



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera**

RESOLUCIÓN N° 085-2017-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ - PETROPERÚ S.A.

SECTOR : HIDROCARBUROS

APELACIÓN : RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 1841-2017-OEFA/DFSAI/SDI

Of
2
SUMILLA: *1* **Se confirma la Resolución Subdirectoral N° 1841-2017-OEFA/DFSAI/SDI, que resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador tramitado bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS al Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis, en calidad de tercero con legítimo interés, al haberse verificado que cuenta con legítimo interés, de conformidad con lo previsto en el numeral 69.3 del artículo 69° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**

Lima, 18 de diciembre de 2017

I. ANTECEDENTES

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

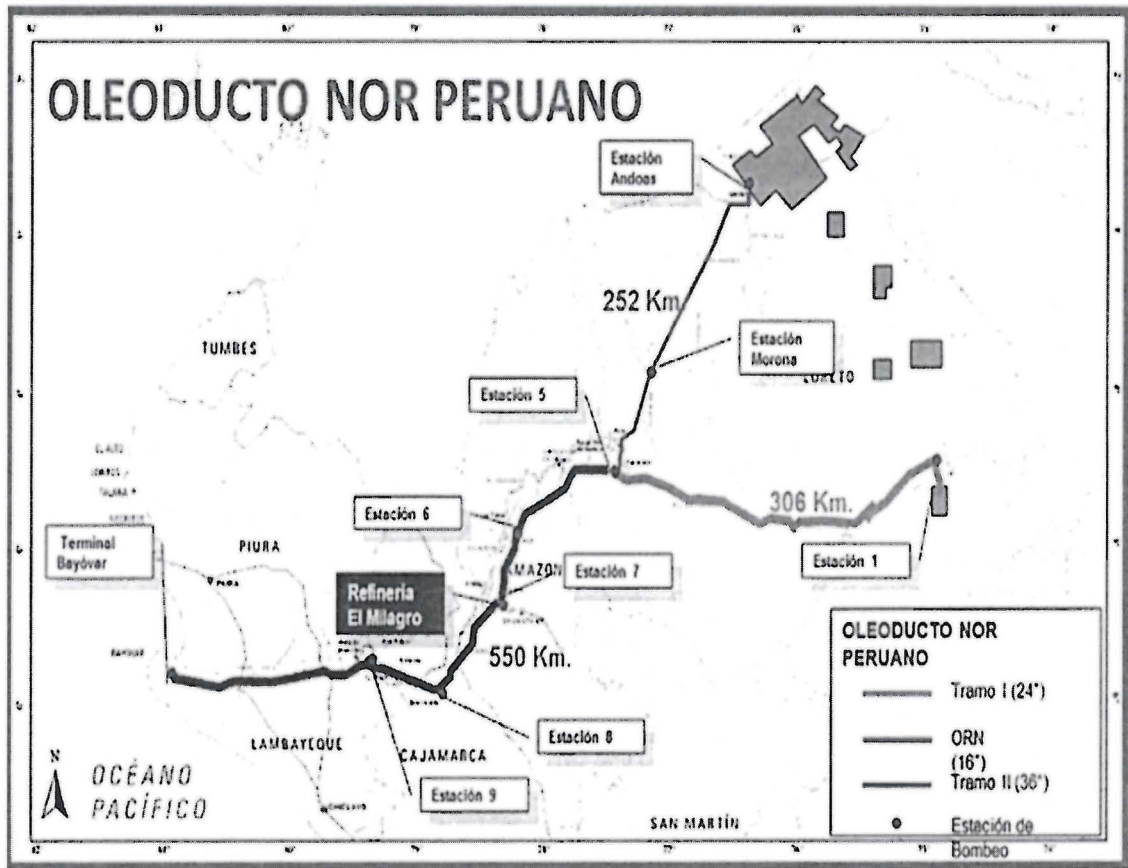
1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.¹ (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano² (en adelante, **ONP**), el cual tiene una longitud de ochocientos cincuenta y cuatro (854) kilómetros, y se extiende a lo largo de los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura, conforme se aprecia en el Gráfico N° 1 que se adjunta a continuación³:

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

² Debe especificarse que el objetivo de la construcción del Oleoducto Norperuano fue el transporte —de manera económica, eficaz y oportuna— del petróleo crudo, extraído de los yacimientos de la selva norte hasta el terminal Bayóvar en la costa, para su embarque a las refinerías de la Pampilla, Talara y Conchán, y al mercado externo. (Página 46 del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA del ONP).

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

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



Fuente y elaboración: Dirección de Supervisión.

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-EM⁴, el 19 de junio de 1995, la

- 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 se extiende hasta el Terminal Bayóvar (ubicado en el distrito y provincia de Sechura, departamento de Piura). El oleoducto principal se divide, a su vez, en el Tramo I y Tramo II:
 - Tramo I: Inicia en la Estación N° 1 y termina en la Estación N° 5 (caserío Félix Flores, distrito de Manseriche, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto).
 - Tramo II: Inicia en la Estación N° 5, recorre las Estaciones N° 6 (ubicada en el caserío y distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas), N° 7 (se encuentra en el caserío y distrito de El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas), N° 8 (ubicada en el distrito de Pucará, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca) y N° 9 (distrito de Huamarca, 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 y distrito del mismo nombre, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto) y llega hasta la Estación N° 5.

⁴ Al respecto, cabe precisar que las operaciones en el Oleoducto Norperuano fueron iniciadas en el año 1976, es decir con anterioridad a la promulgación del Decreto Supremo N° 046-93-EM de 1993, razón por la cual requerían de un PAMA que contemplase el proceso de adecuación de dichas operaciones a las exigencias del mencionado decreto supremo, de conformidad con la Disposición Transitoria Única del Decreto Supremo N° 046-93-EM:

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

3. Posteriormente, fue aprobada la modificación al citado Instrumento de Gestión Ambiental (en adelante, **IGA**), a través de la Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA del 7 de mayo de 2003. En esta se incorporaron diversos compromisos ambientales relacionados con la “Evaluación e Instalación de Válvulas en Crudos de Ríos”.

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

4. El 25 de enero de 2016, Petroperú comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**)⁵ la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo acaecido en dicho día en la progresiva km 440+781⁶ del Tramo II

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.

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 este, 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, este 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, estas deberán absolverse en un plazo de treinta (60) 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 cuarenta y cinco (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”.

⁵ Cabe precisar que la referida comunicación fue realizada a través de la presentación del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales – Formato N° 2, conforme al Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD.

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

⁶ De acuerdo con lo detectado por la Dirección de Supervisión, el derrame de petróleo crudo en el Tramo II del ONP se produjo en la Progresiva Km 440+781 y no en la progresiva Km 440+785, tal como fuese informado por Petroperú a través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales.

del ONP⁷, ubicado en el caserío Villa Hermosa, distrito de Imaza, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas⁸ (en adelante, **derrame de petróleo crudo en el Tramo II del ONP**).

5. En atención a esta ocurrencia, del 27 al 29 de enero de 2016 y, posteriormente, del 13 al 17 de febrero de 2016, la Dirección de Supervisión del OEFA (en adelante, **DS**) efectuó dos visitas de Supervisión Especial en el Tramo II del ONP⁹. Como resultado de dichas diligencias, la Dirección detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas¹⁰, conforme se desprenden de las correspondientes actas de supervisión directa, las cuales fueron evaluadas por la DS en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 575-2016-OEFA/DS-HID (en adelante, **Informe Preliminar de Supervisión del Tramo II del ONP**)¹¹.
6. El 4 de febrero de 2016, Petroperú comunicó al OEFA¹² la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo acaecido el 3 de febrero de 2016 en el Ramal Norte del ONP, ubicado en el distrito de Morona, provincia de Datem del Marañón, departamento de Loreto; aproximadamente, a 13 kilómetros del cruce con el río Mayuriaga (en adelante, **derrame de petróleo crudo en el Ramal Norte del ONP**).

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

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

⁹ Específicamente en la Progresiva km 440+781.

¹⁰ Cabe mencionar que los hallazgos detectados en dichas supervisiones fueron los siguientes:

- Supervisión del 27 al 29 de enero de 2016:
"Se verificó que el derrame de petróleo crudo se habría producido por efectos de corrosión externa en el ducto, toda vez que la tubería de 36" de diámetro, ubicado aproximadamente en el km 440+781 del ONP, presentaba una fisura de aproximadamente 10 cm de largo en posición horario entre las 10:00 y 11 hrs.

Como consecuencia del derrame se habría afectado:

1. *Cuerpo de agua:*
 - ❖ *La Quebrada Inayo, en una longitud aproximada de 3.5 km (lineales). Así como, las orillas de la referida quebrada en los 3.5 kilómetros.*
2. *Suelo:*
 - ❖ *Cultivos tales como cacao y plátano, colindantes al punto donde se produjo el derrame de petróleo crudo.*
 - ❖ *Suelo (superficial) en un área de aproximadamente 50 x 50 m², a los alrededores del punto donde se produjo el derrame del petróleo crudo".*

- Supervisión del 13 al 17 de febrero de 2016:
"Durante la supervisión especial al derrame ocurrido en el km 440+781, se verificó que Petroperú no habría realizado un adecuado control luego de ocurrido el derrame toda vez que este fue controlado después de tres días de ocurrido (sic) la emergencia."

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

¹² A través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales - Formato N° 2.

7. Como consecuencia de dicho evento, del 6 al 11 de febrero de 2016 y, posteriormente, del 14 al 18 de febrero de 2016, la DS efectuó dos (2) visitas de Supervisión Especial en el Ramal Norte del ONP¹³. Como resultado de dichas diligencias, la mencionada dirección detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas¹⁴, conforme se desprende de las actas de supervisión directa correspondientes, las cuales fueron evaluadas por la DS en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 571-2016-OEFA/DS-HID (en adelante, **Informe Preliminar de Supervisión del Ramal Norte del ONP**).
8. Asimismo, mediante Resolución Directoral N° 255-2016-OEFA/DFSAI del 25 de febrero de 2016, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFSAI**) ordenó a Petroperú, como medida cautelar, la ejecución inmediata de las acciones de limpieza y rehabilitación ambiental en las zonas afectadas por los derrames de petróleo crudo ocurridos el 25 de enero de 2016 y el 3 de febrero de 2016 en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP.

¹³ Específicamente a la Estación N° 5.

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

- Supervisión del 6 al 11 de febrero de 2016:

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

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

Como consecuencia del derrame se habría afectado:

1. Cuerpo de agua:

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

2. Suelo:

- ❖ Áreas aledañas al punto del derrame 400 m² aproximadamente.*
- ❖ Otros por determinar.*

3. Flora y fauna

4. Salud y/o vida de las personas:

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

- Supervisión del 14 al 18 de febrero de 2016:

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

9. A su vez, en atención a los hallazgos detectados por la DS en las supervisiones especiales llevadas a cabo en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, la referida dirección elaboró el Informe Técnico Acusatorio N° 190-2016-OEFA/DS¹⁵ (en adelante, **ITA N° 190-2016-OEFA/DS**) y el Informe Técnico Acusatorio 191-2016-OEFA/DS¹⁶ (en adelante, **ITA N° 191-2016-OEFA/DS**), ambos del 2 de marzo de 2016, mediante los cuales advirtió la comisión de presuntas infracciones administrativas por parte de Petroperú.
10. Sobre la base de los mencionados informes, mediante Resolución Subdirectoral N° 196-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 4 de marzo del 2016¹⁷, 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.
11. El 7 y 11 de marzo de 2016¹⁸, el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y Desarrollo Sostenible Perú (en adelante, **IDLADS**) solicitó ante la DFSAI se le incorpore al presente procedimiento administrativo sancionador. En virtud de dicha solicitud, la SDI emitió la Resolución Subdirectoral N° 327-2016-OEFA/DFSAI/SDI¹⁹ del 8 de abril de 2016 resolvió incorporar al presente procedimiento al IDLADS en calidad de tercero con interés legítimo.
12. Dicha incorporación fue confirmada por la Sala Especializada en Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental mediante la Resolución N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE del 8 de julio de 2016²⁰.
13. El 29 de abril del 2016²¹ y 30 de mayo de 2016²², el Instituto de Defensa Legal (en adelante, **IDL**) solicitó ante la DFSAI su intervención como tercero con legítimo interés en el procedimiento tramitado bajo el presente expediente.
14. En virtud de dicha solicitud, la SDI emitió la Resolución Subdirectoral N° 1409-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 8 de setiembre de 2016, mediante la cual resolvió incorporar al presente procedimiento administrativo sancionador al IDL en calidad de tercero con interés legítimo. Dicha incorporación fue confirmada por la Sala Especializada en Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental mediante la Resolución N° 018-2017-OEFA/TFA-SME del 27 de enero de 2017²³.

¹⁵ Folios 130 al 147.

¹⁶ Folios 148 al 165.

¹⁷ Folios 166 al 204. Debe mencionarse que la referida Resolución Subdirectoral fue notificada al administrado el 8 de marzo de 2016 (folio 218).

¹⁸ Folios 205 al 217.

¹⁹ Folios 1141 al 1145. Debe mencionarse que la referida Resolución Subdirectoral fue notificada a Petroperú el 14 de abril de 2016 (folios 1234 y 1238).

²⁰ Folios la 2744 al 2762.

²¹ Folios 1973 al 1979.

²² Folios 2738 al 2743.

²³ Folios 3068 al 3081.

15. El 23 de agosto de 2017, el Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis (en adelante, **GT Wampis**), por intermedio de su presidente, el señor Wrays Pérez Ramírez (en adelante, **el señor Pérez**), solicitó a la DFSAI su intervención como tercero con legítimo interés en el presente procedimiento administrativo, basándose en los siguientes argumentos:

- a) El artículo 82° del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria, establece que el interés difuso es aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes tales como el medio ambiente.
- b) Su solicitud se sustenta en su derecho legítimo fundamental a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, consagrado en el numeral 2.22 del artículo 22° de la Constitución Política y el Convenio 169 de la OIT.
- c) Conforme al artículo 51° de la Ley del Procedimiento Administrativo General se consideran administrados respecto de algún procedimiento administrativo a aquellos que sin haber iniciado el procedimiento posean derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la decisión a adoptarse.
- d) De acuerdo con el artículo 60° de la referida ley, los terceros pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, puesto que tienen los mismos derechos y obligaciones que los participantes en él.
- e) El derrame acaecido en febrero de 2016 afectó a cuerpos de agua de la quebrada de Cashacaño y del río Morona, así como el suelo natural de la zona adyacente al desastre y, por tanto, ocasionando terribles consecuencias en el modo y medios de vida y la salud e integridad física de las comunidades Wampis de la zona, en tanto que la población de las comunidades muchas veces tiene que tomar agua de lluvia e ingerir alimentos con hidrocarburos altamente tóxicos.

16. A través de la Resolución Subdirectoral N° 1841-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 10 de noviembre de 2017²⁴, la SDI resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador al GT Wampis, representado por el señor Pérez, en calidad de tercero con interés legítimo, de acuerdo con los siguientes fundamentos:

- (i) La SDI señaló que, según el artículo 69° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**), los terceros administrados pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, teniendo los mismos derechos y obligaciones de los participantes. Sobre esa base legal, el tercero interesado es aquel que sin ser parte del procedimiento tiene un interés jurídicamente relevante, toda vez que este sea legítimo para participar en dicho procedimiento.
- (ii) Uno de los objetivos del Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 señala que las entidades públicas deben fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la fiscalización ambiental. El cumplimiento de este objetivo permite asegurar la sostenibilidad de las actividades económicas, respetando el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado.

- (iii) Según la información consignada en el Acta de la Asamblea Constituyente de fecha 28 de noviembre de 2016 de las comunidades Wampis, el señor Pérez fue elegido como primer Pamuk, autoridad que de acuerdo al literal h) del numeral 55.2 del artículo 55° del Estatuto del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis, tiene entre sus funciones “representar a la Nación Wampis dentro y fuera del país”. Asimismo, en el referido Estatuto se ha establecido que los representantes de las comunidades de la Nación Wampis, reunidos en Asamblea Estatutaria asumieron mantener un medio ambiente sano y reclamar derechos colectivos cuando se requiera.
- (iv) De lo descrito, se verifica que el Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis tiene por fines la protección del medio ambiente y de los derechos colectivos de este pueblo. En tal sentido, reúne suficientes elementos para satisfacer la calidad de tercero con interés legítimo y, por tanto, corresponde su incorporación con dicha calidad al presente procedimiento.

17. El 1 de diciembre de 2016, Petroperú interpuso un recurso de apelación²⁵ contra la Resolución Subdirectoral N° 1841-2017-OEFA/DFSAI/SDI, argumentando lo siguiente:

- a) Para que un sujeto pueda intervenir en un procedimiento administrativo en calidad de “administrado” y, con ello, ejercer los derechos y facultades reconocidos en el TUO de la LPAG (derecho a recurrir, participar en audiencias, entre otros), es un requisito indispensable que este se encuentre legitimado para ello, es decir, que pruebe ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo propio y concreto que puedan verse afectados (de forma beneficiosa o perjudicial) por el acto administrativo a emitirse al final del procedimiento.
- b) Atendiendo a ello, señaló que la existencia de intereses generales o difusos no legitiman a la colectividad a participar en los procedimientos administrativos en calidad de “administrados”, por lo que indicó que solo podrán participar ejerciendo los mecanismos de participación ciudadana, pero en ningún caso, participar como administrados ya que carecen de un derecho o interés legítimo concreto y personal del procedimiento.
- c) Asimismo, alegó que a la fecha no existe norma alguna que establezca las reglas a las que se somete un tercero dentro de un procedimiento administrativo sancionador, toda vez que la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, mediante la cual se aprueban las “Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230”, (en adelante, **Normas Reglamentarias aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**) no resulta aplicable por regular una ley que ha perdido su vigencia.
- d) Por otro lado, el actual Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, no regula la intervención de terceros con interés legítimo en el procedimiento administrativo sancionador.
- e) En este orden de ideas, Petroperú alegó que no es posible aplicar de manera analógica lo regulado por el TUO de la LPAG para el

²⁵ Folios 2936 al 2947.

procedimiento administrativo sancionador del OEFA, pues estas disposiciones están pensadas para procedimientos administrativos generales, los cuales no comparten la misma mecánica o dinámica que aquellos de carácter sancionador. En todo caso, como lo señala el TUO, refiere que los procedimientos administrativos sancionadores cuentan únicamente con dos partes: la Administración y el administrado.

- f) La resolución impugnada sufriría un vicio de motivación grave pues la DFSAI no ha analizado, o no ha indicado en la resolución, las razones por las cuales el GT Wampis es un tercero con legítimo interés en el presente procedimiento administrativo sancionador.
- g) Finalmente, refirió que de acuerdo con el artículo 215° del TUO de la LPAG, es claro que la incorporación general del GT Wampis al presente procedimiento, sin haberse probado la existencia de un interés legítimo de dicha entidad, conlleva a una situación de inseguridad jurídica para Petroperú afectándose su derecho de defensa y normal curso del presente procedimiento.

- 18. El 18 de diciembre de 2017, se llevó a cabo la Audiencia de Informe Oral ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el acta correspondiente. En dicho informe oral hicieron uso de la palabra los representantes de Petroperú, así como el representante de IDLADS, en su calidad de tercero con legítimo interés.

II. COMPETENCIA

- 19. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, Decreto Legislativo N° 1013)²⁶, se crea el OEFA.

- 20. 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° 30011²⁷ (en adelante, Ley N° 29325), el OEFA es un organismo público

²⁶ Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008. Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente.

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

²⁷ 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

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.

21. 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 OEFA²⁸.
22. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³⁰ al OEFA y, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³¹, 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.
23. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³², y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³³, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el

emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

²⁸ **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 documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

²⁹ **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.

³⁰ **Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.
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.

³¹ **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.

³² **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.

³³ **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

órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

24. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³⁴.
25. 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**)³⁵, 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.
26. 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 cuánta 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.
27. En el sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y es definido 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 ambiente³⁶.

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.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁵ 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.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

28. El segundo nivel de protección al ambiente es material y se fundamenta como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³⁷, 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 preserve³⁸, y (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales.
29. 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.
30. 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) De reparación frente a daños ya producidos, (ii) De prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) De precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁹.
31. 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

32. Determinar si correspondía incorporar al GT Wampis al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS, como tercero con interés legítimo; y de ser ello así, si está acorde con lo dispuesto en las Normas Reglamentarias aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

³⁷ Constitución 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.

³⁸ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Determinar si correspondía incorporar al GT Wampis al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú, por medio del Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS, como tercero con interés legítimo.

Consideraciones iniciales

33. En su recurso de apelación, Petroperú sostuvo que a efectos de que un sujeto pueda intervenir en un procedimiento administrativo en calidad de “administrado” y, con ello, ejercer los derechos y facultades reconocidos en el TULO de la LPAG (derecho a recurrir, participar en audiencias, entre otros), es un requisito indispensable que este se encuentre legitimado para ello, es decir, que pruebe ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo propio y concreto que puedan verse afectados (de forma beneficiosa o perjudicial) por el acto administrativo a emitirse al final del procedimiento.
34. En este orden de ideas, el recurrente ha manifestado que la figura del tercero se encuentra acotada a las personas que, siendo ajenas al procedimiento, cuentan con interés simple o general. Asimismo refirió que de los artículos 60⁴⁰ y 69⁴¹ el TULO de la LPAG, se desprende que el concepto de “administrado” o tercero con interés legítimo será necesariamente aquél que es titular de un derecho o interés legítimo que pueda verse afectado por el desarrollo y la decisión que resulte del procedimiento administrativo.
35. Teniendo en cuenta los argumentos detallados por el administrado en su recurso de apelación, el desarrollo de la presente cuestión controvertida obliga a este colegiado a repasar las decisiones emitidas por el Tribunal de Fiscalización Ambiental sobre las que evaluó la incorporación de terceros con legítimo interés a los procedimientos administrativos sancionadores que son tramitados bajo el ámbito del OEFA.
36. En la Resolución N° 009-2016-OEFA/TFA-SME, del 10 de octubre de 2016 -en la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto por Petroperú contra la Resolución Subdirectoral N° 676-2016-OEFADFSAI/SDI, mediante la cual resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador tramitado bajo el

⁴⁰ TULO de la LPAG

Artículo 60.- 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.

⁴¹ TULO de la LPAG

Artículo 69.- Terceros administrados

- 69.1. 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.
- 69.2. 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.
- 69.3. Los terceros pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, teniendo los mismos derechos y obligaciones de los participantes en él.

Expediente N° 1306-2014-OEFA/DFSAI/PAS al IDL, en calidad de tercero con interés legítimo-se dejó sentado 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 añadido).

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.

37. Posteriormente, en la Resolución N° 032-2016-OEFA/TFA-SME –en la cual se resolvió incorporar al señor Wilson Moisés Vargas Piñan, en su calidad de presidente del Comité de Gestión Ambiental del Lago Chinchaycocha, como tercero administrado al procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Statkraft Perú S.A. (procedimiento tramitado bajo el Expediente N° 143-2013-OEFA/DFSAI/PAS) del 14 de noviembre de 2016, se indicó que:

“(…) 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”.

38. De esta manera, como fue indicado en dicha resolución, en el artículo 51° de la Ley N° 27444 (actual artículo 60° del TUO de la LPAG)⁴² se ha contemplado que los administrados pueden ser quienes promueven el procedimiento

⁴² Artículo correspondiente al artículo 51° de la Ley N° 27444.

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).

39. En esta línea argumentativa, de la interpretación realizada de la base legal comentada en la citada Resolución N° 032-2016-OEFA/TFA-SME, se concluyó que la clasificación de “administrado” reside en el “modo activo” en el que este actúa (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 (individuales o colectivos).
40. En esa línea, corresponde mencionar que existen administrados que pueden ser parte de un procedimiento administrativo y otros que, siendo administrados, no poseen dicha calidad procesal (es decir, no son parte del procedimiento). 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° del TUO de la LPAG.
41. Como fue advertido en las resoluciones previamente comentadas, 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.
42. Al respecto, esta última clase de administrados se encuentra prevista en el artículo 69° de la Ley N° 27444, bajo la figura de “terceros administrados”:

“Artículo 69°.- Terceros administrados

69.1 *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.*

69.2 *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.*

69.3 **Los terceros pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, teniendo los mismos derechos y obligaciones de los participantes en él.** (Énfasis agregado)

43. Como puede advertirse, lo dispuesto en el referido artículo es concordante con lo establecido en el numeral 60.2 del artículo 60° del TUO de la LPAG, en cuanto 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).

Sobre la aplicación de las Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230 al presente procedimiento administrativo

44. Respecto a la aplicación de las Normas Reglamentarias aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD en el presente procedimiento administrativo, esta sala considera importante referirse nuevamente a las Resoluciones N° 009-2016-OEFA/TFA-SME del 10 de octubre de 2016 y N° 032-2016-OEFA/TFA-SME del 14 de noviembre de 2016, en las que se resolvió incorporar al IDL como tercero con legítimo interés en un procedimiento administrativo seguido contra Petroperú (Expediente N° 1306-2014-OEFA/DFSAI/PAS), así como incorporar al presidente del Comité de Gestión Ambiental del Lago Chinchaycocha en un procedimiento sancionador seguido contra Statkraft Perú S.A.
45. En los mencionados pronunciamientos se indicó que, en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA, al tratarse de la protección especial al ambiente sobre el cual toda persona tiene derecho, — conforme a lo recogido en la exposición de motivos de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD— a 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 difuso⁴³.
46. En efecto, en tales resoluciones se dejó sentado que en la Primera Disposición Complementaria Final de las Normas Reglamentarias aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, se recoge la figura del “tercero interesado”, entendido como el “tercero administrado” —concepto previsto en el artículo 69° del TUO de la LPAG— es decir, aquel que ostenta un derecho o interés legítimo.
47. Ello queda aún más 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

⁴³ Sobre el interés difuso, Ferrer señala lo siguiente: “(...) 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 (...)”. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. *Juicio de Amparo e Interés legítimo: La tutela de los derechos difusos y colectivos*. México: Editorial Porrúa, 2003; p. 12.

medidas cautelares y correctivas más apropiadas, así como en el cumplimiento del cumplimiento de las medidas dictadas.⁴⁴
(Énfasis agregado)

48. En este sentido, es importante indicar que los criterios previamente expuestos han sido también adoptados por las Resoluciones N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE del 8 de julio de 2016 y N° 018-2017-OEFA/TFA-SME del 27 de enero de 2017 en las que el Tribunal de Fiscalización Ambiental resolvió incorporar al IDLAS y al IDL en calidad de terceros con legítimo interés en el presente procedimiento administrativo sancionador.
49. En efecto, en los pronunciamientos previamente citados, los mismos que corresponden al procedimiento administrativo sancionador que se viene tramitando bajo el presente expediente, este tribunal analizó la aplicación de las Normas Reglamentarias aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.
50. En las referidas resoluciones administrativas se indicó que de conformidad con la exposición de motivos de las Normas Reglamentarias aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y sin perjuicio de que la relación jurídica procedimental en los procedimientos sancionadores (en la que forman parte 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.
51. Al respecto, en su recurso de apelación, Petroperú alegó que a la fecha no existe norma alguna que establezca reglas a las que se somete un tercero dentro de un procedimiento administrativo sancionador, toda vez que las Normas Reglamentarias aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD no serían aplicables por regular una ley que ha perdido su vigencia.
52. En atención a lo señalado por el administrado, es preciso indicar que en la Resolución Subdirectoral N° 196-2016-OEFA/DFSAI/SDI que resolvió iniciar el presente procedimiento administrativo sancionador, se analizó la aplicación de la Ley N° 30230 a las presuntas conductas infractoras que vienen siendo imputadas a Petroperú bajo el presente expediente y, en tal sentido, se concluyó que los hechos detectados por la Dirección de Supervisión que son materia de análisis en este caso se incluyen en los literales a) y c) del artículo 19° de la referida Ley⁴⁵.
53. La conclusión indicada tiene relevancia en tanto que las Normas Reglamentarias aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD resultan aplicables a aquellos casos en los que se verifiquen los supuestos a), b) y c) del tercer párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230. Ello se desprende de lo dispuesto en el numeral 2.1 del artículo 2° de las referidas Normas Reglamentarias:

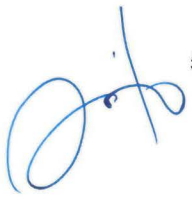
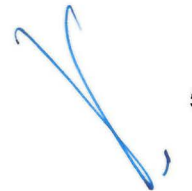
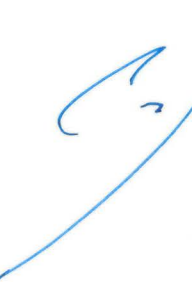
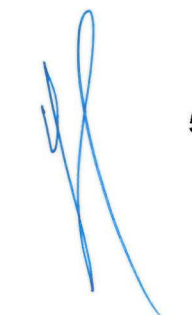
⁴⁴ De acuerdo con la exposición de motivos de la referida Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, pp. 9-10.

⁴⁵ Folio 195.

Artículo 2.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

2.1 Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.

- 
54. De este modo, dado que conforme a la Resolución Subdirectoral N° 196-2016-OEFA/DFSAI/SDI, las conductas que se vienen investigando están previstas en los literales a) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, al presente procedimiento administrativo sancionador le resultan aplicables las Normas Reglamentarias aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, en la medida que estas establecen reglas jurídicas que facilitan la aplicación de lo establecido en el referido artículo 19°.
- 
55. Sin perjuicio de lo antes expuesto, conforme fue indicado en el considerando 43 de la Resolución N° 018-2017-OEFA/TFA-SME (con la cual se resolvió la apelación que, en el presente procedimiento, interpuso Petroperú contra la declaración del IDL como tercero con legítimo interés), las atribuciones de los terceros interesados a las que hacen referencia las Normas Reglamentarias aprobadas por 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 N° 27444 (actual artículo 69° del TUO de la LPAG), 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 referida Ley N° 27444.
- 
56. Tal precisión resulta relevante en el presente caso, puesto que la resolución apelada se ha sustentado en las disposiciones previstas en el TUO de la LPAG, a efectos de resolver la incorporación del GT Wampis al presente procedimiento administrativo sancionador.
- 
57. Sobre el particular, el administrado ha cuestionado la aplicación del citado TUO al presente procedimiento argumentando que:
- “(…) si bien las normas generales vigentes regulan la posibilidad de la intervención de un tercero en un procedimiento administrativo general, con derechos restringidos, estas no se refieren a la intervención de los terceros en procedimientos administrativos sancionadores”.*
58. En el mismo sentido, en el desarrollo del informe oral que tuvo lugar el 18 de diciembre de 2017, los representantes de Petroperú señalaron que el artículo 69° del TUO de la LPAG no resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionador, en tanto este es especial y excepcional.
59. En atención a ello, corresponde proceder a analizar el citado argumento del recurrente, referido a la posibilidad de aplicar las disposiciones previstas en el

TUO de la LPAG a los procedimientos administrativos sancionadores tramitados bajo la competencia del OEFA.

Sobre la posibilidad de reconocer atribuciones de los terceros con legítimo interés en los procedimientos administrativos sancionadores de conformidad con el TUO de la LPAG

60. En el numeral 2 del artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establece que:

Artículo II.- Contenido

(...)

- 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.*

61. De la referida disposición se desprende que inclusive los procedimientos especiales creados por ley expresa, se rigen por el TUO de la LPAG, de modo supletorio. En este orden de ideas, si bien los procedimientos administrativos sancionadores tienen una naturaleza especial y se rigen por las disposiciones previstas en el Capítulo III del Título IV, de modo supletorio también le resultan aplicables las disposiciones generales del TUO de la LPAG, en los aspectos que no sean regulados expresamente de modo distinto.

62. De otro lado, atendiendo a lo indicado por Petroperú en el informe oral que tuvo lugar el 18 de diciembre de 2017 en cuanto a que “*el denunciante no puede ser un coacusador en el procedimiento administrativo sancionador*”, corresponde mencionar que ni el denunciante ni el tercero administrado tienen las atribuciones de un acusador; por el contrario, conforme al numeral 1 del artículo 253° del TUO de la LPAG, el procedimiento administrativo sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o por denuncia.

63. Sobre el particular, cabe señalar que, en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados bajo la competencia del OEFA, el tercero administrado no tiene las atribuciones de un acusador. En ese sentido esta sala considera oportuno precisar que la figura del denunciante es diferente a la del tercero con legítimo interés. Si bien un mismo sujeto puede tener la calidad tanto de denunciante como de tercero con legítimo interés, es a este último a quien se le reconocen ciertas facultades, como es el caso de la posibilidad de ofrecer medios probatorios y argumentos, los cuales serán valorados, única y exclusivamente, por la Autoridad.

64. En atención a los argumentos expuestos, carece de sustento el argumento del administrado referido a que se estaría realizando una interpretación analógica del TUO de la LPAG; por el contrario, no cabría una lectura restrictiva de la norma en atención a la cual pueda concluirse que los terceros con legítimo interés estén imposibilitados de apersonarse a los procedimientos administrativos sancionadores.

65. Partiendo de los argumentos previamente expuestos así como aquellos que han sido detallados en las resoluciones de este Tribunal, a las que se ha hecho referencia en los considerandos previos de la presente resolución, es posible arribar a las siguientes conclusiones:

- a) Los sujetos del procedimiento administrativo son: i) los administrados y ii) la Administración.
- b) Los administrados son aquellos que —ya sea porque lo aleguen o porque finalmente pueden resultar afectados por la decisión que se adopte en el procedimiento— poseen derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- c) Los “terceros administrados” o “terceros interesados” son aquellos administrados que, sin haber iniciado el procedimiento administrativo, poseen derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por el acto a emitirse, motivo por el cual pueden apersonarse al procedimiento administrativo.
- d) En los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA, el “tercero administrado” o “tercero con legítimo interés”, además de los derechos y obligaciones en virtud de lo dispuesto por el artículo 69° de la TUO de la LPAG, está facultado a aportar pruebas sobre la existencia de infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva.

66. Atendiendo a dichas conclusiones preliminares, resulta claro para esta sala que la diferenciación que realiza Petroperú respecto de lo que denomina el sujeto “administrado” con el “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 69° del TUO de la LPAG 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 adoptarse⁴⁶.

67. 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 GT Wampis cuenta con algún derecho subjetivo o interés legítimo, esta sala considera necesario hacer referencia a ambos conceptos.

⁴⁶ Sobre este punto, en su recurso de apelación, Petroperú arguye el sentido del numeral 60.3 del artículo 60° de la Ley N° 27444: 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, este numeral 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.

Sobre las nociones de derecho subjetivo e interés legítimo

68. A manera de preámbulo, debe señalarse que en el procedimiento administrativo, se genera una relación jurídico-administrativa⁴⁷ entre la Autoridad Administrativa y el administrado o el posible afectado⁴⁸, quienes titularizan diversos derechos y deberes procesales⁴⁹.
69. Con relación a los derechos de estos últimos sujetos, debe mencionarse que, según la doctrina, estos pueden asumir diversas formas⁵⁰, entre las cuales se encuentran el derecho subjetivo, el interés legítimo y el interés simple.
70. Respecto de este interés simple, debe mencionarse que la situación jurídica sería el interés elemental 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 legítimo⁵¹.
71. 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 propio⁵².
72. Por otro lado, el interés legítimo ha sido definido por Eduardo Ferrer Mac-Gregor, de la siguiente manera:

Situación jurídica activa que se ostenta por relación a la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible de otra persona, pero sí comporta la facultad del interesado de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa actuación le deriven. En otras palabras existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el

⁴⁷ La relación jurídico-administrativa es aquella que involucra dos 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*. Lima: Gaceta Jurídica, p. 701.

⁴⁸ TUO de la LPAG

Artículo 253°.- 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 (...).

⁴⁹ Confróntese: Dromi, Roberto: *El procedimiento Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999; p. 161.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Sobre este tema, revisar Ferrer MacGregor, Eduardo. *Óp. cit.*, p. 18.

⁵² Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*. Lima: Gaceta Jurídica S.A, 2005, Tomo I, pp. 705. Al respecto, 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." (*Óp. cit.*, p. 19).

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 añadido)

73. Ahora bien, la noción de interés legítimo también ha sido reconocida en la doctrina del Derecho Administrativo e incluso en la del Derecho Ambiental. Así, Gordillo⁵³ ha indicado, respecto de la noción de 'interés legítimo' que debe existir un 'interés personal y directo'; a su vez, el interés será "personal" siempre que el particular pueda aducir motivos de agravios distintos del interés administrativo de que se cumpla la ley. En lo que respecta al Derecho Ambiental, Cafferatta⁵⁴ refiere que en cuanto a la dimensión colectiva del interés ambiental, autores como Cassagne, Beltrán Gambier y Daniel Lago asimilan la noción de "afectado" con el titular de un derecho subjetivo y que por lo tanto persigue la satisfacción de un interés legítimo.
74. En tal sentido, Cafferatta indica también que de acuerdo a Roberto Dromi y Eduardo Menem⁵⁵, para la protección de los intereses difusos debe existir una relación de causalidad "es decir, que el interés colectivo debe traducirse en alguna afectación, aunque fuera indirecta o refleja, respecto del accionante. Será vecino, usuario, radicado o turista, pero siempre deberá experimentar una vinculación por razón de consumo, vecindad, habitabilidad u otra equivalente o análoga".
75. 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.
76. Bajo esa línea argumentativa; con el fin de determinar si el GT Wampis posee este tipo de interés (el cual ha sido cuestionado por Petroperú) en el procedimiento administrativo sancionador, es necesario precisar la naturaleza del mismo.
77. 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 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.

⁵³ Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: F.D.A., 2014; pp. 183 y 187. Recuperado de: http://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo4.pdf

⁵⁴ Cafferatta, Néstor. *Introducción al derecho ambiental*. Instituto Nacional de Ecología del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2004; pp.114 y 115.

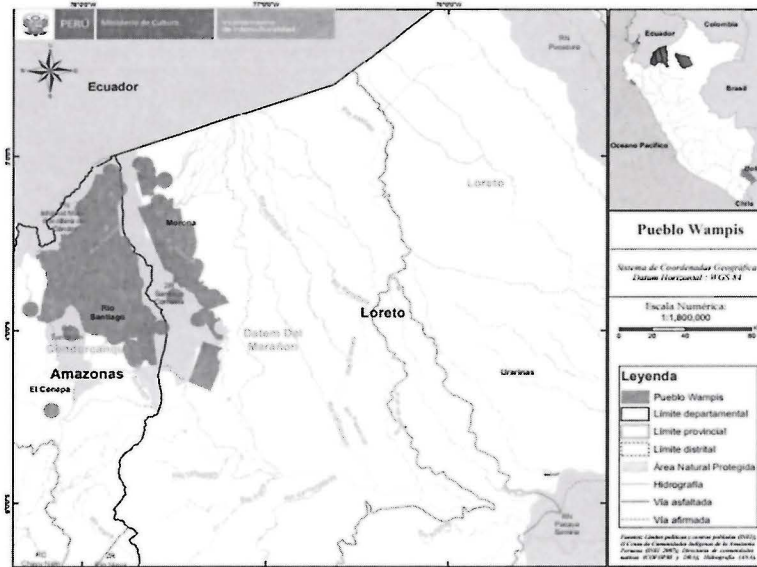
⁵⁵ Dromi, Roberto y Menem, Eduardo. *La Constitución reformada*. Ciudad Argentina, 1994; p.164. Citado por Cafferatta, Néstor. Ob. Cit., p. 244.

78. 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.
79. 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, necesariamente debe dictar medidas administrativas que busquen revertir los efectos nocivos generados por la conducta infractora.
80. En el caso de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA, conforme ha sido explicado en el acápite sobre 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, como es el caso de la medida cautelar y la medida correctiva.
81. En ese sentido, al tratarse de la protección especial a este bien jurídico (ambiente) sobre el cual toda persona tiene derecho el OEFA ha precisado, mediante Resolución N° 018-2017-OEFA/TFA-SME, que conforme a lo recogido en la exposición de motivos de las Normas Reglamentarias aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, 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 terceros interesados a todas las personas naturales o jurídicas (ciudadanía en general) que podrían ver afectado su derecho a un ambiente adecuado y equilibrado.
82. Ahora bien, el GT Wampis solicitó su incorporación al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú, toda vez que el resultado del mismo afectaría los intereses de las comunidades Wampis de las cuencas del río Morona y el río Santiago, en tanto que el derrame ocurrido el 3 de febrero de 2016 impactó a cuerpos de agua de la quebrada de Cashacaño y del río Morona, así como el suelo natural de la zona adyacente al desastre y, por tanto, habría ocasionado terribles consecuencias en el modo y medios de vida, la salud y la integridad física de las comunidades Wampis de la zona.

Sobre el GT Wampis y su posible afectación por la presunta comisión de las conductas infractoras del administrado

83. A fin de determinar si el GT Wampis cuenta con interés legítimo para ser reconocido como parte del presente procedimiento administrativo, es indispensable hacer referencia específica a la población Wampis y al área de influencia del derrame que ha motivado el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.

84. En primer término, corresponde destacar que la población Wampis se encuentra oficialmente reconocida en la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura⁵⁶ y está asociada a la referencia geográfica de los ríos Santiago y Morona, conforme se puede apreciar a continuación:



Fuente: Ministerio de Cultura

85. Al respecto, de acuerdo con la información proporcionada por dicho Ministerio, la población Wampis abarca una serie de comunidades nativas⁵⁷, incluyendo a la Comunidad Nativa de Mayuriaga⁵⁸.
86. En efecto, de la consulta realizada en la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura, se aprecia que la Comunidad Nativa de Mayuriaga forma parte del pueblo Wampis:

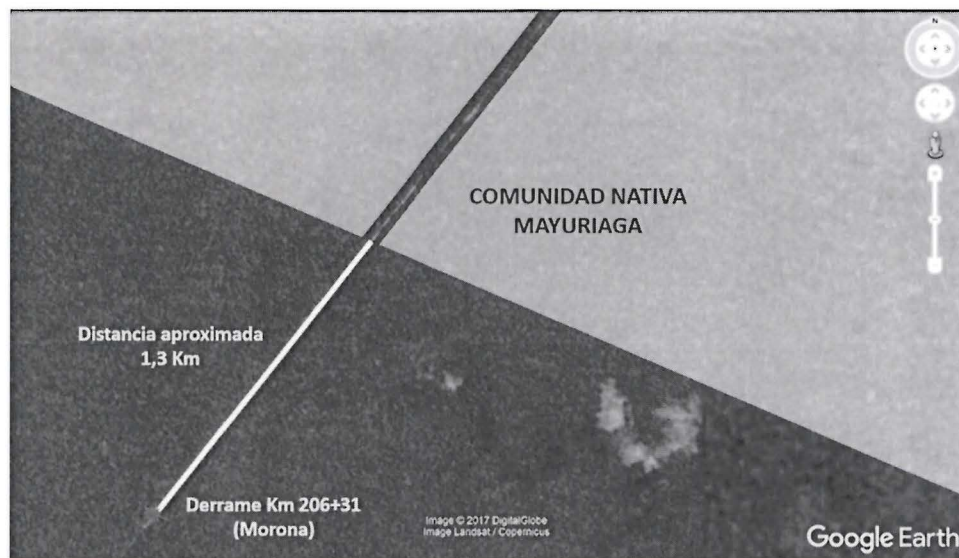
⁵⁶ Consultese: <http://bdpi.cultura.gob.pe/pueblo/wampis>.

⁵⁷ Comunidades de Tipishca Cocha y anexos; Palometa; Patria Nueva; Papayacu o San Martín; Fernando Rosas; Lobo Santa Rocino; Pashkus; Puerto América; Puerto Galilea; Quim; Shevona; Nueva Esperanza; Soledad; Aintam; Tipishka; Alianza Progreso; Varadero; Ampama; Varadero Dos; Ayambis; Villa Gonzalo; Bagazán; Boca Chinganaza; Chosica; Luz del Oriente; Cucuasa; Mayuriaga; Dos de mayo; Nueva Alegría; Nuevo Shapaja; Escudero; Numpatkaim; Guabal; Puerto Juan; Guayabal; Puerto Nazareth; Kunt Entsa; San Francisco; Kusuim; San Juan y anexos Santa Cruz, Shapaja y Shinkatan; Mías; San Salvador; Muchinguis; Sánchez Cerro; Muwaim; Santa Cruz; Napints; Shincatam; Nauta; Shinguito; Nazareth; Shinguito de Chihuassillo; Nueva Luz; Puerto América; Puerto Galilea; Quim; Shevonal; Shiringa; Chapiza y Soledad.

⁵⁸ Reconocida por Resolución N° R.D.034-93-GRL-DRA. Recuperado de: <http://bdpi.cultura.gob.pe/comunidad/mayuriaga-19>

Fuente: Ministerio de Cultura (<http://bdpi.cultura.gob.pe/busqueda-de-comunidades-nativas>)

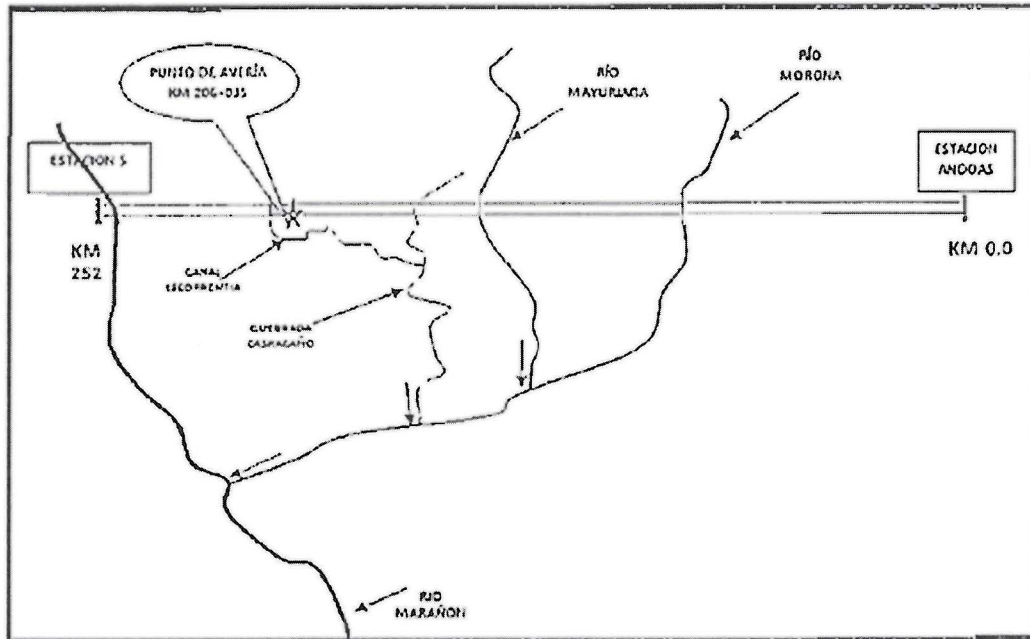
87. A su vez, la Comunidad Nativa de Mayuriaga es cercana a la zona de derrame del 3 de febrero de 2016, conforme se puede apreciar a continuación:



Fuente: Google Earth (consultado el 15 de diciembre de 2017)
Elaboración: TFA

88. En efecto, dicha zona previamente coincide con el área impactada descrita en la Resolución Subdirectorial N° 196-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁵⁹, conforme se aprecia en el siguiente gráfico:

⁵⁹ Folio 697.



Fuente: ITA de Morona realizado por la Dirección de Supervisión.

89. En el mismo orden de ideas, cabe recordar que de acuerdo a la Resolución Subdirectorial N° 196-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁶⁰, el 16 y 17 de febrero de 2016, personal de la Oficina Desconcentrada de Loreto del OEFA recabó declaraciones de los pobladores de la comunidad nativa de Mayuriaga y de otras comunidades, quienes refirieron haber presentado síntomas de dolor de cabeza, fiebre alta, diarrea, vómitos, mareos y/o erupciones cutáneas, como consecuencia del contacto de manera directa o indirecta con el petróleo crudo derramado en las aguas de la quebrada Cashacaño y de las aguas del río Morona.
90. Así también es relevante mencionar que mediante los Decretos Supremos N° 012-2016-PCM y N° 016-2016-PCM, publicados el 28 de febrero y el 11 de marzo de 2016, respectivamente, se declaró el estado de emergencia de veintidós comunidades nativas en el distrito de Morona, en la provincia del Datem del Marañon en el departamento de Loreto, como consecuencia del derrame de petróleo crudo del ramal norte del Oleoducto Nor Peruano. Entre dichas comunidades nativas se encontró la comunidad mencionada de Mayuriaga, así como Luz del Oriente que también forma parte del pueblo Wampis.

⁶⁰

Folio 192.

91. Por lo expuesto, se acredita que la GT Wampis tiene interés legítimo en el presente procedimiento administrativo. Tal interés se encuentra representado por el señor Pérez según consta en la resolución apelada, en tanto que el solicitante adjuntó la sección correspondiente del Libro de Actas (abierto ante el Juzgado de Paz de la localidad) en el que consta el Acta de la Asamblea Constituyente de las comunidades Wampis, de fecha 28 de noviembre de 2016, documento del que se aprecia que fue elegido como Pimer Pamuk hasta el año 2020.
92. Asimismo, de la revisión del Estatuto del GT Wampis⁶¹, el cual fue analizado por la SDI en la resolución apelada⁶², se aprecia que en el numeral 55.1, literal h) del mismo se refiere que las atribuciones del Pamuk son representar a la Nación Wampis.
93. De esta manera, habiéndose acreditado que la GT Wampis cuenta con interés legítimo en el presente procedimiento administrativo, esta sala es de la opinión que se ha acreditado la calidad de tercero administrado, conforme a lo resuelto en la resolución apelada y en atención a lo dispuesto por el numeral 69.3 del artículo 69° del TUO de la LPAG. Consecuentemente corresponde confirmar la Resolución Subdirectoral N° 1841-2017-OEFA/DFSAI/SDI.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Subdirectoral N° 1841-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 10 de noviembre de 2017, que resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador tramitado, bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS al Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis, representado por el señor Wrays Pérez Ramírez, en calidad de tercero 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.; al Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis; al Instituto de Defensa Legal del Ambiente y Desarrollo Sostenible; al Instituto de Defensa Legal y a la Dirección de

⁶¹ <https://gtawampis.files.wordpress.com/2017/05/estatuto-constitutivo-del-gobierno-territorial-autoc3b3nomo-de-la-nacic3b3n-wampc3ads.pdf>

⁶² Folio 3500, reverso.

Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO

Presidente

**Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

VOTO SINGULAR DEL VOCAL JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

En esta ocasión emito un voto singular con la finalidad de dejar sentado lo que entiendo por medio ambiente desde una perspectiva jurídica y a partir de ello reiterar las obligaciones que recaen en el Estado respecto del derecho fundamental al medio ambiente; conforme a las consideraciones que seguidamente expongo.

1. Es posible sostener que el concepto jurídico de medio ambiente aún se encuentra en construcción y ello en virtud a que el medio ambiente se debe entender desde una concepción dinámica, tal como lo señala Moreno Trujillo. Este dinamismo se debe a que *“(...) el medio ambiente es una realidad viva dotada de movilidad, de capacidad de adaptación, de absorción de nuevos elementos y de desecho de antiguos. No se puede intentar definir el medio ambiente olvidando esta cualidad, incluyendo en su ámbito aquello que, previsiblemente, en un futuro próximo pueda ser susceptible de integrarse y conformar ese medio ambiente concreto con el transcurso del tiempo.”*
2. La doctrina ha considerado que el concepto de medio ambiente puede ser entendido desde una visión estricta o con una mirada amplia. En el primer caso medio ambiente está integrado, en palabras de Martín Mateo, por *“aquellos elementos naturales de titularidad común y características dinámicas: en definitiva, el agua, el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la Tierra”*. De otro lado, desde una perspectiva amplia el concepto estaría conformado por la relación del hombre y su entorno vital, donde todo lo que pudiera comportar una interacción con el objeto que la persona se desarrolle puede ser entendido como medio ambiente.
3. Así, también puede recogerse lo expresado por Massimo Giannini en el sentido que existiría una consideración tripartita de medio ambiente, en la que puede identificarse elementos culturales (patrimonio histórico y artístico, monumentos y centros históricos), elementos naturales (agua, aire, suelo, subsuelo, paisaje, flora y fauna) y elementos urbanísticos (ordenamiento territorial).
4. Sobre el particular, es importante destacar que el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente sobre el concepto de medio ambiente⁶³:

“27. La Real Academia de la Lengua define naturaleza como aquella realidad objetiva que existe independientemente de la conciencia y que está en incesante movimiento y cambio; por ende, sujeta a evolución continua. La parte de la naturaleza que rodea o circunda los hábitat de la pluralidad de especies vivas se denomina ambiente o medio ambiente.

El medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivientes y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de elementos naturales —vivientes e inanimados— sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o

⁶³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamentos jurídicos 27 y 30.

condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos).

El medio ambiente se define como "(...) el conjunto de elementos sociales, culturales, bióticos y abióticos que interactúa en un espacio y tiempo determinado; lo cual podría graficarse como la sumatoria de la naturaleza y las manifestaciones humanas en un lugar y tiempo concretos"¹⁷⁷.

El término biótico se refiere a todos los seres vivos de una misma región, que coexisten y se influyen entre sí; en cambio lo abiótico alude a lo no vivo, como el agua, el aire, el subsuelo, etc.

El medio ambiente se compone de los denominados elementos naturales, los cuales pueden generar, según sea el caso, algún tipo de utilidad, beneficio o aprovechamiento para la existencia o coexistencia humana.

Así, entre los elementos carentes de utilidad y beneficio y que, incluso, pueden afectar la vida humana tenemos los terremotos, maremotos, ondas de frío o calor, etc. En cambio, aquellos que pueden ser de utilidad, beneficio o aprovechamiento material o espiritual para el hombre son los denominados recursos naturales.

(...)

30. *El Tribunal Constitucional considera que el medio ambiente, entendido sistemáticamente como el conjunto de fenómenos naturales en que existen y se desarrollan los organismos humanos, encuentra en el comportamiento humano una forma de acción y de creación que condiciona el presente y el futuro de la comunidad humana."*

5. De otro lado, sobre el derecho fundamental al medio ambiente el Tribunal Constitucional ha dejado sentado que contiene dos elementos⁶⁴. Por un lado, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica⁶⁵; y, en segundo lugar, el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, tales obligaciones en su conjunto se materializan, en: i) la obligación de respetar (no

⁶⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

⁶⁵ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

"En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido".

afectar el contenido protegido del derecho) y ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida⁶⁶.

6. Es en el marco del deber de garantizar que se materializa en la creación de una estructura estatal mediante la cual se ejerce el poder público y que tiene por finalidad asegurar –en el ámbito de lo jurídico– el pleno ejercicio del derecho fundamental al medio ambiente. El Tribunal Constitucional destaca el importante rol que en materia ambiental juegan las agencias estatales que se hacen cargo de su formulación, implementación y de la fiscalización; y en esa misma línea, de la implantación de los procedimientos que permiten realizar un adecuado ejercicio del derecho fundamental y en cuanto se produzca su afectación, exigir su tutela. No debe entenderse únicamente a los procesos judiciales sino que involucra a los “procedimientos jurídicamente disciplinados, cualquiera sea el rango de la disposición que la contiene”, esto significa que se reconoce en los distintos tipos de procedimientos sujetos a una ordenación jurídica un nivel de protección ambiental.

7. En el marco de lo indicado se hace evidente que el procedimiento administrativo sancionador ambiental no puede entenderse desligado de su finalidad, esto es proteger el derecho al medio ambiente. La forma de preservar el medio ambiente sano y equilibrado desde la perspectiva del Estado es cumpliendo la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables.

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

⁶⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.