



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

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

**RESOLUCIÓN N° 009-2016-OEFA/TFA-SME**

EXPEDIENTE : 1306-2014-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° 676-2016-OEFA-DFSAI/SDI

**SUMILLA:** “Se confirma la Resolución Subdirectoral N° 676-2016-OEFA-DFSAI/SDI, que resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador tramitado bajo el Expediente N° 1306-2014-OEFA/DFSAI/PAS al Instituto de Defensa Legal (IDL), 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, 10 de octubre 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>:

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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 incluirá los resultados del Programa de Monitoreo realizado hasta el mes de setiembre de 1995, apropiado para cada actividad de hidrocarburos.



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 el derrame de petróleo crudo ocurrido en el kilómetro 41+833 del Tramo I del ONP

4. El 1 de julio del 2014, Petroperú remitió al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) vía correo electrónico ([reportesemergencia@oeffa.gob.pe](mailto:reportesemergencia@oeffa.gob.pe)), el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales<sup>5</sup>, a través del cual informó sobre el derrame de petróleo crudo ocurrido el 30 de junio del 2014 cerca al kilómetro 39+584 del Tramo I del Oleoducto Norperuano<sup>6</sup>(en adelante, **derrame de petróleo crudo ocurrido en el kilómetro 41+833 del Tramo I del ONP**<sup>7</sup>).

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".

<sup>5</sup> Fojas 19 y 20.

<sup>6</sup> Cabe indicar que en dicho reporte Petroperú señaló que por causas que no habían sido determinadas, se presentó un afloramiento de petróleo crudo, el cual se encontraba en mayor cantidad en el lecho del canal de flotación; asimismo, reportó que se advirtieron trazas de hidrocarburo que llegaron al río Cuninico, afluente del río Marañón, las mismas que estaban siendo controladas mediante barreras.

<sup>7</sup> A través del Reporte Final de Emergencia Petroperú informó que el 30 de junio del 2014 tomó conocimiento del derrame de 2 358 barriles (99 036 galones) de petróleo en el kilómetro 41+833 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, cuyas coordenadas UTM WGS son: E467995, N9474535, ubicado en el centro poblado de Cuninico, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto. Cabe precisar que el área involucrada es de 87 000 metros cuadrados aproximadamente.

5. Mediante Resolución Subdirectorial N° 1380-2014-OEFA-DFSAI/SDI del 6 agosto del 2014<sup>8</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.

6. Mediante escrito del 13 de octubre del 2014, los señores Armando Arce del Águila, Julio Emilio Arirua Nashnate y Galo Vásquez Silva, en representación de las Comunidades Nueva Esperanza, San Francisco y Cuninico, respectivamente, solicitaron su incorporación al presente procedimiento administrativo sancionador, argumentando que se vieron afectados por el derrame ocurrido en el kilómetro 41+833 del Tramo I de Oleoducto Norperuano.

7. Mediante escrito recibido el 30 de octubre del 2014, el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y Desarrollo Sostenible Perú (en adelante, **IDLADS**) presentó un escrito en el que solicitó se le incorpore al procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Petroperú en calidad de tercero con legítimo interés, alegando que las supuestas conductas infractoras podrían haber generado un daño real al ambiente en afectación de intereses difusos y colectivos.

8. Mediante Resolución Subdirectorial N° 2061-2014-OEFA/DFSAI/DSI<sup>9</sup> del 24 de noviembre del 2014, la SDI resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador como terceros con interés legítimo a las siguientes personas:

N°	PERSONAS NATURALES/JURÍDICAS
1	Comunidad Nativa Cuninico, representada por el señor Galo Vasquez Silva
2	Comunidad Nativa San Francisco, representada por el señor Julio Emilio Arirua Nashnate
3	Instituto de Defensa Legal del Ambiente y Desarrollo Sostenible
4	Armando Arce del Águila

9. Mediante Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI del 21 de setiembre del 2015<sup>10</sup>, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú por la comisión de tres (3) infracciones a la normativa ambiental y dispuso el cumplimiento de dos (2) medidas correctivas, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

<sup>8</sup> Fojas 179 a 191. Dicha resolución subdirectorial fue notificada al administrado el 19 de febrero de 2016 (foja 192).

<sup>9</sup> Fojas 1923 a 1927. Dicha resolución subdirectorial fue notificada el 27 de noviembre de 2014 (foja 1943).

<sup>10</sup> La Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI fue notificada a Petroperú el 28 de setiembre de 2015 (foja 3005).



**Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú en la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI**

N°	Conductas infractoras	Norma que establece la obligación incumplida	Medidas correctivas
1	Petróleos del Perú – Petroperú S.A. incumplió el compromiso establecido en su PAMA al no haber realizado las acciones de mantenimiento al Kilómetro 41+833 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, generando daño real a la flora y fauna y daño potencial a la vida o salud humana.	Artículo 15° de la Ley N° 27446 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Artículo 29° del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.	Petróleos del Perú S.A. deberá acreditar el cumplimiento del cronograma de actividades ambientales – Plan de Acción (Versión 01. Revisión 02 – nuevo cronograma), a fin de garantizar el restablecimiento de las condiciones del área impactada a su estado natural en un tiempo razonable.
2	Petróleos del Perú – Petroperú S.A. no detectó y, por tanto, no controló a tiempo el derrame ocurrido en el Kilómetro 41+833 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, generando daño real a la flora y fauna y daño potencial a la vida o salud humana.	Artículo 15° de la Ley N° 27446 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Artículo 29° del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.	Establecer canales de comunicación con las comunidades nativas de la zona de influencia (directa e indirecta) del derrame de petróleo, en los siguientes términos: - Informar sobre el impacto causado por el derrame de petróleo crudo y el proceso de restauración que ha efectuado el administrado en la zona. - Absolver las dudas y consultas de los pobladores respecto al suceso ocurrido en el Kilómetro 42 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, lo cual debe incluir el balance de las actividades ejecutadas tras el derrame, los roles de Petroperú y de las empresas contratistas de limpieza. La información brindada debe ser transparente, clara, útil y oportuna, de tal manera que se le permita a la comunidad continuar con sus actividades cotidianas y tener la seguridad de que el ambiente en el que viven ha sido totalmente restaurado. Cabe resaltar que la información debe ser brindada en la lengua o idioma que corresponda y con ejemplos que ilustren el contenido expuesto.
3	Petróleos del Perú – Petroperú S.A. es responsable del derrame ocurrido en el Kilómetro 41+833 del Tramo I del Oleoducto Norperuano generando daño real a la flora y fauna y daño potencial a la vida o salud humana.	Artículo 3° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	

Fuente: Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

10. Asimismo, en la parte resolutive de la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI se precisó la forma y el plazo para el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas a Petroperú, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 2: Detalles de forma y plazo para el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas a Petroperú en la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI**

N°	Obligación ambiental	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo de cumplimiento
1	<p>Petróleos del Perú S.A. deberá acreditar el cumplimiento del cronograma de actividades ambientales – Plan de Acción (Versión 01. Revisión 02 – nuevo cronograma), a fin de garantizar el restablecimiento de las condiciones del área impactada a su estado natural en un tiempo razonable.</p>	<p>Seis (6) meses, desde el día siguiente de notificada la presente resolución.</p>	<p>En un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, Petróleos del Perú deberá presentar ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos un informe que detalle como mínimo lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las áreas, en metros cuadrados, de aplicación del Eko Grid ubicadas en plano legible y la cantidad de fracción de hidrocarburo actual en las zonas donde se aplicó el sistema Eko Grid. Dicha información debe sustentarse en los resultados de análisis de un laboratorio debidamente acreditado por la autoridad competente y adjuntar los medios probatorios visuales (fotografías y/o videos debidamente fechados y con coordenadas WGS).</li> <li>2. Los resultados de los monitoreos efectuados en los componentes de suelo y agua luego del 6 de marzo del 2015 en el canal de flotación, en el río Cuninico y en el río Marañón; toda vez que la Consultora ERM indica que el 12 de diciembre del 2014 se realizó el último monitoreo de suelos y agua superficial por Petróleos de Perú S.A., a fin de hacer seguimiento al proceso de restauración. Dichos monitoreos deberán señalar como mínimo el patrón de muestreo y no deberán exceder los estándares de calidad ambiental ECA suelo, ECA agua vigentes a la fecha de realización de los monitoreos.</li> <li>3. Los resultados del primer monitoreo biológico en flora y fauna (peces) habitable en el canal de flotación, a fin de que se acredite el cumplimiento del compromiso establecido en el ítem 4 del Plan de Acción (Versión 01. Revisión 02 – nuevo cronograma). Dicho monitoreo deberá incluir a la especie <i>Copaifera paupera</i> (Herzog) Dwyer "Copaiba", y ser comparado con la situación de la flora y fauna habitable en el canal de flotación que no fue afectada por el derrame de hidrocarburos (Aguas arriba del punto de ruptura del Oleoducto).</li> </ol>



N°	Obligación ambiental	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo de cumplimiento
2	<p>Establecer canales de comunicación con las comunidades nativas de la zona de influencia (directa e indirecta) del derrame de petróleo, en los siguientes términos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informar sobre el impacto causado por el derrame de petróleo crudo y el proceso de restauración que ha efectuado el administrado en la zona.</li> <li>- Absolver las dudas y consultas de los pobladores respecto al suceso ocurrido en el Kilómetro 42 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, lo cual debe incluir el balance de las actividades ejecutadas tras el derrame, los roles de Petroperú y de las empresas contratistas de limpieza.</li> </ul> <p>La información brindada debe ser transparente, clara, útil y oportuna, de tal manera que se le permita a la comunidad continuar con sus actividades cotidianas y tener la seguridad de que el ambiente en el que viven ha sido totalmente restaurado. Cabe resaltar que la información debe ser brindada en la lengua o idioma que corresponda y con ejemplos que ilustren el contenido expuesto.</p>	Ciento noventa (190) días hábiles, desde el día siguiente de notificada la presente resolución.	<p>En un plazo no mayor de quince (15) días hábiles, contado desde el día siguiente de la notificación de la presente resolución, Petroperú deberá remitir a la Dirección de Fiscalización un informe en el que se detalle lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La información que se presenta brindar a la comunidad.</li> <li>- La forma o canal de comunicación a utilizar para brindar dicha información, el programa y cronograma de implementación y otros medios que se vayan a utilizar.</li> <li>- Método a utilizar para atender las consultas de los pobladores.</li> <li>- La información que acredite que las personas que brindan la información se encuentran capacitadas para realizar este tipo de actividad.</li> <li>- Otros que resulten necesarios.</li> </ul> <p>Cabe indicar que, a fines de acreditar el cumplimiento total de la medida correctiva, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contado desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, Petroperú deberá remitir a esta Dirección los medios probatorios visuales (fotografías y/o videos) debidamente fechados, las respuestas a las consultas de la comunidad, así como todos los medios probatorios que se consideren pertinentes.</p>

Fuente: Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA-DFSAI  
 Elaboración: TFA

11. Mediante la Resolución Directoral N° 945-2015-OEFA/DFSAI del 26 de octubre del 2015<sup>11</sup>, la DFSAI declaró consentida la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI, toda vez que Petroperú no presentó recurso impugnatorio contra la citada resolución dentro del plazo legal establecido.
12. Mediante los proveídos N°s EMC-01 y EMC-02, del 10 y 25 de febrero de 2016, respectivamente la SDI requirió a Petroperú remita el avance de las acciones realizadas para acreditar el cumplimiento de la primera medida correctiva. Dicha solicitud fue respondida por Petroperú mediante escrito del 29 de febrero del 2016.
13. El 20 de abril del 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una supervisión especial a la zona donde ocurrió el derrame de petróleo

<sup>11</sup> Fojas 3831 a 3832. Debe precisarse que la Resolución Directoral N° 945-2015-OEFA/DFSAI fue notificada a Petroperú el 29 de octubre de 2015 (foja 3834).

(en adelante, **Supervisión Especial 2016-I**) a fin de verificar lo señalado por el Señor Galo Vásquez Silva<sup>12</sup>.

14. El 29 de abril del 2016<sup>13</sup> y el 30 de mayo de 2016<sup>14</sup>, el Instituto de Defensa Legal (en adelante, **IDL**) **solicitó su intervención como tercero con interés legítimo** en el procedimiento tramitado bajo el presente, basándose en los siguientes argumentos:

- a) Mencionó que su incorporación se sustentaba en 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>15</sup> (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**) y en el artículo 60° de la Ley N° 27444<sup>16</sup>, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).

<sup>12</sup> Cabe indicar que mediante escrito del 4 de abril del 2016, el Señor Galo Vásquez Silva, APU de la Comunidad Nativa de Cuninico, presentó una denuncia ambiental ante la DFSAI, por lo cual indicó que las áreas impactadas con hidrocarburos como consecuencia del derrame ocurrido el 30 de junio del 2014 cerca al kilómetro 39+584 del Tramo I del Oleoducto Norperuano aún no habían sido rehabilitadas en su integridad por parte de Petroperú a pesar de que el plazo de seis (6) meses que el OEFA otorgó en la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI habría concluido.

<sup>13</sup> Fojas del 3906 al 3912.

<sup>14</sup> Foja 3920 al 3925.

<sup>15</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.

**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.





b) Asimismo, señaló que su institución brindaba asesoría a las comunidades nativas supuestamente afectadas por los derrames ocurridos en la Amazonía Peruana, por ello tiene interés sobre las decisiones que tome la autoridad ambiental en el presente procedimiento.

c) Adicionalmente, manifestó que al haberse afectado el ambiente con los derrames ocurridos se habría vulnerado el derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado de las comunidades a las que asesora y del entorno en general. A ello, agregó que se encuentra legalmente constituido como una asociación<sup>17</sup>, cuyo objeto social es promover el conocimiento y el ejercicio de los derechos constitucionales, políticos, civiles, sociales y humanos de todos los ciudadanos del Perú, especialmente, los de escasos recursos económicos.

d) Agregó que el interés legítimo responde a un interés difuso, en consecuencia, cualquier persona o institución aun cuando no se vea afectado directa o indirectamente por la transgresión al ambiente puede defenderlo atendiendo al interés generalizado.

e) Finalmente precisó que habría probado su interés legítimo en su calidad de asesor de las comunidades afectadas por los derrames en la Amazonía y como institución que defiende los derechos humanos, más aun cuando a la fecha se encuentra inmerso en procesos y procedimientos administrativos seguidos contra Petroperú.

15. Entre el 7 al 11 de junio de 2016, la DS realizó una supervisión especial a la zona donde ocurrió el derrame de petróleo crudo (en adelante, **Supervisión Especial 2016-II**) a fin de verificar el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas por la DFSAI en el presente procedimiento administrativo sancionador.


16. Mediante Informe N° 3118-2016-OEFA/DS del 23 de junio del 2016, la DS remitió a la DFSAI los resultados de la Supervisión Especial 2016-I y la Supervisión Especial 2016-II, a fin de verificar el cumplimiento de las acciones que componen la primera medida correctiva en cuestión.

17. Luego de evaluar el contenido del citado informe, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 878-2016-OEFA/DFSAI del 24 de junio del 2016<sup>18</sup>, a través de la cual declaró el incumplimiento de la primera medida correctiva ordenada a Petroperú mediante Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI.


<sup>17</sup> La cual, según refirió IDL se encuentra inscrita en la Partida Registral N° 01867245 del Registro de Personas Jurídicas de la Oficina Registral de Lima.

<sup>18</sup> Fojas 4034 a 4056 del Expediente. Debe precisarse que la Resolución Directoral N° 878-2016-OEFA/DFSAI fue notificada a Petroperú el 27 de junio de 2016 (foja 4057).

18. A través de la Resolución Subdirectoral N° 676-2016-OEFA/DFSAI/PAS del 27 de junio de 2016<sup>19</sup>, la SDI resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador al IDL en calidad de tercero con interés legítimo. Los fundamentos expuestos por la SDI fueron los siguientes:



(i) La SDI señaló que, conforme al numeral 2 del artículo 51° de la Ley N° 27444<sup>20</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.



(ii) Por otro lado, indicó que, 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, precisó que el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014 – 2016<sup>21</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.

(iii) En el caso particular de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA, la SDI señaló que 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 existencia de una infracción administrativa o el incumplimiento de una medida correctiva.

(iv) Bajo dicho contexto normativo, la SDI manifestó que de la información consignada en el Asiento N° 17490 de la Partida Registral N° 01867245 del Registro de Personas Jurídicas de la Superintendencia Nacional de los



<sup>19</sup> Fojas 4075 a 4079.

**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>21</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2014-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de julio de 2014.

Registros Públicos - Oficina Registral de Lima, pudo verificar que el IDL tiene como objeto: promover el conocimiento y ejercicio de los derechos constitucionales, políticos, civiles, sociales y humanos de todos los ciudadanos del Perú, especialmente los de escasos recursos económicos.

(v) En ese sentido, mencionó que atendiendo a que el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú establece como un derecho fundamental de toda persona el gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida y, partiendo de que el IDL constituye una asociación cuyo objetivo, entre otros, es la de promocionar el conocimiento y el ejercicio del derecho constitucional de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de todos los ciudadanos el país, reunía elementos suficientes para satisfacer la calidad de tercero con interés legítimo, correspondiendo por tanto su incorporación con dicha calidad al presente procedimiento.

19. El 4 de julio de 2016, mediante escrito con Registro N° 46758, Petroperú alegó cumplir con el mandato ordenado en el artículo 4° de la Resolución Directoral N° 878-2016-OEFA-DFSAI.

20. El 19 de julio de 2016, Petroperú interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 878-2016-OEFA-DFSAI<sup>22</sup>, argumentando que habría cumplido con la medida correctiva.

21. El 21 de julio de 2016, Petroperú interpuso recurso de apelación<sup>23</sup> contra la Resolución Subdirectoral N° 676-2016-OEFA/DFSAI/SDI, argumentando lo siguiente:

(i) El OEFA habría incorporado de manera antijurídica al IDL al procedimiento administrativo sancionador a partir de *"incorrecciones y falta de entendimiento dogmático"*<sup>24</sup> con relación a: i) los alcances de la participación ciudadana en el marco de un procedimiento administrativo, ii) la figura del tercero y la figura del administrado; y iii) incumplimiento de normas reglamentarias del OEFA.

(ii) Petroperú sostiene que el derecho a la participación ciudadana – consagrado en el numeral 17 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú<sup>25</sup> – es ejercido a través de los mecanismos de participación



<sup>22</sup> Fojas 4193 a 4267.

<sup>23</sup> Fojas 4277 al 4292.

<sup>24</sup> Foja 4279.


<sup>25</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.  
Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:  
(...)

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>26</sup>.

- 
- (iii) 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.
- 
- (iv) En esa línea manifestó que al incorporarse IDL al presente procedimiento administrativo sancionador no se indica exactamente los estrictos derechos y facultades que puede practicar el tercero en este procedimiento, los límites de estos últimos y cuál es el papel exacto que deberá seguir, por lo que alega que se violentaría el régimen sancionador ambiental al permitir el ejercicio disfuncional de la participación ciudadana.
- (v) 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

---

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>26</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 destinatarios de la actividad pública que permita obtener mayor aceptación social a las decisiones administrativas." (foja 4280)*

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>27</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>28</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>29</sup>).

(vi) 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

27

**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.

28

**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.

29


**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.

interesado<sup>30</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.




(vii) Asimismo, manifestó que una diferencia adicional sería la cantidad y calidad de derechos y facultades que puede ejercitar el tercero a lo largo de la tramitación del procedimiento administrativo, por lo que se debería tener un especial cuidado en identificar los exactos derechos subjetivos que podrían practicar.



(viii) En adición a ello, el administrado señaló que el medio ambiente (al ser un bien colectivo o interés difuso), no legitima, a quien lo defiende, 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 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.


(ix) Es por ello que Petroperú concluyó que no debía 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.

(x) De otro lado, el administrado indicó que la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD es la regla que regula la intervención de esta específica parte procedimental y, sin embargo, habría sido quebrantada pues en este caso no se ha señalado las facultades que puede ejercitar IDL, toda vez que de conformidad con dicha disposición si un tercero, ajeno al procedimiento sancionador o recursivo, es titular de un interés legítimo, podrá intervenir en el procedimiento única y exclusivamente para aportar pruebas sobre la existencia de la infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida correctiva.




<sup>30</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.

- (xi) Para Petroperú, dicha restricción sobre la participación de este tercero en el procedimiento únicamente para aportar medios durante la instrucción o la tramitación del recurso, lo llevaba a concluir que dicho tercero no tiene la misma posición de un interesado previsto en el artículo 51° de la Ley N° 27444. Además, agregó lo siguiente:



*"En cualquier caso, esta alegación se basa en interpretar correctamente una frase contenida en el 60.3 de la Ley N° 27444, en cuanto a que el tercero puede ser incorporado teniendo los mismos derechos y obligaciones de los participantes en él. En cualquier caso, este punto es fundamental para la correcta resolución de esta impugnación y se aleja de las últimas (...) antijurídicas y aisladas interpretaciones que han venido sosteniendo diversos órganos del OEFA"<sup>31</sup>.*


- (xii) Asimismo, Petroperú alegó que no puede aplicarse el numeral 60.3 de la LPAG al presente caso discutido, pues devendría en una norma legal impertinente, siendo la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo 026-2014-OEFA/CD la que debería ser usada para dirimir el alcance de la incorporación de un tercero al procedimiento sancionador ambiental o recursivo ambiental.

- 
- (xiii) El administrado argumentó que al encontrarse en la etapa recursiva no existirían más pruebas acusatorias que revisar o que puedan ingresar en la tramitación, toda vez que en este procedimiento solo se examina la validez del acto recurrido y su procedimiento anteriormente gestionado, sin que exista la posibilidad de empeorar la situación del administrado impugnante. Frente a ello, Petroperú se preguntaba: *¿Cómo un tercero puede participar para supuestamente aportar medios probatorios o alegaciones con algún valor, en aplicación de la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD?*


- (xiv) Agregó que si se acepta el ingreso de IDL debía señalarse qué cuestiones puede hacer y cuál es su papel jurídico en el procedimiento recursivo; no obstante, ello no habría ocurrido en el acto impugnado. Añade que el numeral 60.3 de la Ley N° 27444 tienen por finalidad regular los llamados procedimientos lineales en la relación y pretensión específica bajo la idea de que el órgano instructor es juez y parte, sin que existan controversias entre administrados o los correspondientes participantes.

- (xv) Ante ello, alegó que no podía aplicarse el numeral 60.3 de la Ley N° 27444 de manera antijurídica que *"no solo determina una falta de preparación jurídico administrativa de los operadores"* sino además la inclusión de una norma legal impertinente al caso, además del *"desconocimiento de la auténtica disposición especial que debería ser usada para dirimir el"*

*alcance de la incorporación de un tercero a un procedimiento sancionador ambiental*<sup>32</sup>.



(xvi) Para el presente caso, la incorporación del IDL 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. La existencia de intereses generales o difusos no legitiman a cualquier sujeto de la colectividad a participar en los procedimientos administrativos con los mismos derechos o facultades que un administrado.

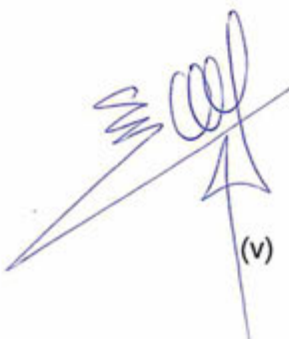


(xvii) Finalmente, Petroperú señaló que la incorporación de IDL, sin señalar cuál es su posición jurídica y cuáles son sus estrictas facultades que puede ejercitar en este procedimiento recursivo, traería consigo una situación de inseguridad jurídica, afectándose su derecho de defensa y normal curso de la presente tramitación. Por lo cual, el administrado concluye que se debe declarar la nulidad de la "Resolución Subdirectoral N° 676-2016-OEFA/DFSAI/PAS" y a continuación debería emitirse un nuevo acto administrativo en el que se señale los estrictos derechos y facultades que puede practicar este tercero en este concreto procedimiento, los límites de estos últimos y cuál es el papel exacto que deberá seguir este administrado luego de ser incorporado dentro del presente procedimiento administrativo sancionador.

22. El 4 de octubre de 2016, IDL presentó el escrito con de Registro N° 68282, sobre la apelación interpuesta por Petroperú, indicando los siguientes argumentos:


- (i) La nulidad planteada por Petroperú no se ajusta a ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 10° de la Ley N° 27444, pues no existe ningún vicio en el dictado de la Resolución Subdirectoral N° 676-2016-OEFA/DFSAI/SDI, por el contrario dicho acto administrativo es válido y eficaz.
- (ii) En aplicación de lo dispuesto en el artículo de 60.3 de la Ley N° 27444, al incorporarse como tercero con interés legítimo en el proceso administrativo sancionador cuenta con los mismos derechos que los participantes en el presente procedimiento.
- (iii) Existen administrados que pueden ser parte de un procedimiento administrativo y otros que siendo administrados no poseen dicha calidad, pero debido a la afectación que pueden sufrir sus derechos o intereses, pueden apersonarse al mismo como terceros.





(iv) En ese sentido, destacó que existen normas claras que reconocen que los terceros ostentan los mismos derechos que los participantes en un procedimiento administrativo sancionador, las mismas que fueron invocadas por el OEFA en su resolución materia de impugnación, por ello no era cierto que la resolución mediante la cual se incorpora al IDL como tercero con interés legítimo no indica los derechos o facultades que pueda practicar un tercero un procedimiento, limitar tales derechos, según IDL, contravendría lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

(v) El artículo 19 de la Ley N° 30230 debería ser aplicada e interpretada bajo lo dispuesto en el artículo 60° de la Ley N° 27444, la misma que hace referencia a los terceros administrados; en base a ello, los terceros pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, teniendo los mismos derechos de los participantes en él; y no como menciona Petroperú, es decir, que un tercero con interés legítimo podrá intervenir en el procedimiento única y exclusivamente para aportar pruebas sobre la existencia de la infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva.



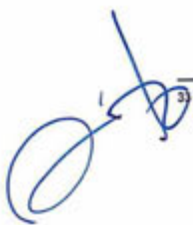
(vi) La incorporación como tercero, en el presente procedimiento, no afectará de ninguna forma el trámite del mismo, pues tiene un interés legítimo en el resultado del proceso, este ejercerá los derechos y facultades establecidas en el artículo 55 y 56 de la Ley N° 27444, al haber probado que tendría interés legítimo conforme lo dispone el artículo 60 y 60.3 de la Ley N° 27444.

(vii) Finalmente, precisó que Petroperú estaría afectando el correcto desenvolvimiento del presente caso, debido a que se evidencia una actitud maliciosa y de mala fe, toda vez que la empresa tiene conocimiento que su despacho ya resolvió un caso similar, y cuyos fundamentos ya fueron resueltos y dilucidados jurídicamente por su autoridad.

23. El 5 de octubre de 2016, se llevó a cabo la Audiencia de Informe Oral ante la Sala Especializada en Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el Acta correspondiente.

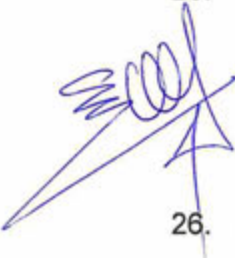
## II. COMPETENCIA

24. 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>33</sup>, se crea el OEFA.




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

- 
25. 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 N° 30011<sup>34</sup> (en adelante, **Ley N° 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.
26. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 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>35</sup>.
27. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>36</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en

---

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.



<sup>34</sup> LEY N° 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 N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

**Artículo 6°.- 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 N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

**Artículo 11°.- 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>35</sup> **LEY N° 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.

<sup>36</sup> **DECRETO SUPREMO N° 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 1°.- 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.



materia ambiental del Osinergmin<sup>37</sup> al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>38</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.

28. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>39</sup>, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>40</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

29. 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

37

LEY N° 28964.

Artículo 18°.- 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.

38

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.

39

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.

40

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.

condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)<sup>41</sup>.

30. 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>42</sup>, prescribe que el ambiente 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.
31. 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.
32. 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>43</sup>.
33. 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>44</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>45</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>42</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005. 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>43</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

**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>45</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:

34. 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.
35. 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>46</sup>.
36. 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. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

37. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía incorporar al IDL al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú bajo el Expediente N° 1306-2014-OEFA/DFSAI/PAS, como tercero con interés legítimo; y, de ser ello así, si se ha transgredido lo dispuesto en la Resolución Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

#### V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

- V.1 Si correspondía incorporar al IDL al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú bajo el Expediente N° 1306-2014-OEFA/DFSAI/PAS, como tercero con interés legítimo; y, de ser ello así, si se ha transgredido lo dispuesto en la Resolución Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**

*"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>46</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.


38. En su recurso de apelación, Petroperú sostuvo que la participación del tercero no lo haría "sujeto administrado" en los términos previstos por el artículo 51° de la Ley N° 27444, toda vez que el tercero carecería de algún derecho o interés legítimo probado y concreto. Al respecto precisó que la existencia de intereses generales o difusos no legitiman a cualquier sujeto de la colectividad a participar en los procedimientos administrativos con los mismos derechos o facultades que un administrado.
39. Adicionalmente indicó que existiría una diferencia entre el "tercero" y el administrado. Esta sería la cantidad y calidad de derechos y facultades que puede ejercitar a lo largo de la tramitación del procedimiento administrativo, por lo que se debería tener un especial cuidado en identificar los exactos derechos subjetivos que los mismos podrían practicar.
40. 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>47</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***


Atendiendo a la precisión efectuada en la nota a pie de página N° 30 de la presente resolución, para efectos de la presente evaluación, esta Sala considerará únicamente el término "administrado".

- 
- 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.
  - 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>48</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.

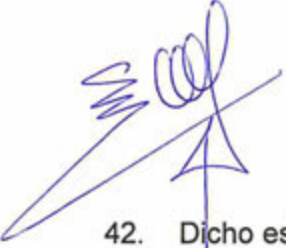


41. Partiendo de la interpretación de dichas disposiciones, Petroperú señaló lo siguiente con relación a la incorporación del IDL al procedimiento administrativo sancionador tramitado en su contra:


- El IDL no cuenta con un derecho subjetivo o interés legítimo que se haya visto afectado. 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.
- Atendiendo al interés que representa el IDL (interés colectivo o difuso) solo podría participar en el procedimiento administrativo sancionador tramitado en su contra a través de los mecanismos de participación ciudadana como la presentación de denuncias, lo cual no significa que se constituya en un administrado.
- En el presente procedimiento, lo que en todo caso debía aplicarse era lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final de




<sup>48</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.



la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, toda vez que la misma exige que la participación del tercero únicamente está delimitada a la aportación de pruebas.

- 
42. Dicho esto, para esta Sala 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° 676-2016-OEFA-DFSAI, habría incorporado al IDL al procedimiento administrativo sancionador tramitado en su contra en **calidad de administrado** y no en calidad de tercero (tal como lo entiende Petroperú).
43. No obstante lo anterior, la SDI, a través de la Resolución Subdirectoral N° 676-2016-OEFA-DFSAI –sustentándose también en lo recogido por las mencionadas disposiciones legales– resolvió incorporar al IDL al procedimiento administrativo sancionador tramitado contra Petroperú, en **calidad de tercero con legítimo interés**.
44. 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 IDL fue o no debidamente incorporado al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú por el derrame de petróleo crudo ocurrido en el Tramo I del ONP.

**Sobre los sujetos del procedimiento administrativo**

- 
45. 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)

46. 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."

47. 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>49</sup> (individuales o colectivos).
48. En esa línea resulta importante destacar que la clasificación del tercero administrado también ha sido advertida por la jurisprudencia<sup>50</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>51</sup> (es decir, no son parte del procedimiento)<sup>52</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>49</sup> El desarrollo de estos términos será abordado en los considerandos N° 55 a 73 de la presente resolución.

<sup>50</sup> Resolución N° 0836-2005/TDC-INDECOPI, emitida en el marco del Expediente N°001027-2002/TDC/Queja.

<sup>51</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)

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.

49. En efecto, esta última clase de administrados (aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento o aquellos que no formando 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)

50. 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).


51. 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)


52. 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>53</sup> (Énfasis agregado)


- 
53. 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>54</sup> (entre ellas, la establecida en su artículo 60°)<sup>55</sup>.
54. Por otro lado, cabe precisar –en atención a lo manifestado por Petroperú en su recurso de apelación<sup>56</sup>– que, si bien la Resolución de Consejo Directivo

<sup>53</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>54</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>55</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>56</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>57</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>58</sup>.

- 
55. 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>59</sup>– en actuaciones concretas como las indicadas en la referida resolución de consejo directivo.
56. Partiendo de lo antes expuesto –y bajo el marco normativo previamente descrito– es posible arribar a las siguientes conclusiones preliminares:
- a) Los sujetos del procedimiento administrativo son: i) los administrados y, ii) la Administración.

---

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>57</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.**

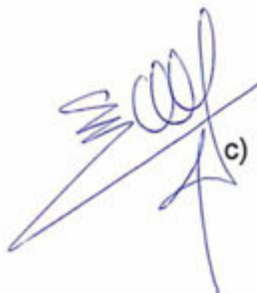
En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la 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>58</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>59</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".



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.



57. 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>60</sup>.

58. 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 IDL cuenta con algún derecho subjetivo o interés legítimo, esta Sala considera necesario hacer referencia a ambos conceptos.

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



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.

59. A manera de preámbulo, debe señalarse que en el procedimiento administrativo, se genera una relación jurídico – administrativa<sup>61</sup> entre la Autoridad Administrativa y el administrado o el posible afectado<sup>62</sup>, los cuales titularizan diversos derechos y deberes procesales<sup>63</sup>.

60. Con relación a los derechos de estos últimos sujetos, debe mencionarse que, según la doctrina, estos pueden asumir diversas formas<sup>64</sup>, entre las cuales se encuentran: el derecho subjetivo, el interés legítimo y el interés simple.

61. 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>65</sup>.

62. 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>66</sup>.

63. 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"*

<sup>61</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>62</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>63</sup> Sobre este punto, revisar Dromi, Roberto: "El procedimiento Administrativo, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999, p. 161.

<sup>64</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>65</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>66</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).



*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)*

64. En esa misma línea, el interés legítimo ha sido definido por Roberto 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>67</sup>. (Énfasis agregado)*


65. 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.
66. Bajo esa línea argumentativa; con el fin de determinar si el IDL 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.

***Sobre la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador tramitado ante el OEFA y la incorporación del IDL al procedimiento administrativo seguido contra Petroperú bajo el Expediente N° 1306-2014-OEFA-DFSAI/PAS***

67. Para el desarrollo de este punto, es importante señalar que el procedimiento administrativo sancionador es el instrumento a partir del cual la Autoridad Administrativa realiza una serie de actuaciones destinadas a investigar la




Ibidem.



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.

68. 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.



69. 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.


70. En ese sentido, al tratarse de la protección especial a este tipo de bien jurídico (ambiente) sobre el cual toda persona tiene derecho<sup>68</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 (ciudadanía en general), dado que el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado constituye un derecho difuso**<sup>69</sup>. En ese sentido, ha considerado a

<sup>68</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.




<sup>69</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.



las organizaciones de defensa del medio ambiente como una que ostenta el interés legítimo a defenderlo.



71. Ello, a criterio de esta Sala, es acorde con lo establecido por la doctrina y la jurisprudencia de algunos países<sup>70</sup>, los cuales *suelen reconducir dentro del interés legítimo a los derechos o intereses de incidencia colectiva como los intereses difusos*<sup>71</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>72</sup>. De lo anterior se desprende que el interés colectivo o difuso puede constituir un interés legítimo.



72. Ahora bien, con relación a la protección de este bien jurídico resulta pertinente señalar que, según Lozano, las organizaciones que velan por la protección del ambiente 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>73</sup>.


73. Bajo dichas consideraciones, el objeto social de IDL es "*promover el conocimiento y ejercicio de los derechos constitucionales, políticos, civiles, sociales y humanos de todos los ciudadanos del Perú, especialmente los de escasos recursos económicos*".

74. Ahora bien, dentro de los derechos constitucionales se encuentra el recogido en el numeral 22 del artículo 2° de nuestra Constitución, referido al derecho que tiene toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida<sup>74</sup>. Por tanto aquellos que cuenten interés legítimo sobre aquellos

<sup>70</sup> Como Italia y México.

<sup>71</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>72</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.

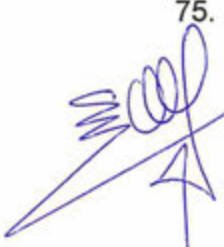


<sup>73</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*. Madrid: Editorial Dykinson, 2009, Décima edición, p. 516.


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 quivis 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.

<sup>74</sup> De conformidad con el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú.

casos en los que se busque la protección de dichos derechos difusos -tales como los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA- podrán ejercer sus derechos a fin de no verse perjudicados por la decisión a adoptarse, dado que, como parte de la ciudadanía, pueden resultar afectados por las potenciales transgresiones al medio ambiente ocasionados por los derrames de petróleo crudo.




75. En ese sentido, atendiendo a que en esta etapa del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú por el derrame de petróleo crudo ocurrido en el Tramo I del ONP, se discute el cumplimiento o incumplimiento de la medida correctiva dictada por la DFSAI en el marco del referido procedimiento, esta Sala considera que el IDL tiene interés legítimo en participar en dicho procedimiento administrativo, de conformidad con lo establecido en el numeral 60.3 de la Ley N° 27444.



76. Es por ello que, a consideración de esta Sala, la SDI, a través de la Resolución Subdirectoral N° 676-2016-OEFA/DFSAI/SDI, incorporó debidamente al IDL 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. En consecuencia, no se ha transgredido la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD ni el derecho de defensa del administrado, en la medida que, conforme a lo analizado en el acápite anterior, la referida disposición recoge facultades complementarias y especiales respecto de aquellas establecidas en el artículo 60° de la Ley N° 27444.

77. Finalmente, debe precisarse que, contrariamente a lo señalado por el administrado, la inclusión del IDL 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>75</sup>, sino que en este caso se ha tomado en cuenta el fin que persigue la institución y su papel para promover el conocimiento y ejercicio de los derechos constitucionales, sociales y humanos.

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.



<sup>75</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*.



**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Subdirectoral N° 676-2016-OEFA-DFSAI/SDI del 27 de junio de 2016; que resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador tramitado bajo el Expediente N° 1306-2014-OEFA/DFSAI/PAS al Instituto de Defensa Legal (IDL), en calidad de tercero administrado con interés legítimo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

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


Regístrese y comuníquese.



.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Presidente  
Sala Especializada en Minería y Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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



.....  
**SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería y Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental