superar dicha segregación entre Estado y sociedad, de modo que los destinatarios de la acción pública puedan expresar directamente sus demandas y controlar las decisiones que adopten las autoridades, principalmente en aquellos campos donde predomina el carácter discrecional de las mismas.*

*En otras palabras, se parte de la premisa de que una administración “participada” o concertada estará en mejores condiciones para cumplir adecuadamente la función de mediación institucional entre los diferentes intereses sociales, mediante la activa inserción (directa o indirecta) de los*



- c) En ese sentido, de acuerdo con lo expuesto por Petroperú, solo correspondería calificar como participación ciudadana a aquella conducta que las personas realizan en su calidad de miembros de la comunidad afectados en sus intereses generales o genéricos, como por ejemplo, los vecinos, usuarios, asociaciones, profesionales, expertos, entre otros. Dicho esto, según advierte Petroperú, la participación ciudadana en el funcionamiento de la Administración no podría comprender la participación que se realiza como parte de un procedimiento, es decir como titular de un derecho singular y concreto como la defensa de intereses personales.
- d) Para el caso del procedimiento administrativo, Petroperú sostiene que el ejercicio del derecho de participación ciudadana ha sido reconocido en la figura del tercero, entendido como aquel ciudadano que, ajeno al procedimiento y sin tener un derecho o interés legítimo, sino solo uno "simple y general" (como los intereses difusos) puede participar en el procedimiento mediante actos y en oportunidades específicas establecidos por norma. En particular, señala que la Ley N° 27444, ha reconocido las siguientes tres (3) actuaciones que pueden desarrollar en el marco de un procedimiento administrativo:

- 
- Derecho a formular denuncias (el cual se encontraría recogido en el artículo 105° de la Ley N° 27444<sup>38</sup>).
  - Derecho de acceso a la información (el cual estaría recogido en el numeral 1.2 del artículo IV de la Ley N° 27444<sup>39</sup>).
  - Derecho de presentar información en los periodos de información pública (el cual estaría recogido en el artículo 185° de la Ley N° 27444<sup>40</sup>).

---

*destinatarios de la actividad pública que permita obtener mayor aceptación social a las decisiones administrativas." (foja 1853)*

<sup>38</sup>**LEY N° 27444.****Artículo 105.- Derecho a formular denuncias**

105.1 Todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento.

105.2 La comunicación debe exponer claramente la relación de los hechos, las circunstancias de tiempo, lugar y modo que permitan su constatación, la indicación de sus presuntos autores, partícipes y damnificados, el aporte de la evidencia o su descripción para que la administración proceda a su ubicación, así como cualquier otro elemento que permita su comprobación.

105.3 Su presentación obliga a practicar las diligencias preliminares necesarias y, una vez comprobada su verosimilitud, a iniciar de oficio la respectiva fiscalización. El rechazo de una denuncia debe ser motivado y comunicado al denunciante, si estuviere individualizado.

<sup>39</sup>**LEY N° 27444.****Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

(...)

**1.2. Principio del debido procedimiento.-** Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

- e) Atendiendo a dichas consideraciones, Petroperú sostiene que el hecho que el tercero pueda ejercer tales actuaciones en el procedimiento administrativo no implica que ostente la calidad de administrado o interesado<sup>41</sup> en los términos previstos en el artículo 51° de la Ley N° 27444, toda vez que, precisamente, carece de un derecho o interés legítimo probado y concreto que lo habilite a participar como tal dentro del procedimiento administrativo.

*Respecto de la diferencia entre la figura del administrado o interesado y la figura del tercero (en su calidad de denunciante)*

- f) Según Petroperú, el sujeto administrado o interesado recogido en el artículo 51° de la Ley N° 27444, es aquel que inicia un procedimiento administrativo en tanto es titular de un derecho subjetivo y/o de un interés legítimo o, es aquel que, sin haber iniciado el referido procedimiento es titular de un derecho subjetivo y/o de un interés legítimo que puede verse afectado por la decisión que se adopte en el mismo.

- g) Bajo dichas consideraciones, Petroperú concluye que, a efectos de que un sujeto pueda intervenir en un procedimiento administrativo –y con ello ejercer los derechos y facultades reconocidos, entre otros, en los artículos 55° y 56° de la Ley N° 27444<sup>42</sup>– es requisito indispensable que

**LEY N° 27444**

**Artículo 185.- Período de información pública**

185.1 Cuando sea materia de decisión de la autoridad, cualquier aspecto de interés general distinto a los previstos en el artículo anterior donde se aprecie objetivamente que la participación de terceros no determinados pueda coadyuvar a la comprobación de cualquier estado, información o de alguna exigencia legal no evidenciada en el expediente por la autoridad, el instructor abre un período no menor de tres ni mayor de cinco días hábiles para recibir -por los medios más amplios posibles- sus manifestaciones sobre el asunto, antes de resolver el procedimiento.

185.2 El período de información pública corresponde ser convocado particularmente antes de aprobar normas administrativas que afecten derechos e intereses ciudadanos, o para resolver acerca del otorgamiento de licencias o autorizaciones para ejercer actividades de interés general, y para designar funcionarios en cargos principales de las entidades, o incluso tratándose de cualquier cargo cuando se exija como condición expresa poseer conducta intachable o cualquier circunstancia análoga.

185.3 La convocatoria, desarrollo y consecuencias del período de información pública se sigue en lo no previsto en este Capítulo, en lo aplicable, por las normas de audiencia pública.

<sup>41</sup> De la lectura del recurso de apelación, es posible advertir que Petroperú utiliza de forma indistinta los términos "administrado", "interesado" o "sujeto administrado". Asimismo, advierte que el primero de ellos es utilizado por la normativa peruana.

<sup>42</sup> Como el derecho a recurrir y participar en audiencias, etc. conforme se puede apreciar de los mencionados artículos de la Ley N° 27444:

**Artículo 55°.- Derechos de los administrados**

Son derechos de los administrados con respecto al procedimiento administrativo, los siguientes:

1. La precedencia en la atención del servicio público requerido, guardando riguroso orden de ingreso.
2. Ser tratados con respeto y consideración por el personal de las entidades, en condiciones de igualdad con los demás administrados.
3. Acceder, en cualquier momento, de manera directa y sin limitación alguna a la información contenida en los expedientes de los procedimientos administrativos en que sean partes y a obtener copias de los documentos



se compruebe su condición de titular de un derecho subjetivo y/o interés legítimo<sup>43</sup> propio y concreto que pueda verse afectado (de forma beneficiosa o perjudicial) por el acto administrativo a emitirse al final del procedimiento.

- h) No obstante –según advierte Petroperú– el medio ambiente (al ser un bien colectivo o interés difuso), no legitima, a quien lo defienda, a participar en un procedimiento administrativo en calidad de “administrado”, en la medida que no cuenta con un interés legítimo concreto y personal. Pese a dicha limitación –de acuerdo con Petroperú– en caso un ciudadano o grupo de personas pretendan intervenir en un procedimiento administrativo a fin de defenderlo, deberán hacerlo a

contenidos en el mismo sufragando el costo que suponga su pedido, salvo las excepciones expresamente previstas por ley.

4. Acceder a la información gratuita que deben brindar las entidades del Estado sobre sus actividades orientadas a la colectividad, incluyendo sus fines, competencias, funciones, organigramas, ubicación de dependencias, horarios de atención, procedimientos y características.

5. A ser informados en los procedimientos de oficio sobre su naturaleza, alcance y, de ser previsible, del plazo estimado de su duración, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tal actuación.

6. Participar responsable y progresivamente en la prestación y control de los servicios públicos, asegurando su eficiencia y oportunidad.

7. Al cumplimiento de los plazos determinados para cada servicio o actuación y exigirlo así a las autoridades.

8. Ser asistidos por las entidades para el cumplimiento de sus obligaciones.

9. Conocer la identidad de las autoridades y personal al servicio de la entidad bajo cuya responsabilidad son tramitados los procedimientos de su interés.

10. A que las actuaciones de las entidades que les afecten sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible.

11. Al ejercicio responsable del derecho de formular análisis, críticas o a cuestionar las decisiones y actuaciones de las entidades.

12. A exigir la responsabilidad de las entidades y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente, y

13. Los demás derechos reconocidos por la Constitución o las leyes.

#### Artículo 56°.- Deberes generales de los administrados en el procedimiento

Los administrados respecto del procedimiento administrativo, así como quienes participen en él, tienen los siguientes deberes generales:

1. Abstenerse de formular pretensiones o articulaciones ilegales, de declarar hechos contrarios a la verdad o no confirmados como si fueran fehacientes, de solicitar actuaciones meramente dilatorias, o de cualquier otro modo afectar el principio de conducta procedimental.

2. Prestar su colaboración para el pertinente esclarecimiento de los hechos.

3. Proporcionar a la autoridad cualquier información dirigida a identificar a otros administrados no comparecientes con interés legítimo en el procedimiento.

4. Comprobar previamente a su presentación ante la entidad, la autenticidad de la documentación sucesdánea y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad.

<sup>43</sup>

Sobre el particular, en su recurso de apelación Petroperú desarrolla el concepto de “derecho subjetivo” e “interés legítimo” de la siguiente manera:

*“(…) el derecho subjetivo es una posición de ventaja que una norma jurídica le atribuye a una persona a fin de que esta satisfaga un interés propio, específico, concreto. Podemos citar como ejemplos los derechos a la propiedad y a la herencia reconocidos por el artículo 2.16° de la Constitución Política del Perú de 1993.*

*Por su parte, el interés legítimo es aquella situación en la cual, la decisión administrativa (o acto administrativo) producto del procedimiento, le origine a un sujeto determinado un beneficio o un perjuicio directo. Como ejemplo es posible citar el interés legítimo de un arrendatario (inquilino) en el marco de un procedimiento administrativo de demolición” (foja 1856).*



través de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Ley N° 27444 y demás normas de derecho público generales y sectoriales, pudiendo participar, únicamente, en la realización de actuaciones concretas previamente establecidas en la normativa, sin constituirse en parte o sujetos administrados del procedimiento.

- i) Es por ello que Petroperú concluye que no debe confundirse la figura del denunciante con la del administrado o interesado, toda vez que en materia medioambiental, el primero actúa como titular del derecho genérico al medio ambiente o titular del interés difuso sobre este, mientras que el segundo actúa como titular de un derecho o interés legítimo personal, propio, concreto y probado.

*Respecto de los alcances de la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD*

- j) De la lectura de la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, se advierte que la misma está referida a la participación de un tercero y no a la de un sujeto administrado en el marco de un procedimiento administrativo sancionador tramitado ante el OEFA. Así, de acuerdo con Petroperú, la referida disposición establece que si un tercero –ajeno al procedimiento– es titular de un interés legítimo, solo podría intervenir en el procedimiento única y exclusivamente para realizar una actuación concreta, esto es, actuar pruebas sobre la existencia de la infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva. Dicha restricción, aduce Petroperú, lo lleva a afirmar que un tercero no podría constituirse en un sujeto administrado, en los términos establecidos en el artículo 51° de la Ley N° 27444, toda vez que afirmar lo contrario implicaría una “transformación del tercero en administrado”.

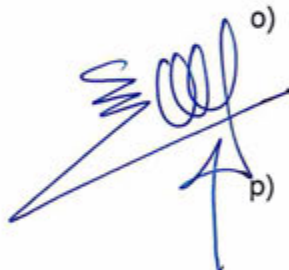
- k) Para el presente caso, la incorporación del IDLADS al procedimiento administrativo sancionador seguido en su contra, según sostiene Petroperú, no fue en calidad de tercero, sino en calidad de administrado, lo cual resulta antijurídico, toda vez que dicho instituto no habría probado ser titular de un derecho subjetivo o interés legítimo.

- l) Asimismo, sostuvo que el numeral 60.3 del artículo 60° de la Ley N° 27444 –disposición sobre la cual el IDLADS sustenta su pedido de incorporación al procedimiento sancionador– regula el cambio de la calidad de tercero a administrado al haberse probado que el primero es titular de un derecho o interés legítimo que pueda ser afectado con la resolución final del procedimiento administrativo. No obstante ello, advierte que el IDLADS no puede ser jurídicamente incorporado al procedimiento administrativo sancionador debido a que en virtud de lo exigido por el referido numeral no cuenta con un derecho subjetivo o interés legítimo que se haya visto



afectado directamente por los derrames de crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP.


- m) En esa misma línea, indicó que el interés difuso sobre el medio ambiente, cuya titularidad busca ser ejercida por el IDLADS en el presente procedimiento administrativo, no cumpliría con las características de "especificidad" ni "personalidad" con las que cuenta el interés legítimo.
- n) En virtud de dichas consideraciones, Petroperú manifiesta que el OEFA se habría equivocado al señalar que el IDLADS es titular de un interés legítimo –y, con ello su condición de sujeto administrado– únicamente sobre la base de ser un organismo no gubernamental (en adelante, **ONG**), orientado a la defensa del medio ambiente. Ello es así, porque el medio ambiente constituye un derecho colectivo o difuso que no legitima (a quien lo alegue) a participar en el procedimiento administrativo en calidad de administrado. Sin perjuicio de ello, al poseer un interés difuso al medio ambiente, podría hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana dentro del procedimiento.



o) En ese mismo sentido, señaló que tampoco podría aplicarse la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, ya que esta exige la presencia de un interés legítimo, el cual no existe en el presente caso.


p) Por último, Petroperú manifestó que en el supuesto negado que el IDLADS pruebe que sí ostenta un interés legítimo, en aplicación de la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, su participación estaría única y exclusivamente reducida a la aportación de pruebas.

18. Mediante escrito presentado el 5 de mayo de 2016<sup>44</sup>, Petroperú reiteró los argumentos expuestos en su recurso de apelación y añadió los siguientes:



a) Petroperú sostuvo que la incorporación del IDLADS al procedimiento administrativo sancionador tramitado bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS generó que el mismo participe "abrupta e irregularmente" en la audiencia de informe oral llevada a cabo el 25 de abril imputándole nuevos cargos, lo cual habría afectado su derecho de defensa.

b) Asimismo, refirió que la resolución que concedió su recurso de apelación contra la Resolución Subdirectorial N° 327-2016-OEFA/DFSAI/SDI (Resolución Directoral N° 583-2016-OEFA/DFSAI) señala expresamente al IDLADS como "administrado" del procedimiento administrativo



<sup>44</sup> Fojas 2034 a 2046.

sancionador, extendiendo, de esta manera, los alcances de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD. Asimismo, precisó que su recurso administrativo fue notificado al mencionado instituto, transgrediendo así el carácter confidencial que tienen las actuaciones dentro del procedimiento administrativo sancionador.

c) Finalmente, señaló que dichas transgresiones por parte del OEFA a la Ley N° 27444, a la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y al numeral 17.3 del artículo 17° del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública debían ser subsanadas pues, de no hacerlo, se reservaba el derecho a interponer una denuncia administrativa contra los funcionarios correspondientes que dispusieron las mismas.

19. El 24 de mayo de 2016, el IDLADS presentó alegatos adicionales respecto del recurso de apelación interpuesto por Petroperú contra la Resolución Subdirectoral N° 327-2016-OEFA/DFSAI/SDI, así como del escrito del 5 de mayo de 2016<sup>45</sup>.
20. El 23 de junio de 2016, se llevó a cabo la Audiencia de Informe Oral ante la Sala Especializada en Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el Acta correspondiente.

## II. COMPETENCIA

21. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>46</sup>, se crea el OEFA.
22. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley

<sup>45</sup> Fojas 2435 a 2440. Debe mencionarse que la presentación de dichas alegaciones fue efectuada en respuesta a lo establecido en el Proveído N° 1 del 16 de mayo de 2016 (foja 2324). Asimismo, cabe mencionar que dicho escrito fue remitido a Petroperú para su conocimiento mediante cedula de notificación N° 106-2016-OEFA-ST-SEE/TFA el 3 de junio de 2016 (foja 2656).

<sup>46</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental  
Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.





Nº 30011<sup>47</sup> (en adelante, **Ley Nº 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

23. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>48</sup>.
24. Mediante Decreto Supremo Nº 001-2010-MINAM<sup>49</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>50</sup> al OEFA y mediante Resolución de Consejo

<sup>47</sup> LEY Nº 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley Nº 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

**Artículo 6º.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)**

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo Nº 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

**Artículo 11º.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA:

(...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

<sup>48</sup> LEY Nº 29325.

**Disposiciones Complementarias Finales**

**Primera.** Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

**DECRETO SUPREMO Nº 001-2010-MINAM** que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

**Artículo 1º.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA.**

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

<sup>50</sup> LEY Nº 28964.

**Artículo 18º.- Referencia al OSINERG**

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.


Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>51</sup>, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

25. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>52</sup>, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>53</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

26. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>54</sup>.

27. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)<sup>55</sup>, prescribe que el ambiente


 <sup>51</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

**Artículo 2°.-** Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

**LEY N° 29325.**

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

 <sup>52</sup> **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM** que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

**Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

**Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

 <sup>53</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>54</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.



comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

28. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
29. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>56</sup>.
30. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>57</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>58</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>59</sup>.



Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

<sup>56</sup>

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>57</sup>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

<sup>58</sup>

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

*"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".*


<sup>59</sup>

Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

31. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
32. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>60</sup>.
33. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo de medidas administrativas tramitadas ante el OEFA.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

34. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso, son las siguientes:

- 
- (i) Si correspondía incorporar al IDLADS al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS, como tercero con interés legítimo.
  - (ii) Si la incorporación del IDLADS al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS como tercero con interés legítimo ha vulnerado el derecho de defensa de Petroperú.

#### V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

##### V.1 Si correspondía incorporar al IDLADS al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS, como tercero con interés legítimo

35. En su recurso de apelación, Petroperú sostuvo que la incorporación del IDLADS al procedimiento administrativo sancionador seguido en su contra resultaría

---

<sup>60</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



antijurídico, toda vez que dicha institución no fue incorporada en calidad de tercero, sino en calidad de administrado, ello pese a no haber demostrado ser titular de un derecho subjetivo o interés legítimo (lo cual la habilitaría a participar en dicho procedimiento administrativo). Al respecto, precisó que el OEFA habría considerado erróneamente al IDLADS como titular de un interés legítimo debido a su naturaleza de ONG orientada a la defensa del medio ambiente, siendo que en realidad dicha defensa constituye un derecho colectivo o interés difuso que no legitima –a quien lo alegue– a participar en un procedimiento administrativo en calidad de administrado.

36. A efectos de arribar a dicha conclusión, Petroperú realizó una diferenciación entre lo que denomina la "figura del tercero" con la "figura del administrado"<sup>61</sup>, señalando lo siguiente:

***Respecto de la figura del administrado***

- La figura del administrado se encuentra regulada en el artículo 51° de la Ley N° 27444.
- A fin de ser considerado "administrado", debe comprobarse su condición de titular de un derecho subjetivo y/o de un interés legítimo, el cual pueda verse afectado –de forma beneficiosa o perjudicial– por el acto administrativo a emitirse al final del procedimiento.
- El administrado –entiéndase quien ostenta dicha condición– es el único legitimado a ser parte de un procedimiento administrativo y, como consecuencia de ello, a ejercer los derechos y facultades reconocidos, entre otros, en los artículos 55° y 56° de la Ley N° 27444 (como el derecho a recurrir y participar en audiencias, entre otros).
- El numeral 60.3 del artículo 60° de la Ley N° 27444 regula el "cambio de la calidad de tercero a administrado" al haber probado el primero ser titular de un derecho o interés legítimo que pueda ser afectado con la resolución final del procedimiento administrativo.

***Respecto de la figura del tercero***

- El tercero cuenta con un interés simple o general (como la defensa del medio ambiente), razón por la cual carece de un derecho subjetivo y/o interés legítimo.

<sup>61</sup> Atendiendo a la precisión efectuada en la nota a pie de página N° 41 de la presente resolución, para efectos de la presente evaluación, esta Sala considerará únicamente el término "administrado".

- El tercero no se encuentra legitimado para participar en los procedimientos administrativos; no obstante ello, sí podría hacerlo a través del ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana, como el derecho a formular denuncias<sup>62</sup>, lo cual no implica que ostente la calidad de administrado en los términos previstos en el artículo 51° de la Ley N° 27444.
- En el marco de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA, la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, regula la participación del tercero en dicho procedimiento y no la del administrado.
- La referida disposición establece que, en caso un tercero (ajeno al procedimiento) sea titular de un interés legítimo, solo podría intervenir en el procedimiento única y exclusivamente para realizar una actuación en concreto, esto es, actuar pruebas sobre la existencia de la infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva.

37. Partiendo de la interpretación de dichas disposiciones, Petroperú señaló lo siguiente con relación a la incorporación del IDLADS al procedimiento administrativo sancionador tramitado en su contra:

- El IDLADS no cuenta con un derecho subjetivo o interés legítimo que se haya visto afectado directamente por los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP. En virtud de ello, no podría ser considerado administrado y, como consecuencia de ello, tampoco podría ser incorporado al procedimiento administrativo sancionador tramitado en su contra. En ese sentido, en el presente caso, no resultaría aplicable lo dispuesto en el numeral 60.3 del artículo 60° de la Ley N° 27444.
- En el presente caso, tampoco podría aplicarse lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, toda vez que, aun siendo un tercero, dicha disposición exige la presencia de un interés legítimo. Asimismo, en caso llegara a acreditarlo, el IDLADS podría actuar en el procedimiento administrativo únicamente aportando pruebas.
- Atendiendo al interés que representa el IDLADS (interés colectivo o difuso) solo podría participar en el procedimiento administrativo sancionador tramitado en su contra a través de los mecanismos de

<sup>62</sup>

Las otras actuaciones, de acuerdo con Petroperú, serían el derecho de acceso a la información y el derecho de presentar información en los periodos de información pública.



participación ciudadana como la presentación de denuncias, lo cual no significa que se constituya en un administrado.

38. Dicho esto, es posible advertir –de la interpretación formulada por Petroperú a lo dispuesto en el artículo 51° y al numeral 60.3 del artículo 60° de la Ley N° 27444, así como a la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD– que la SDI, a través de la Resolución Subdirectoral N° 327-2016-OEFA/DFSAI/SDI, habría incorporado al IDLADS al procedimiento administrativo sancionador tramitado en su contra en **calidad de administrado** y no en calidad de tercero (tal como lo entiende Petroperú).
39. No obstante lo anterior, la SDI, a través de la Resolución Subdirectoral N° 327-2016-OEFA/DFSAI/SDI –sustentándose también en lo recogido por las mencionadas disposiciones legales– resolvió incorporar al IDLADS al procedimiento administrativo sancionador tramitado contra Petroperú, en **calidad de tercero con legítimo interés**.
40. Ante dicho escenario (es decir, ante la concurrencia de dos interpretaciones distintas), esta Sala considera necesario determinar, en primer lugar, quiénes son los sujetos del procedimiento administrativo y cuáles son los requisitos que la Ley N° 27444 ha considerado para ser reconocido como tales. Dicha precisión no solo permitirá dejar en claro los conceptos “administrado” y “tercero” (los cuales han sido materia de interpretación en el presente caso), sino también cuáles son las disposiciones que, de corresponder, regulan una u otra figura. Una vez precisado ello, esta Sala procederá a analizar si el IDLADS fue o no debidamente incorporado al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú por los derrames de petróleo crudo ocurridos en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP.

**Sobre los sujetos del procedimiento administrativo**

41. Al respecto, corresponde señalar que la Ley N° 27444, en el capítulo II del Título II, establece como sujetos del procedimiento administrativo a los administrados y a la Autoridad Administrativa, conforme se advierte a continuación:

**“Artículo 50°.- Sujetos del procedimiento**

*Para los efectos del cumplimiento de las disposiciones del Derecho Administrativo, se entiende por sujetos del procedimiento a:*

**1. Administrados:** la persona natural o jurídica que, **cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo**. Cuando una entidad interviene en un procedimiento como administrado, se somete a las normas que lo disciplinan en igualdad de facultades y deberes que los demás administrados

**2. Autoridad administrativa:** el agente de las entidades que bajo cualquier régimen jurídico, y ejerciendo potestades públicas conducen el inicio, la

*instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos". (Énfasis agregado)*

42. Para el caso de los administrados, el artículo 51° de la norma en cuestión ha contemplado que estos pueden ser **quienes promueven el procedimiento administrativo** como **titulares de derechos o intereses legítimos** (individuales o colectivos), así como **aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento**, posean tales derechos o intereses legítimos (los cuales puedan resultar afectados por la decisión a adoptarse):

**"Artículo 51°.- Contenido del concepto administrado**

*Se consideran administrados respecto de algún procedimiento administrativo concreto:*

- 1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*
- 2. Aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, posean derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse."*

43. Del artículo citado precedentemente, se observa que la clasificación de "administrado" reside en el modo en que este actúa, esto es, en "modo activo" (aquel que promueve el procedimiento administrativo) o en "modo pasivo" (aquel que no promueve el procedimiento administrativo pero que, no obstante, puede resultar afectado por el mismo). Pese a dicha clasificación, lo cierto es que en ambos supuestos, los "administrados" son titulares de derechos o intereses legítimos<sup>63</sup> (individuales o colectivos).

44. En esa línea resulta importante destacar que dicha clasificación también ha sido advertida por la jurisprudencia<sup>64</sup> pero bajo la figura "parte del procedimiento administrativo". En ese sentido, se señala que existen administrados que pueden ser parte de un procedimiento administrativo y otros que, siendo administrados, no poseen dicha calidad procesal<sup>65</sup> (es decir, no son parte del procedimiento)<sup>66</sup>. No obstante, debido a la afectación que pueden sufrir sus derechos o intereses, están en capacidad de apersonarse al mismo como terceros, conforme a lo dispuesto en el artículo 60° de la Ley N° 27444.

<sup>63</sup> El desarrollo de estos términos será abordado en los considerandos N°s 55 a 73 de la presente resolución.

<sup>64</sup> Resolución N° 0836-2005/TDC-INDECOP, emitida en el marco del Expediente N°001027-2002/TDC/Queja.

<sup>65</sup> LEY N° 27444.

**Artículo 55.- Derechos de los administrados**

Son derechos de los administrados con respecto al procedimiento administrativo, los siguientes:

**3. Acceder, en cualquier momento, de manera directa y sin limitación alguna a la información contenida en los expedientes de los procedimientos administrativos en que sean partes y a obtener copias de los documentos contenidos en el mismo sufragando el costo que suponga su pedido, salvo las excepciones expresamente previstas por ley. (Resaltado agregado)**

<sup>66</sup> Ello es así debido a que –tal como lo advierte la jurisprudencia– no resulta indispensable que forme parte de la relación procesal establecida en el procedimiento administrativo.



45. En efecto, esta última clase de administrados (aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento o aquellos que no forman parte del mismo, poseen derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la decisión a adoptarse), se encuentra regulada en el artículo 60° de la Ley N° 27444:

**"Artículo 60°.- Terceros administrados**

60.1 Si durante la tramitación de un procedimiento es advertida la existencia de terceros determinados no comparecientes cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados con la resolución que sea emitida, dicha tramitación y lo actuado les deben ser comunicados mediante citación al domicilio que resulte conocido, sin interrumpir el procedimiento.

60.2 Respecto de terceros administrados no determinados, la citación es realizada mediante publicación o, cuando corresponda, mediante la realización del trámite de información pública o audiencia pública, conforme a esta Ley.

60.3 Los terceros pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, teniendo los mismos derechos y obligaciones de los participantes en él." (Resaltado agregado)

46. Como puede advertirse, lo dispuesto en el referido artículo es concordante con lo establecido en el numeral 51.2 del artículo 51° de la Ley N° 27444, en el sentido de que los "terceros administrados" son aquellos administrados que, sin haber iniciado el procedimiento administrativo, poseen derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse, motivo por el cual pueden apersonarse al procedimiento (siendo que, ante tal supuesto, poseen los mismos derechos y obligaciones que los que participan en él).
47. En esa misma línea, la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD establece lo siguiente:

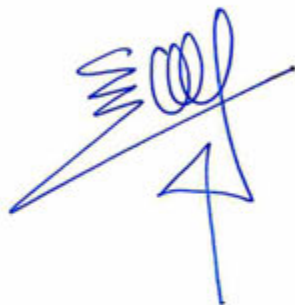
**"Primera.- Participación de terceros con interés legítimo**

Cualquier persona natural o jurídica con interés legítimo podrá intervenir como tercero interesado en los procedimientos administrativos sancionadores o recursivos que se tramitan ante el OEFA, aportando pruebas sobre la existencia de infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva, en aplicación de lo establecido en el Artículo 60° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

Los terceros podrán conocer la existencia del procedimiento sancionador o recursivo a través del seguimiento de las denuncias ambientales a que se refiere el Capítulo VI de las "Reglas para la atención de denuncias ambientales presentadas ante el OEFA", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 015- 2014-OEFA/CD, o solicitando los Resúmenes Públicos de los procedimientos sancionadores a que se refiere la Directiva N° 001-2012-OEFA/CD – Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 015-2012-OEFA/CD". (Énfasis agregado)



48. Como puede apreciarse, la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD recoge la figura del "tercero interesado", entendido como el "tercero administrado" – concepto recogido en el artículo 60° de la Ley N° 27444, esto es, aquel que ostenta un derecho o interés legítimo. Ello queda claro al revisar la exposición de motivos de la referida resolución, la cual señala quiénes son los que pueden poseer el mencionado interés en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores ambientales tramitados ante el OEFA:

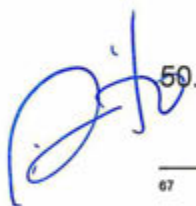


*"En los procedimientos sancionadores ambientales, se consideran como terceros con interés legítimo a todas las personas naturales o jurídicas (ciudadanía en general), dado que el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado constituye un derecho difuso.*

*(...)*

*Con esta disposición se busca promover, principalmente, la participación de las comunidades campesinas y/o nativas, las poblaciones indígenas, las organizaciones civiles de defensa del ambiente, entre otros, a fin de que estas coadyuven en la determinación de las medidas cautelares y correctivas más apropiadas, así como en el seguimiento del cumplimiento de las medidas dictadas.<sup>67</sup> (Énfasis agregado)*

49. En adición a ello, debe mencionarse que las atribuciones de los terceros interesados a las que hace referencia la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD son facultades complementarias y especiales respecto de aquellas establecidas en el artículo 60° de la Ley, toda vez que, al reglamentar sus procedimientos especiales, el OEFA, en su calidad de entidad de la Administración, se encuentra sujeta a las disposiciones contempladas en la Ley N° 27444<sup>68</sup> (entre ellas, la establecida en su artículo 60°)<sup>69</sup>.



50. Por otro lado, cabe precisar –en atención a lo manifestado por Petroperú en su recurso de apelación<sup>70</sup>– que, si bien la Resolución de Consejo Directivo

<sup>67</sup> Ello, de acuerdo con la exposición de motivos de la referida Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, páginas 9-10.

<sup>68</sup> LEY N° 27444.

**Artículo II Contenido**

1. La presente Ley regula las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento común desarrollados en las entidades.
2. Los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por la presente Ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente de modo distinto.
3. Las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.

<sup>69</sup> En ese sentido, la Administración no podría, a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, restringir ni limitar derechos que la Ley N° 27444 ha reconocido a los administrados.


<sup>70</sup> En su recurso de apelación, Petroperú sostuvo que de la lectura de la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, se advierte que la misma está referida a la participación de un tercero, el cual solo podría intervenir en el procedimiento única y exclusivamente para





N° 026-2014-OEFA/CD evidenció solo dichas facultades para la participación de los terceros interesados en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA, ello fue así porque el citado dispositivo fue expedido en el marco de lo dispuesto en Ley N° 30230, cuyo artículo 19<sup>o71</sup> estableció que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de su entrada en vigencia, el OEFA privilegiaría acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Partiendo de ello, se buscó promover la participación de las organizaciones civiles de defensa del ambiente, a efectos de que estas coadyuven a la autoridad administrativa, a efectos de que esta última pueda determinar, por ejemplo, la medida administrativa idónea al caso concreto, así como en el seguimiento de su cumplimiento<sup>72</sup>.

51. Como resultado de dicho análisis, no cabría una lectura restrictiva de la norma como aquella efectuada por Petroperú, aduciendo que la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD contempla la "figura del tercero" (entendido, por la referida empresa, como aquel que cuenta con un interés simple y no un interés legítimo) y que solamente podría intervenir –previa acreditación del interés legítimo<sup>73</sup>– en actuaciones concretas como las indicadas en la referida resolución de consejo directivo.
52. Partiendo de lo antes expuesto –y bajo el marco normativo previamente descrito– es posible arribar a las siguientes conclusiones preliminares:




actuar pruebas sobre la existencia de la infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva. Dicha restricción, aduce Petroperú, lo lleva a afirmar que un tercero no podría constituirse en un sujeto administrado, en los términos establecidos en el artículo 51° de la Ley N° 27444, toda vez que afirmar lo contrario implicaría una "transformación del tercero en administrado".

<sup>71</sup> LEY N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.


**Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras.**

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho periodo, el OEFA tramitara procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (...)



<sup>72</sup> Véase, en ese sentido, la Exposición de Motivos de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD, la cual dispone que los terceros participarán en un procedimiento administrativo a fin de que estos "coadyuven en la determinación de las medidas cautelares y correctivas más apropiadas, así como en el seguimiento del cumplimiento de las medidas dictadas".



<sup>73</sup> Al respecto, nótese aquí una incongruencia en el análisis efectuado por Petroperú, en el sentido de afirmar, por un lado, que la "figura del tercero" no posee interés legítimo (sino solo la "figura del administrado"), mientras que, por otro, la posibilidad (en presunta concordancia con la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD) que el tercero pueda tener "interés legítimo".

- a) Los sujetos del procedimiento administrativo son: i) los administrados y, ii) la Administración.
- b) Los administrados son aquellos que –ya sea porque lo aleguen o porque finalmente pueden resultar afectados por la decisión que se adopte en el procedimiento– poseen derechos o **intereses legítimos** individuales o colectivos.
- c) Los “terceros administrados” o “terceros interesados” son aquellos administrados que, sin haber iniciado el procedimiento administrativo, poseen derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por el acto a emitirse, motivo por el cual pueden apersonarse al procedimiento administrativo.
- d) En los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA, el “tercero administrado” o “tercero interesado”, además de los derechos y obligaciones en virtud de lo dispuesto por el artículo 60° de la Ley N° 27444, está facultado a aportar pruebas sobre la existencia de infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva.

53. Atendiendo a dichas conclusiones preliminares, resulta claro para esta Sala que la diferenciación que realiza Petroperú respecto de lo que denomina la “figura del administrado” con la “figura del tercero” (aduciendo que, a diferencia del primero, el segundo no posee un derecho subjetivo y/o interés legítimo, siendo que en virtud de ello no estaría legitimado para participar en los procedimientos administrativos), es contraria a las disposiciones anteriormente citadas, toda vez que, precisamente, el artículo 60° de la Ley N° 27444 recoge como un tipo de “administrado” al “tercero administrado”, el mismo que, sin haber iniciado el procedimiento, **posee derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la decisión a adoptarse**<sup>74</sup>.

54. Ahora bien, bajo dicho marco normativo, se advierte que el requisito para ser incorporado al procedimiento administrativo sancionador como “tercero administrado” es que aquel cuente con un derecho subjetivo y/o interés legítimo que pueda resultar afectado por la decisión a adoptarse en el mismo. En ese sentido, con el propósito de determinar si el IDLADS cuenta con algún derecho

<sup>74</sup> Sobre este punto, cabe traer a colación lo indicado por Petroperú en su recurso de apelación, en el sentido de que el numeral 60.3 del artículo 60° de la Ley N° 27444 regularía el “cambio de la calidad de tercero a administrado” al haber probado el primero ser titular de un derecho o interés legítimo que pueda ser afectado con la resolución final del procedimiento administrativo.

Al respecto, el numeral 60.3 de la norma en cuestión precisa que el tercero –justamente aquel que, por definición es el administrado no compareciente en el procedimiento– pueda apersonarse a este a efectos de que pueda ejercer sus derechos. De ahí que el mencionado numeral señala que una vez apersonado al procedimiento posee los mismos derechos y obligaciones que los participantes en él.



subjetivo o interés legítimo, esta Sala considera necesario hacer referencia a ambos conceptos.

**Sobre las nociones de derecho subjetivo e interés legítimo**

55. A manera de preámbulo, debe señalarse que en el procedimiento administrativo, se genera una relación jurídico – administrativa<sup>75</sup> entre la Autoridad Administrativa y el administrado o el posible afectado<sup>76</sup>, los cuales titularizan diversos derechos y deberes procesales<sup>77</sup>.
56. Con relación a los derechos de estos últimos sujetos, debe mencionarse que, según la doctrina, estos pueden asumir diversas formas<sup>78</sup>, entre las cuales se encuentran: el derecho subjetivo, el interés legítimo y el interés simple.
57. Respecto de este último interés (el interés simple), debe mencionarse que la situación jurídica sería el mero interés en la legalidad, por lo que la legitimación para alegarlo correspondería a cualquier ciudadano por el solo hecho de ser miembro de la sociedad. En virtud de ello, no resultaría necesario alegar un determinado derecho subjetivo o interés legítimo<sup>79</sup>.
58. En lo concerniente al derecho subjetivo, este puede ser entendido como aquel que genera un interés propio y excluyente que lo habilita a exigir una determinada prestación. Cabe destacar que dicho derecho se sustenta en el reconocimiento de un poder en favor de un sujeto concreto respecto de otro, imponiéndole a este último obligaciones o deberes en su interés propio<sup>80</sup>.

<sup>75</sup> La relación jurídico – administrativa es aquella que involucra dos (2) situaciones jurídicas distintas, la de los administrados y la de la Administración. En ese sentido, la situación jurídica será activa para aquel titular del derecho y pasiva para aquel titular de un deber correlativo a aquel.  
Ver: Dromi, Derecho Administrativo, p. 701.

<sup>76</sup> **LEY N° 27444.**  
**Artículo 235°.- Procedimiento sancionador**  
Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:  
1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.  
(...).

<sup>77</sup> Sobre este punto, revisar Dromi, Roberto: "El procedimiento Administrativo, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999, p. 161.

<sup>78</sup> Dicha diversidad obedece a la "intensidad de su protección y particularidad o exclusividad con que se los confiera" Dromi, Roberto: "Derecho Administrativo, Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 703.

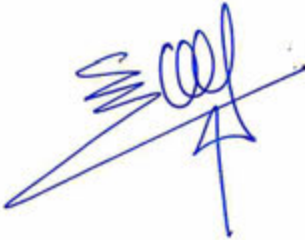
<sup>79</sup> Sobre este tema revisar FERRER MACGREGOR, Eduardo. *Juicio de Amparo e Interés legítimo: La tutela de los derechos difusos y colectivos*. México: Editorial Porrúa, 2003, p. 18.

<sup>80</sup> DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. Lima: Gaceta Jurídica S.A, 2005, Tomo I, pp. 705. En este mismo sentido, Eduardo Ferrer señala que dicho derecho "se constituye como la posición a cuyo favor la norma jurídica contiene alguna prescripción configurándolo como la posición de prevalencia o ventaja que el Derecho objetivo asigna al sujeto frente a otros." (FERRER MACGREGOR, Eduardo. *Juicio de Amparo e Interés legítimo: La tutela de los derechos difusos y colectivos*. México: Editorial Porrúa, 2003, p. 19).


59. Por otro lado, el interés legítimo ha sido definido por Eduardo Ferrer Mac-Gregor, de la siguiente manera:

*"situación jurídica activa que se ostenta por relación a la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible de otra persona, pero sí comporta la facultad del interesado de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa actuación le deriven. En otras palabras existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el Derecho, siendo así que este no tiene un derecho subjetivo a impedir esa conducta o a imponer otra distinta, pero sí a exigir de la Administración y a reclamar de los tribunales la observancia de las normas jurídicas cuya infracción pueda perjudicarlo. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, al objeto de defender esa situación de interés". (Énfasis y resaltado agregado)*

60. En esa misma línea, el interés legítimo ha sido definido por Dromi como la:



*"conurrencia de individuos a quienes el orden jurídico otorga una protección especial por tener un interés personal y directo en la impugnación del acto. El interés debe ser un círculo definido y limitado de individuos, de modo personal y directo. No se trata de que el recurrente tenga un interés personalísimo en el sentido individual y exclusivo – ello implicaría acercarse a la hipótesis del derecho subjetivo–, sino de un interés individual ocasionalmente protegido. En otros casos, se une al interés general de todos, un interés particular derivado de una situación especial"<sup>81</sup>. (Énfasis agregado)*

- 
61. Como se advierte, la posible afectación a una persona (natural o jurídica) de una particular actuación administrativa, determinará que aquella posea un interés legítimo, por lo que ante ello, se le ha reconocido la facultad de intervenir en el procedimiento administrativo a fin de hacer valer sus derechos.

62. Bajo esa línea argumentativa; con el fin de determinar si el IDLADS posee este tipo de interés (el cual ha sido cuestionado por Petroperú) en el procedimiento administrativo sancionador tramitado ante el OEFA, es necesario precisar la naturaleza del mismo.



---

<sup>81</sup> Ibidem.





***Sobre la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador tramitado ante el OEFA y la incorporación del IDLADS al procedimiento administrativo seguido contra Petroperú bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA-DFSAI/PAS***

63. En ese sentido, debe resaltarse que el procedimiento administrativo sancionador es el instrumento a partir del cual la **Autoridad Administrativa** realiza una serie de actuaciones destinadas a investigar la comisión de presuntas conductas infractoras por parte de un determinado **administrado** con relación al incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables que este último tiene a su cargo. Como consecuencia de ello, la Autoridad Administrativa puede declarar la responsabilidad del administrado e imponerle una determinada sanción, teniendo además la facultad de dictar medidas correctivas orientadas a garantizar la protección ambiental.
64. Sobre este punto, debe mencionarse que, si bien dichas consecuencias jurídicas afectan, finalmente, solo al infractor— no es menos cierto que los pronunciamientos de la Administración (también en el marco de dicho procedimiento) buscan impedir o revertir situaciones antijurídicas, precisamente, como consecuencia de la conducta infractora cometida por el administrado. En ese sentido, conjuntamente con la determinación de responsabilidad, la Administración, puede —y de hecho está facultada— a dictar medidas administrativas que busquen revertir lo generado por la conducta infractora.
65. En el caso de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA, conforme ha sido explicado en el acápite de protección constitucional al ambiente de la presente resolución, **el Estado hace efectiva la protección ambiental**, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, **a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo**, así como a través de la imposición de medidas administrativas en el marco del mismo, como es el caso de la medida cautelar y la medida correctiva.
66. En ese sentido, al tratarse de la protección especial a este tipo de bien jurídico (ambiente) sobre el cual toda persona tiene derecho<sup>82</sup>, el OEFA ha precisado — conforme a lo recogido en la exposición de motivos de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (citada anteriormente) — que, con independencia de los sujetos que establecen la relación jurídica procedimental en los procedimientos sancionadores de su competencia (esto es, la Administración y el sujeto infractor), **se ha contemplado como posibles afectados (terceros interesados) a todas las personas naturales o jurídicas**

<sup>82</sup> CONSTITUCION POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.



(ciudadanía en general), dado que el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado constituye un derecho difuso<sup>83</sup>. En ese sentido, ha considerado a las organizaciones de defensa del medio ambiente como una que ostenta el interés legítimo a defenderlo.

67. Ello, a criterio de esta Sala, es acorde con lo establecido por la doctrina y la jurisprudencia de algunos países<sup>84</sup>, los cuales *suelen reconducir dentro del interés legítimo a los derechos o intereses de incidencia colectiva como los intereses difusos*<sup>85</sup>. Al respecto, de acuerdo con ellas, este tipo de interés legítimo hace referencia a círculos de interés más reducidos (por ejemplo, intereses de determinados grupos o colectividades), entre los cuales se mencionan a los médicos, abogados, trabajadores de una empresa o a los usuarios de un servicio prestado por una determinada empresa, siendo que en algunos casos excepcionales coincide con la totalidad de la comunidad, convirtiéndose con ello, en interés general<sup>86</sup>. De lo anterior se desprende que el interés colectivo o difuso puede constituir un interés legítimo.

68. Ahora bien, con relación a la protección de este bien jurídico resulta pertinente señalar que, según Lozano, las organizaciones ecologistas desempeñan un papel fundamental en la protección del mismo, siendo que su actuación ha sido decisiva en la toma de conciencia generalizada sobre los problemas ambientales y para empoderar los instrumentos jurídicos de control y de tutela. Debido a ello, son cada vez más los supuestos en los cuales la legislación ambiental reconoce la condición de las ONG ambientales para intervenir en los procedimientos sancionadores como "interesado"<sup>87</sup>.

<sup>83</sup> Sobre el interés difuso, Ferrer señala "(...)(intereses difusos se entienden referidos no al sujeto como individuo sino como miembro de un conglomerado más o menos amplio, creándose una pluralidad de situaciones comunes..."

En: FERRER MACGREGOR, Eduardo. *Juicio de Amparo e Interés legítimo: La tutela de los derechos difusos y colectivos*. México: Editorial Porrúa, 2003, p.12.

<sup>84</sup> Como Italia y México.

<sup>85</sup> Ello es así debido a que, además de ser el interés de todos cualitativamente, en dicho interés están comprendidos todos los intereses públicos y la salvaguarda de la propia legalidad.

En: FERRER MACGREGOR, Eduardo. *Juicio de Amparo e Interés legítimo: La tutela de los derechos difusos y colectivos*. México: Editorial Porrúa, 2003, p. 21.

<sup>86</sup> FERRER MACGREGOR, Eduardo. *Juicio de Amparo e Interés legítimo: La tutela de los derechos difusos y colectivos*. México: Editorial Porrúa, 2003, pp. 21- 22.

<sup>87</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*. Madrid: Editorial Dykinson, 2009, Décima edición, p. 516.

Asimismo, según Ferrer Mac-Gregor, este interés corresponde a su concepción muy amplia y "se identifica con las acciones populares. En ellas se reconoce legitimación a cualquier ciudadano *quavis ex populo*, por el mero hecho de ser miembro de una sociedad, sin necesidad de que el sujeto invoque un interés legítimo (...)" Ferrer Mac-Gregor, op cit, p. 18.



69. Bajo dichas consideraciones, en opinión de esta Sala el IDLADS al ser una asociación cuyo objeto social es la defensa legal, la protección del medio ambiente (es decir, titular del interés difuso de protección al medio ambiente), la promoción del desarrollo sostenible y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, cuenta con interés legítimo respecto de aquellos casos en los que se busque la protección de dichos intereses, como es el caso de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA, siendo que posee derechos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse, dado que, como parte de la ciudadanía, puede verse afectado por las potenciales transgresiones al medio ambiente ocasionados por los derrames de petróleo crudo.
70. En ese sentido, atendiendo a que en el procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú por los derrames de petróleo crudo ocurrido en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, se discute la responsabilidad de la referida empresa por las afectaciones que dichos eventos causaron al medio ambiente, esta Sala considera que el IDLADS tiene interés legítimo en participar en dicho procedimiento administrativo, de conformidad con lo establecido en el numeral 60.3 de la Ley N° 27444.
71. Es por ello que, a consideración de esta Sala, la SDI, a través de la Resolución Subdirectoral N° 327-2016-OEFA/DFSAI/SDI, incorporó debidamente al IDLADS en el procedimiento administrativo seguido contra Petroperú, conforme a lo dispuesto en el artículo 60° de la Ley N° 27444 y la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.
72. Asimismo, debe precisarse que, contrariamente a lo señalado por el administrado, la inclusión del IDLADS en calidad de tercero administrado, no obedece a una confusión con la figura del denunciante, toda vez que la denuncia constituye un instrumento para la colaboración en la que el ciudadano se limita a poner en conocimiento de la autoridad el hecho que considera constitutivo del ilícito<sup>88</sup>, acción que dicha institución realizó, entre otras, el 7 de marzo del 2016; sin perjuicio de su solicitud de incorporación como tercero en el procedimiento.
73. Tan es así que, de manera independiente, el OEFA ha regulado esta figura a través de las "Reglas para la atención de denuncias ambientales presentadas ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA", aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 015-2014-OEFA/CD<sup>89</sup>, a efectos de

<sup>88</sup> Ibidem, p. 516.

Por otro lado, Martín Tirado refiere que la denuncia no configura al administrado como parte del proceso.

MARTIN TIRADO, James Richard. *El rol del denunciante en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores*.

<sup>89</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de abril de 2014.

regular el ejercicio del derecho a la presentación de denuncias ambientales por parte de la ciudadanía.

**V.2 Si la incorporación del IDLADS al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS como tercero con interés legítimo ha vulnerado el derecho de defensa de Petroperú**

74. En su escrito presentado el 5 de mayo de 2016<sup>90</sup>, Petroperú sostuvo que la incorporación del IDLADS al procedimiento administrativo sancionador **sancionador seguido en su contra bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS** generó que el mismo participe "abrupta e irregularmente" en la audiencia de informe oral llevada a cabo el 25 de abril de 2016 imputándole nuevos cargos, lo cual habría afectado su derecho de defensa.
75. Al respecto, debe indicarse que de acuerdo con lo recogido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el principio del debido procedimiento establece que los administrados gozan del derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho<sup>91</sup> (subrayado agregado).
76. Asimismo, el numeral 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>92</sup> recoge el principio del debido procedimiento, el cual dispone que las entidades aplicarán sanciones

<sup>90</sup> Fojas 2034 a 2046.

<sup>91</sup> **LEY N° 27444.**

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.2. **Principio del debido procedimiento.**- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

(...).

Cabe destacar, sobre este último punto que, de acuerdo con lo señalado por Morón Urbina, la aplicación del principio del debido procedimiento se proyecta "... al necesario y escrupuloso cumplimiento de las garantías que al interior del procedimiento administrativo sancionador se han diseñado específicamente para proteger al administrado de cualquier arbitrariedad". En tal sentido, dicho autor reconoce que el citado principio comprende todos los derechos y garantías del procedimiento administrativo, entre ellos: el derecho (del administrado) a exponer sus argumentos; el derecho a ofrecer y producir pruebas; y el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho (subrayado agregado).

MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica S.A. 2014, pp. 753 – 754.

<sup>92</sup> **LEY N° 27444.**

**Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

(...)



sujetándose al procedimiento establecido, y respetando las garantías del debido proceso<sup>93</sup>.

77. En ese escenario, debe precisarse que el artículo 235° de la Ley N° 27444<sup>94</sup> regula la ordenación del procedimiento administrativo sancionador, pudiéndose inferir de su texto las etapas del mismo y las actuaciones de potestad de la Autoridad Instructora y la Autoridad Decisora, así como del administrado.

**2. Debido procedimiento.**- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.

<sup>93</sup> Sobre el debido proceso el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el expediente N° 0090-2004-AA/TC (fundamentos jurídicos 22, 24 y 25) lo siguiente:

*"22. El debido proceso, según lo ha establecido la doctrina en forma consolidada, es un derecho fundamental de carácter instrumental que se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales (como el derecho de defensa, el derecho a probar, entre otros) que impiden que la libertad y los derechos individuales sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento, o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho (incluyendo al Estado) que pretenda hacer uso abusivo de éstos (...)*

*24. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea éste administrativo —como en el caso de autos—, o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.*

*25. Como ya lo ha precisado este Tribunal en contante jurisprudencia, el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo. Entre estos derechos constitucionales, especial relevancia para el presente caso adquieren los derechos de razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y motivación de las resoluciones. (...)"*

**LEY N° 27444.**

**Artículo 235°.- Procedimiento Sancionador**

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento resuelve la imposición de una sanción o la no existencia de infracción. En caso de que la estructura del procedimiento contemple la existencia diferenciada de órganos de instrucción y órganos de resolución concluida la recolección de pruebas, la autoridad instructora formulará propuesta de resolución en la que se determinará, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción para dicha conducta y la sanción que se propone que se imponga; o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción. Recibida la propuesta de resolución, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que sean indispensables para resolver el procedimiento.
6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quien denunció la infracción, de ser el caso.



Partiendo de ello, es posible individualizar (como actuaciones diferenciadas y distintas), la iniciación del procedimiento administrativo sancionador, la notificación del cargo al administrado, la instrucción del procedimiento y la decisión administrativa<sup>95</sup>.

78. En ese orden de ideas, cabe destacar que la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**), dentro de la sección "desarrollo del procedimiento administrativo sancionador", diferencia también distintas etapas al interior de un PAS (ello en armonía con el artículo 235° de la Ley N° 27444 antes citada), haciendo alusión a las siguientes: inicio del procedimiento administrativo sancionador (con la imputación de cargos), presentación de los descargos por parte del administrado, posible variación de la imputación de cargos, actuación de pruebas, audiencia de informe oral y resolución final<sup>96</sup>.
79. Respecto a la etapa de instrucción del procedimiento, la autoridad correspondiente (en este caso, la SDI) se encuentra obligada a notificar al administrado la imputación de cargos cumpliendo con los requisitos específicos que exige la ley<sup>97</sup>; es decir, los hechos que se le imputan a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos podrían constituir, las posibles sanciones que corresponderían, la autoridad competente para emitir la sanción y la norma que atribuya dicha competencia, otorgándole además la posibilidad de presentar los descargos del caso.
80. Sobre este punto cabe destacar que la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD<sup>98</sup> faculta a la Autoridad Instructora, en esta etapa del

<sup>95</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014, pp. 746 - 747.

<sup>96</sup> Dicho desarrollo es recogido en los artículos 11° al 19° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD. Asimismo, debe indicarse que la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2014), recoge la misma obligación en sus artículos 11° al 19°.

<sup>97</sup> LEY N° 27444.

Artículo 234°.- Caracteres del procedimiento sancionador

Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

(...)

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

<sup>98</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 14°.- Variación de la imputación de cargos

14.1 Si la Autoridad Instructora considera que corresponde variar la imputación de cargos, deberá otorgar al administrado investigado la oportunidad de ejercer adecuadamente su derecho de defensa aplicando el plazo para presentar descargos mencionado en el numeral 13.1 del artículo precedente.





procedimiento, a variar o a precisar (bajo ciertos supuestos), la imputación de cargos inicialmente efectuada, siempre que se otorgue al administrado la oportunidad de formular sus descargos<sup>99</sup>.

81. En este contexto, queda claro que es la Autoridad Instructora quien se encuentra en la posibilidad de variar la imputación de cargos inicialmente efectuada, siempre y cuando ello se efectúe dentro de los parámetros establecidos por el principio de legalidad y del debido procedimiento antes reseñados, por lo que carece de sustento lo señalado por el administrado, en el sentido de que, con la actuación del IDLADS, se le estaría imputando nuevos cargos. En virtud de ello, queda claro para esta Sala que, contrariamente a lo alegado por el administrado, los argumentos del IDLADS no constituyen nuevas imputaciones efectuadas por la autoridad, en el marco del procedimiento administrativo sancionador.

82. En tal sentido, esta Sala Especializada advierte que la inclusión de IDLADS como tercero con interés legítimo o tercero administrado al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS, no constituye una vulneración al debido procedimiento de dicha empresa, siendo que Petroperú ha contado en todo momento con el tiempo y medios adecuados para preparar su defensa.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; 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° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Subdirectoral N° 327-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 8 de abril de 2016, que resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador tramitado bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS al Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú (IDLADS), en calidad de tercero con interés legítimo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

14.2 Si la variación de la imputación de cargos comprende una valoración distinta de los hechos imputados o una interpretación diferente de la norma aplicable, podrá continuarse la tramitación del procedimiento administrativo sancionador con el mismo número de expediente.

<sup>99</sup> Ello podría suceder, en caso dicha autoridad advirtiese la eventual aplicación de una norma distinta aplicable al caso, o en caso efectúe una valoración preliminar diferente a aquella inicialmente efectuada respecto de los hechos imputados inicialmente al administrado, y que podrían repercutir en la decisión final a ser emitida.

**SEGUNDO.-** Notificar la presente resolución a Petróleos del Perú – Petroperú S.A., al Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú y a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....  
**HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER**  
Presidente  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**EMILIO JOSÉ MEDRANO SANCHEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental