



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

RESOLUCIÓN N° 053-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 445-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCION DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACION : RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 1654-2017-OEFA/DFSAI-SDI
RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 1967-2017-OEFA/DFSAI/SDI

SUMILLA: *Se declara la nulidad del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 0038-2018-OEFA/DFAI del 16 de enero de 2018, a través de la cual la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos concedió a Petróleos del Perú - Petroperú S.A. el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Subdirectoral N° 1967-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 4 de diciembre de 2017, en tanto que dicha resolución no califica como un acto que ha puesto fin a la instancia administrativa ni configura la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzca la indefensión del administrado.*

Asimismo, se dispone que, en aplicación del numeral 11.3 del artículo 11° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, por la declaración de nulidad a que se refiere la presente resolución.

Finalmente, se confirma la Resolución Subdirectoral N° 1654-2017-OEFA/DFSAI-SDI del 12 de octubre de 2017, que resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador tramitado bajo el Expediente N° 445-2017-

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2007-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 445-2017-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

OEFA/DFSAI/PAS al Instituto de Defensa Legal del Ambiente y Desarrollo Sostenible Perú – IDLADS, en calidad de tercero 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, 5 de marzo de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.² (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano³ (en adelante, **ONP**), el cual tiene una longitud de 854 km y se extiende a lo largo de los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura⁴.
2. Con el fin de adecuarse a las obligaciones ambientales establecidas en el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, que se aprobó por el Decreto Supremo N° 046-93-EM⁵, el 19 de junio de 1995 la

² Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

³ 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).

⁴ Cabe mencionar que el ONP se divide en dos 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 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 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 y distrito del mismo nombre, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto) y llega hasta la Estación N.° 5.

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 de 1993, razón por la cual la calificaban como una "operación existente". En virtud de ello, requerían de un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) que contemplase el proceso de adecuación de dichas operaciones a las exigencias del mencionado decreto, 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

Dirección General de Hidrocarburos (en adelante, **DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **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 el impacto N° 19 referido a la "Evaluación e Instalación de Válvulas en Crudos de Ríos".
4. El 25 de junio de 2016, Petroperú comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo acaecido el 24 de junio de 2016 en el kilómetro 213+230 del Tramo I del ONP, ubicado en el distrito de Barranca, provincia de Datem del Marañón, departamento de Loreto (en adelante, **derrame de petróleo crudo en el Tramo I del ONP**).
5. En atención a esta ocurrencia, el 25 y el 26 de junio de 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una visita de supervisión especial a las instalaciones en el Tramo I del ONP (en adelante, **Supervisión Especial 2016**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Informe de Supervisión N° 235-2016-OEFA/DS del 27 de junio de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
6. Cabe señalar que, la DS emitió la Resolución Directoral N° 025-2016-OEFA/DS del 27 de junio del 2016, a través de la cual ordenó como medida preventiva a Petroperú que ejecute de manera inmediata acciones de limpieza y rehabilitación ambiental en la zona afectada por el derrame de petróleo crudo materia de análisis.

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 sesenta (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".

7. Sobre la base del Informe de Supervisión N° 235-2016-OEFA/DS del 27 de junio de 2016, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) mediante Resolución Directoral N° 886-2016-OEFA/DFSAI del 28 de junio de 2016⁶, impuso a Petroperú una papeleta ambiental por un monto ascendente a dos mil novecientos treinta y cinco con 17/100 (2 935,17) Unidades Impositivas Tributarias, conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la papeleta ambiental impuesta mediante Resolución Directoral N° 886-2016-OEFA/DFSAI

Hecho detectado	Norma que establece la obligación	Norma que tipifica la infracción y sanción	Monto de la papeleta ambiental
Petróleos del Perú - Petroperú S.A. habría producido un derrame de petróleo crudo en el kilómetro 213+320 del Tramo I del Oleoducto Norperuano; generando un daño real a la flora y fauna, y un daño potencial a la vida o salud humana.	Artículo 75° de la Ley N° 28611, artículo 3° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, en concordancia con el artículo 74° de la Ley N° 28611.	Numeral (ii) del literal c) del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.	2 935,17 UIT

Fuente: Resolución N° 886-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

8. El 1 de agosto de 2016, Petroperú presentó ante la DFSAI un recurso de apelación contra la imputación efectuada mediante la Resolución Directoral N° 886-2016-OEFA/DFSAI. Cabe destacar que en dicho escrito el administrado solicitó a la autoridad "*declarar nula la papeleta ambiental impuesta*".
9. A través de la Resolución N° 067-2016-OEFA/TFA-SEE del 27 de setiembre de 2016, el TFA resolvió el recurso de apelación presentado por Petroperú y dispuso declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 886-2016-OEFA/DFSAI y retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo⁷.

⁶ Cabe precisar que dicha resolución directoral fue notificada a Petroperú el 30 de junio de 2016. Cabe destacar además que dicha resolución consigna los números N° 886-2016-OEFA/DFSAI (página 1) y 886-2016-OEFA/DFSAI/SDI (páginas 2 a 26). En ese sentido, toda referencia a dicho pronunciamiento deberá ser entendido como "Resolución Directoral N° 886-2016-OEFA/DFSAI", al haber sido esta expedida por la Autoridad Decisora.

⁷ A continuación, se presenta la parte resolutive de la Resolución N° 067-2016-OEFA/TFA-SEE del 27 de setiembre de 2016:

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 886-2016-OEFA/DFSAI del 28 de junio de 2016, que impuso la papeleta ambiental a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75° de la Ley N° 28611, artículo 3° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, en concordancia con el artículo 74° de la Ley N° 28611, y; en consecuencia, retrotraer el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo y; **DEVOLVER** los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda de acuerdo con sus atribuciones, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO.- **DISPONER** que, en aplicación del numeral 11.3 del artículo 11° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, por la declaración de nulidad a que se refiere el artículo segundo de la presente resolución.

10. El 6 de enero de 2017, el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú – IDLADS (en adelante, **IDLADS**) solicitó que se le declare en calidad de tercero con legítimo interés en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados contra Petroperú⁸.
11. Siendo ello así, sobre la base del Informe de Supervisión Directa N° 5695-2016-OEFA-DS-HID⁹, mediante Resolución Subdirectoral N° 370-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 28 de febrero de 2017¹⁰, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la DFSAI del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú¹¹, a través de la cual

⁸ Folios 4 a 24.

⁹ Dicho informe contiene los resultados de la supervisión regular efectuada del 25 al 29 de junio de 2016 y del 10 al 16 de julio al kilómetro 213+992 del Tramo I del ONP; y del 16 al 18 de noviembre de 2016 respecto al seguimiento de las acciones de rehabilitación.

¹⁰ Folios 25 a 44. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 7 de marzo de 2017 (Folios 45 y 46).

Posteriormente se emitió la Resolución Subdirectoral N° 415-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 17 de marzo de 2017, a través de la cual se enmendó la Resolución Subdirectoral N° 370-2017-OEFA/DFSAI/SDI en lo referido a la consignación del número de expediente, el cual correspondía ser N° 445-2017-OEFA/DFSAI/PAS.

¹¹ Cabe señalar que el presente procedimiento administrativo sancionador se inició conforme a lo dispuesto 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, y la 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 N° 30230, Ley que establece 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 período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva. (...)

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, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta

se imputó a título de cargo la conducta detallada en el Cuadro N° 1, conforme se muestra a continuación:

Cuadro N° 1.- Detalle de la conducta imputada

N°	Hecho imputado	Norma sustantiva supuestamente incumplida	Norma tipificadora supuestamente incumplida	Eventual sanción aplicable
1	Petroperú no habría realizado las acciones de mantenimiento establecidas en el PAMA, o alguna otra medida de prevención en el Kilómetro 213+977 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, destinadas a evitar impactos ambientales negativos	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, RPAAH), en concordancia con el artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente (en adelante, LGA).	Sub tipo infractor generando daño potencial a la vida o salud humana, del Numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.	De 30 a 3000 UIT
2	Petroperú no habría realizado acciones de mantenimiento establecidas en el PAMA, en el Kilómetro 213+977 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, destinadas a evitar impactos ambientales negativos.	Artículo 8° del RPAAH, en concordancia con el artículo 24° de la LGA y el artículo 15° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA) y el artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (en adelante, Reglamento de la Ley del SEIA).	Numerales 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con Instrumentos de Gestión Ambiental y Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	De 50 a 5000 UIT
			Numerales 2.4 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	De 100 a 10000 UIT

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 370-2017-OEFA/DFSAI-SDI
Elaboración: TFA.

12. El 4 de abril de 2017, Petroperú presentó sus descargos contra la Resolución Subdirectoral N° 370-2017-OEFA/DFSAI-SDI¹².

pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

¹²

Presentado mediante escrito con registro N° E01-029111 (Folios 50 a 131).

13. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 1654-2017-OEFA/DFSAI-SDI del 12 de octubre de 2017¹³, la SDI resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador al IDLADS en calidad de tercero con interés legítimo, de acuerdo con los siguientes fundamentos:

- (i) La SDI señaló que el tercero interesado es aquel que sin ser parte del procedimiento, tiene un interés jurídicamente relevante, toda vez que, cuenta con un interés legítimo para participar en dicho procedimiento¹⁴.

Asimismo, mencionó que 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, se establece que 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.

- (ii) En esa misma línea, la SDI indicó que el TFA, a través de la Resolución N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE del 8 de julio de 2016, declaró que:

(...) en los PAS tramitados ante el OEFA, el "tercero administrado" o "tercero interesado", además de los derechos y obligaciones en virtud de lo dispuesto del citado artículo 60° del 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 (...)

- (iii) Asimismo, la SDI señaló que, de la revisión del escrito presentado por el IDLADS, se verificó que el mismo tiene por finalidad la defensa legal gratuita de intereses difusos y colectivos vinculados a la protección del ambiente, al derecho de gozar un ambiente sano y equilibrado, y en general los derechos de personas a las que se halla afectado sus derechos constitucionales individuales o colectivos.

- (iv) Del mismo modo, la SDI reiteró que el TFA 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, siendo que las organizaciones de defensa del medio ambiente ostentan un interés legítimo a defenderlo y pueden ser parte de un procedimiento administrativo sancionador.

- (v) Con ello en cuenta, la SDI señaló que el interés legítimo de IDLADS se fundamenta en la posible afectación al ambiente causado por el derrame de petróleo ocurrido en el Tramo I del ONP y la decisión a adoptarse podría afectar sus derechos, dado que al ser parte de la ciudadanía, puede verse

¹³ Folios 682 a 686. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al IDLADS el 9 de noviembre de 2017 (folio 744), así como al administrado al administrado el 14 de noviembre de 2017 (folio 745).

¹⁴ De acuerdo con el numeral 2 del artículo 60° y el artículo 69° del TUO de la LPAG.

perjudicado por las potenciales transgresiones al ambiente ocasionados por los derrames de petróleo crudo.

(vi) La SDI concluyó que se ha acreditado que la IDLADS es una asociación sin fines de lucro con una finalidad de protección del ambiente, reúne suficientes elementos para satisfacer la calidad de tercero con interés legítimo.

14. Con fecha 18 de octubre de 2017¹⁵, Petroperú presentó información relacionada a las conductas imputadas en el procedimiento administrativo sancionador.

15. El 28 de noviembre de 2017, Petroperú interpuso un recurso de apelación¹⁶ contra la Resolución Subdirectoral N° 1654-2017-OEFA/DFSAI-SDI, argumentando lo siguiente:

a) El recurrente alegó que la resolución materia de apelación ha vulnerado el principio de legalidad, pues conforme con la regulación especial establecida en la Primera Disposición Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, los terceros solo tienen facultades para aportar medios probatorios, así como revisar la existencia y trámite de los procedimientos, siendo que se ha aplicado indebidamente el artículo 69° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador¹⁷ (en adelante, **TUO de la LPAG**), el cual no es compatible con la naturaleza de un procedimiento administrativo sancionador¹⁸, por lo que la resolución adolece de un vicio de nulidad insubsanable.

b) Conforme con el apelante, la decisión de la SDI es ilegal, en tanto que (i) la Resolución N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE no se encuentra firme ni consentida y está siendo discutida en vía judicial; (ii) en razón a los fines de defensa legal y protección del medio ambiente de la IDLADS se le otorga derechos y facultades de la Primera Disposición Complementaria y Final de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD; y, (iii) su participación es acotada conforme lo señala el procedimiento específico de OEFA.

c) Asimismo, el administrado señaló que la Resolución N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE del 8 de julio de 2016, mencionada en la resolución apelada, "no se encuentra firme y consentida y está siendo discutida en la vía judicial a través de la Acción Contenciosa Administrativa, recaída en el Exp. N° 17039-2016-0-1801-JR-CA-06, la misma que conforme se evidencia

¹⁵ Escrito con registro N° E01-076303 (folios 688 a 743).

¹⁶ Escrito con registro N° 2017-E01-086242 (folios 751 a 778).

¹⁷ Cabe precisar que si bien la norma aludida por el administrado fue el artículo 60° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, actualmente se encuentra vigente el TUO de la LPAG, por lo que se ha colocado el artículo correspondiente a dicho cuerpo normativo.

¹⁸ El administrado indicó que la resolución apelada ha concluido que la incorporación del IDLADS en calidad de tercero con interés legítimo se encuentra conforme a lo dispuesto por el artículo 60° de la Ley N° 27444 y 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, referidos a los derechos y obligaciones con interés legítimo en los procedimientos administrativos sancionadores.

en la Res. N° 13 del 10.08.2017, a la fecha los autos se encuentran para sentenciar”.

- d) Por otro lado, el recurrente señaló que la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD no regula la posibilidad de que un tercero participe en un procedimiento administrativo sancionador con los derechos y obligaciones del artículo 69° del TUO de la LPAG¹⁹, sino sólo las acotadas actuaciones descritas en dicha disposición²⁰.
- e) En esa línea, Petroperú agregó que ante la falta de regulación del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OEFA y de manera excepcional, la Primera Disposición Complementaria Final de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD²¹ establece que los terceros incorporados al procedimiento sancionador pueden ejercer solo dos derechos²². Con lo cual, a criterio del administrado, la norma especial no prevé que los terceros tengan el derecho o facultad para intervenir o participar en el procedimiento administrativo sancionador con otras facultades a las señaladas en un procedimiento de esta naturaleza, inclusive, agregó que ni siquiera puede ser convocado oficialmente por parte del órgano instructor del OEFA.
- f) Adicionalmente, el recurrente indicó que los alcances del TUO de la LPAG no resultan aplicables al presente caso, pues son incompatibles con la naturaleza del procedimiento sancionador, en tanto solo el sujeto posiblemente responsable puede intervenir y plantear las alegaciones de descargo y ofrecer medios probatorios que resulten pertinentes, en atención al fuerte protagonismo de este administrado. Siendo ello así, Petroperú señaló que en los procedimientos sancionadores ambientales, la participación de los terceros es bastante secundaria o con facultades muy atenuadas, las cuales se encuentran delimitadas en la correspondiente norma especial.
- g) Asimismo, el administrado alegó que los derechos de un tercero han sido acotados y señalados por el ordenamiento ambiental, no importando si el tercero ingresa a un procedimiento sancionador o recursivo, siendo que los alcances de la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución

¹⁹ Cabe precisar que si bien la norma aludida por el administrado fue el artículo 60° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, actualmente se encuentra vigente el TUO de la LPAG, por lo que se ha colocado el artículo correspondiente a dicho cuerpo normativo.

²⁰ El administrado adjuntó la exposición de motivos de la Ley N° 30230 y de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

²¹ Cabe señalar que si bien el administrado menciona la “Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA-PCD”, se advierte que el artículo citado corresponde a la Primera Disposición Complementaria Final de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

²² Dichos derechos son: i) la aportación de pruebas sobre la existencia de una infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva; y ii) la revisión de la existencia y el trámite de los procedimientos sancionadores y recursivos.

de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD están referidas a la participación de un tercero en el marco de un procedimiento administrativo sancionador tramitado ante el OEFA.

- h) Sobre ello, Petroperú señaló que, conforme a la restricción de participación del tercero, en modo alguno puede tener la misma posición de un interesado en los términos del artículo 60° del TUO de la LPAG²³. Dicha alegación se sustenta en una correcta interpretación del numeral 69.3 del artículo 69° del TUO de la LPAG²⁴.
- i) En esa línea, el recurrente alegó que el numeral 69.3 del artículo 69° del TUO de la LPAG²⁵ no puede ser mecánica e incorrectamente aplicado, sin tomar en cuenta la naturaleza y/u objeto del procedimiento realizado y sin entender el tipo de procedimiento que sirvió de soporte al Legislador para su formulación disposición²⁶.
- j) Con relación a este punto, el administrado agregó que la incorporación general del IDLADS sin señalarse cuál es su posición jurídica y cuáles son sus estrictas facultades que puede ejecutar en este procedimiento recursivo produciría una situación de inseguridad jurídica para Petroperú, lo cual afecta su derecho de defensa y el normal curso de la presente tramitación, sin perjuicio de un precedente de ejercicio de disfuncional de la participación ciudadana en este tipo de actuaciones ante el OEFA.
- k) Por otro lado, el administrado señaló que la incorporación del IDALDS es ilegítima en tanto no existe base legal para incorporarlo como parte en el procedimiento administrativo sancionador con los derechos y obligaciones

²³ Cabe precisar que si bien la norma aludida por el administrado fue el artículo 51° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, actualmente se encuentra vigente el TUO de la LPAG, por lo que se ha colocado el artículo correspondiente a dicho cuerpo normativo.

²⁴ Cabe precisar que si bien la norma aludida por el administrado fue el artículo 60° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, actualmente se encuentra vigente el TUO de la LPAG, por lo que se ha colocado el artículo correspondiente a dicho cuerpo normativo.

²⁵ Cabe precisar que si bien la norma aludida por el administrado fue el artículo 60° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, actualmente se encuentra vigente el TUO de la LPAG, por lo que se ha colocado el artículo correspondiente a dicho cuerpo normativo.

²⁶ Sobre el particular, el administrado señaló respecto a las cuestiones aludidas que:

- Un procedimiento recursivo en el que Petroperú impugna una previa sanción impuesta y el posible incumplimiento de una medida correctiva, bajo el cual no existen más pruebas acusatorias que revisarse o que puedan ingresar en la tramitación, puesto que en este tipo de procedimientos sólo se examina la validez del acto recurrido y su procedimiento anteriormente sancionado, sin que exista la posibilidad de empeorar la situación del impugnante.
- El objeto del procedimiento recursivo acota la discusión entre el órgano emisor del acto sancionador impugnado y el administrado sancionador, no existiendo mucho más espacio para la presentación de otras posiciones, siendo que si se acepta la incorporación de un tercero, debe señalarse las cuestiones que puede hacer y su papel jurídico en el procedimiento recursivo, lo cual no ha ocurrido.
- El numeral 60.3 del artículo 60° de la Ley N° 27444 al igual que las normas ubicadas antes del Título IV de esta disposición legal "han sido pensadas para regular los procedimientos lineales (o simples) en los que la relación y pretensión específica bajo la idea de que el órgano instructor es "juez y parte" (...) el procedimiento sancionador y el recursivo (...) no sólo es una tramitación especial y distinta en régimen y estructura (incluso así prevista en la propia Ley N° 27444), sino estamos ante procedimientos diseñados para el ejercicio de potestades punitivas de las organizaciones administrativas".

del artículo 69° del TUO de la LPAG²⁷, así como la resolución impugnada vulnera el texto claro y preciso de la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, en tanto dicha resolución no regula un supuesto de intervención los terceros con interés legítimo como auténticas partes del procedimiento administrativo sancionador seguido ante OEFA, sino sólo permitir acotadas actuaciones, para lo cual precisó la exposición de motivos del mencionado dispositivo legal.

- l) Asimismo, a criterio del recurrente, teniendo en consideración la naturaleza especial del procedimiento administrativo sancionador y la regla general planteada en el artículo 69° del TUO de la LPAG²⁸, la incorporación del tercero con interés legítimo como parte deberá ser establecida mediante una ley especial que así lo disponga.

16. Mediante Resolución Subdirectoral N° 1967-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 4 de diciembre de 2017²⁹, la SDI resolvió ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Petroperú, conforme se detalla a continuación:

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Petróleos del Perú – Petroperú S.A., tramitado en el Expediente N° 445-2017-OEFA/DFSAI/PAS, el mismo que caducará el 7 de marzo del 2018, de conformidad a los fundamentos establecidos en la presente Resolución Subdirectoral.

17. El 29 de diciembre de 2017, Petroperú interpuso recurso de apelación contra la Resolución Subdirectoral N° 1967-2017-OEFA/DFSAI/SDI³⁰.
18. Mediante Resolución Subdirectoral N° 014-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 9 de enero de 2018³¹, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) de la DFAI varió el hecho imputado en la Resolución Subdirectoral N° 370-2017-OEFA/DFSAI/SDI, conforme al siguiente detalle:

²⁷ Cabe precisar que si bien la norma aludida por el administrado fue el artículo 60° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, actualmente se encuentra vigente el TUO de la LPAG, por lo que se ha colocado el artículo correspondiente a dicho cuerpo normativo.

²⁸ Cabe precisar que si bien la norma aludida por el administrado fue el artículo 60° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, actualmente se encuentra vigente el TUO de la LPAG, por lo que se ha colocado el artículo correspondiente a dicho cuerpo normativo.

²⁹ Folios 780 a 781. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al IDLADS el 5 de diciembre de 2017 (folio 782), así como al administrado el 6 de diciembre de 2017 (Folio 783).

³⁰ Presentado mediante escrito con registro N° E01-094998 el 29 de diciembre de 2017 (Folios 785 a 792).

³¹ Folios 795 a 802. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado al administrado el 9 de enero de 2018 (folio 811).

Cuadro N° 2.- Detalle de la conducta imputada

N°	Hecho imputado	Norma sustantiva supuestamente incumplida	Norma tipificadora supuestamente incumplida	Eventual sanción aplicable
1	Petroperú no adoptó las medidas preventivas suficientes destinadas a evitar la ocurrencia de la emergencia ambiental del 24 de junio de 2016, a la altura del kilómetro 213+992 del Tramo I del ONP, la cual generó daño potencial a la flora y fauna, así como a la salud de las personas.	Artículo 3° del RPAAH, en concordancia con el artículos 74° y 75° de la LGA.	Sub tipo infractor generando daño potencial a la vida o salud humana, del Numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.	De 30 a 3000 UIT

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 014-2018-OEFA/DFAI/SFEM

Elaboración: TFA.

19. Mediante Resolución Directoral N° 0038-2018-OEFA/DFAI del 16 de enero de 2018³², la DFAI concedió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Subdirectoral N° 1654-2017-OEFA/DFSAI-SDI³³, así también concedió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Subdirectoral N° 1967-2017-OEFA/DFSAI/SDI³⁴.

20. El 6 de febrero de 2018, Petroperú presentó sus descargos contra la Resolución Subdirectoral N° 014-2018-OEFA/DFSAI/SFEM³⁵.

21. El 5 de marzo de 2018, 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

22. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y

³² Folios 813 a 814. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 17 de enero de 2018 (Folio 815) así como al IDLADS el 18 de enero de 2018 (folio 816).

³³ Cabe precisar que en el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 0038-2018-OEFA/DFAI se estableció lo siguiente: "**Artículo 1°.- CONCEDER** el recurso de apelación interpuesto por *Petróleos del Perú – Petroperú S.A. contra la Resolución Subdirectoral N° 1654-2017-OEFA/DFSAI/SDI*".

Al respecto, corresponde señalar que la resolución apelada corresponde a la Resolución Subdirectoral N° 1654-2017-OEFA/DFSAI-SDI.

³⁴ Cabe precisar que en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 0038-2018-OEFA/DFAI se estableció lo siguiente: "**Artículo 2°.- CONCEDER** el recurso de apelación interpuesto por *Petróleos del Perú – Petroperú S.A. contra la Resolución Subdirectoral N° 1967-2017-OEFA/DFSAI/SDI*".

³⁵ Presentado mediante escrito con registro N° E01-013072 el 6 de febrero de 2018 (Folios 959 a 1005).

Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)³⁶, se crea el OEFA.

23. 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 (en adelante, **Ley de SINEFA**)³⁷, 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.
24. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA³⁸.
25. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³⁹ se aprobó el inicio del proceso

³⁶ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, 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.

³⁷ **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.

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

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente: (...)

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

³⁸ **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.

³⁹ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de**

de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin⁴⁰ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD⁴¹ 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.

26. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325⁴², y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM⁴³, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

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.

- ⁴⁰ **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.

- ⁴¹ **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.

- ⁴² **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.

- ⁴³ **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutivo que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

27. 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)⁴⁴.
28. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**)⁴⁵, se 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.
29. 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.
30. En el sistema jurídico nacional, 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 ambiente⁴⁶.
31. 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 fundamental⁴⁷, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁴⁵ **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.

⁴⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴⁷ **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.

a que dicho ambiente se preserve⁴⁸; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁹.

32. 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.
33. 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 inciertos⁵⁰.
34. 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 sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

35. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son:
 - (i) Si correspondía conceder el recurso de apelación contra la Resolución Subdirectoral N° 1967-2017-OEFA/DFSAI/SDI referida a la ampliación del plazo de caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador.
 - (ii) Si correspondía incorporar al IDLADS al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú bajo el Expediente N° 445-2017-OEFA/DFSAI/PAS, como tercero con interés legítimo, mediante la Resolución N° 1654-2017-OEFA/DFSAI-SDI.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si correspondía conceder el recurso de apelación contra la Resolución Subdirectoral N° 1967-2017-OEFA/DFSAI/SDI referida a la ampliación del plazo de caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador

El principio del debido procedimiento

36. Cabe señalar que, esta sala considera prioritario establecer si se han aplicado correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁵¹, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD⁵². Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de ser el caso, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.
37. Ahora bien, conforme al numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵³, el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con

⁵¹ Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del TUO de la LPAG, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

(Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, Fundamento jurídico 2).

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

⁵² **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

⁵³ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

1.2. **Principio del debido procedimiento.**- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las

la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, toda vez constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.

38. Sobre el particular, en el citado numeral, se establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos, el derecho de defensa.
39. Respecto al derecho de defensa, el Tribunal Constitucional establece lo siguiente:

La Constitución reconoce el derecho de defensa en el inciso 14), artículo 139°, en virtud del cual se garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, mercantil, penal, laboral, etc.), no queden en estado de indefensión. El contenido esencial del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial, cualquiera de las partes resulta impedida, por concretos actos de los órganos judiciales, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos⁵⁴.

40. Cabe precisar que, en el artículo 118° del TUO de la LPAG⁵⁵, se regula la facultad de contradicción administrativa, la cual procede en vía administrativa frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, dicha facultad únicamente podrá ser accionada a través de los recursos administrativos establecidos por ley⁵⁶.

41. Asimismo, en el artículo 215° del TUO de la LPAG⁵⁷, se establece que son

decisiones que los afecten.

⁵⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de noviembre de 2010, recaída en el Expediente N° 03365-2010-PHC/TC, Fundamento jurídico 2.

⁵⁵ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 118.- Facultad de contradicción administrativa

- 118.1 Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos.
- 118.2 Para que el interés pueda justificar la titularidad del administrado, debe ser legítimo, personal, actual y probado. El interés puede ser material o moral.
- 118.3 La recepción o atención de una contradicción no puede ser condicionada al previo cumplimiento del acto respectivo.

⁵⁶ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 216. Recursos administrativos

- 216.1 Los recursos administrativos son:
- Recurso de reconsideración
 - Recurso de apelación
- Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.
- 216.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

⁵⁷ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 215. Facultad de contradicción

- 215.1 Conforme a lo señalado en el artículo 118, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce

impugnables aquellos actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión, siendo que la contradicción a los actos de trámite restantes deberá alegarse en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que se interponga contra el acto definitivo.

42. Con relación a ello, es pertinente señalar lo mencionado por el profesor Richard Martín⁵⁸:

(...) Al respecto, **sólo** pueden ser impugnables, ya sea en sede judicial o administrativa, aquellos actos definitivos que ponen fin a la instancia administrativa y todos aquellos actos de trámite que impliquen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan la indefensión del administrado.

No obstante lo expuesto, no solo estas pautas, deben ser tomadas en cuenta antes de plantear un recurso administrativo. Es decir, es necesario que se cumplan los requisitos de procedencia como la obligación del recurrente de demostrar que la decisión adoptada por la Administración representa un perjuicio y que éste tiene un interés legítimo respecto al tema que reclama.

Por otro lado, también es importante verificar y demostrar la existencia previa de un acto administrativo al que se pueda impugnar, que el mismo le cause perjuicio y que no haya quedado firme, (...); puesto que, el acto una vez que sea firme no puede ser impugnado ni por las vías administrativas ni ante los tribunales judiciales. (Énfasis original)

43. En ese sentido, se advierte que, conforme con el ordenamiento jurídico nacional, la interposición de los recursos administrativos se realiza en contra de actos definitivos que pongan fin a la instancia y actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. Cabe precisar que dichos actos deben violar, afectar, desconocer o lesionar un derecho o un interés legítimo.
44. En ese orden de ideas, se analizará la actuación de la DFSAI respecto de la interposición del recurso administrativo de apelación interpuesto por Petroperú contra la Resolución Subdirectoral N° 1967-2017-OEFA/DFSAI/SDI.

La actuación de la Autoridad Decisora ante la impugnación del administrado

o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

- 215.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.
- 215.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.
- 215.4 Cabe la acumulación de pretensiones impugnatorias en forma subsidiaria, cuando en las instancias anteriores se haya analizado los hechos y/o fundamentos en que se sustenta la referida pretensión subsidiaria.

⁵⁸ MARTIN TIRADO, Richard. *Los recursos administrativos y el control difuso en la administración pública*. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2010, p 220 y 221.

45. De los actuados en el presente procedimiento administrativo sancionador, se advierte que Petroperú interpuso recurso de apelación contra la Resolución Subdirectoral N° 1967-2017-OEFA/DFSAI/SDI, referido a la ampliación por tres (3) meses del plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador tramitado en el Expediente N° 445-2017-OEFA/DFSAI/PAS, por lo cual el mismo caducará el 7 de marzo de 2018.
46. Dicho recurso fue tramitado por la DFAI mediante la Resolución Directoral 0038-2018-OEFA/DFAI, a través del cual, entre otros, concedió y elevó el recurso de apelación al Tribunal de Fiscalización Ambiental.
47. Sobre el particular corresponde señalar que en la referida Resolución Directoral, la DFAI hizo mención al numeral 215.2 del artículo 215° y el artículo 216° del TUO de la LPAG, precisando que:

(...)

7. El Numeral 215.2 del Artículo 215° y el Artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establecen que son impugnables, entre otros, los actos definitivos que ponen fin a la instancia, mediante recursos de reconsideración, apelación o revisión. (Énfasis agregado)

48. Posteriormente, analizó los artículos 122°, 218° y 219° del mencionado cuerpo normativo para concluir que *"(...) del análisis de los dos (2) recursos de apelación interpuestos por PETROPERU se advierte que cumplen con los requisitos establecidos en los Artículos 122° y 219° del TUO de la LPAG"*.
49. Sobre el particular, corresponde señalar que a través de la Resolución Subdirectoral N° 1967-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 4 de diciembre de 2017, la DFSAI resolvió que:

Artículo 1°.- Ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador contra Petróleos del Perú – Petroperú S.A., tramitado en el Expediente N° 445-2017-OEFA/DFSAI/PAS, el mismo que caducará el 7 de marzo del 2018; de conformidad a los fundamentos establecidos en la presente Resolución Subdirectoral.

50. En este punto, resulta pertinente señalar que en el artículo 257° del TUO de la LPAG⁵⁹, se establece que el plazo para resolver los procedimientos sancionadores

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 257.- Caducidad del procedimiento sancionador

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica al procedimiento recursivo.
Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.
2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.
3. La caducidad es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para

iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la notificación de la imputación de cargos. No obstante, dicho plazo puede ser ampliado excepcionalmente, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución que sustente dicha ampliación y que sea emitida de manera previa a su vencimiento.

51. Con relación a ello, corresponde indicar que el profesor Hernández Gonzáles⁶⁰ ha señalado con relación a la caducidad lo siguiente:

(...) la terminación anticipada del procedimiento administrativo por su paralización o demora durante el plazo establecido legalmente, como consecuencia del incumplimiento por parte del sujeto responsable de su iniciación de un trámite imprescindible para resolver sobre el fondo del asunto.

52. Siendo ello así, corresponde señalar que la Resolución Subdirectoral, materia de apelación, se encuentra referida a la ampliación del plazo de caducidad del procedimiento administrativo, regulado en el artículo 257° del TUO de la LPAG, seguido bajo el expediente N° 445-2017-OEFA/DFSAI/PAS.

53. Ahora bien, esta sala considera pertinente señalar que la resolución subdirectoral precitada no pone fin a la instancia ni imposibilita la tramitación del procedimiento, por lo que dicho acto no configura ninguno de los supuestos establecidos por ley que permitan su impugnación, en tanto que dicho acto se encuentra referido a la duración del procedimiento, determinando un plazo máximo para que el mismo concluya.

54. En ese sentido, cabe señalar que, en función a lo establecido en el numeral 215.2 del artículo 215° del TUO de la LPAG, la Autoridad Decisora debió señalar que solamente resultan impugnables los actos definitivos que pongan fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o que produzcan indefensión.

55. Del mismo modo, dicha autoridad debió precisar que la contradicción formulada por el administrado, mediante el escrito presentado el 29 de diciembre de 2017 con registro N° E01-094998, deberá alegarse para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrá ser impugnada con el recurso administrativo que corresponda contra el acto definitivo.

Sobre la nulidad de la Resolución Directoral N° 0038-2018-OEFA/DFAI

56. En el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁶¹, se

solicitar la caducidad del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.

4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción.

⁶⁰ HERNÁNDEZ Gonzáles, Francisco L. *La caducidad del procedimiento administrativo*. Madrid: Montecorvo, 1998. p. 54.

⁶¹ TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

dispone que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

57. Ahora bien, en el numeral 11.2 del artículo 11° del TUO de la LPAG⁶² se establece que la nulidad será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto.
58. Por su parte, en el numeral 211.1 del artículo 211° del TUO de la LPAG⁶³, se señala que la Administración Pública, en cualquiera de los supuestos de nulidad establecidos en el artículo 10° de la citada ley⁶⁴, puede declarar la nulidad de sus actos administrativos, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.
59. El interés público se debe entender como:

*(...) la presencia de intereses individuales coincidentes y compartidos por un grupo cuantitativamente preponderante de individuos, lo que da lugar, de ese modo a un interés público que surge como un interés de toda la comunidad.*⁶⁵

60. Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha señalado en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0884-2004-AA/TC, lo siguiente:

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
- 1.1. **Principio de legalidad.**- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

⁶² **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Artículo 11°.- Instancia competente para declarar la nulidad (...)

- 11.2. La nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometido a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad.

⁶³ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Artículo 211°.- Nulidad de oficio

- 202.1 En cualquiera de los casos enumerados en el Artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales. (...).

⁶⁴ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

⁶⁵ ESCOLA, Héctor Jorge. *El interés público como fundamento del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1989, p. 238.

(...) tal como lo exige el artículo 202° numeral 202.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Efectivamente '(...) no basta que los actos administrativos objeto de la potestad de nulidad de oficio estén afectados por vicios graves que determinen su invalidez absoluta, sino que, además, deben agraviar el interés público, lo que trasciende el estricto ámbito de los intereses de los particulares destinatarios del acto viciado porque se exige que para ejercer la potestad de nulificar de oficio sus propios actos la Administración determine, previa evaluación, el perjuicio para los intereses públicos que le compete tutelar o realizar'(...).⁶⁶

61. Por otro lado, la referencia a los derechos fundamentales obedece a que:

(...) si el fin último de todo Estado Constitucional es el del reconocimiento y la tutela de los derechos fundamentales, entonces la vulneración de estos derechos no puede quedar indemne y, por ende, debe ser revertida incluso de oficio por la misma Administración Pública ⁶⁷.

62. En ese sentido, de la lectura conjunta de los artículos 11° y del numeral 211.1 del artículo 211° del TUO de la LPAG, se puede concluir que la nulidad de un acto administrativo se caracteriza, precisamente, porque la decisión de declararla emana de la propia Administración, en ejercicio de una atribución conferida expresamente por ley, sin que —como regla general—, medie solicitud alguna de parte para tales efectos.

63. En el presente caso, se advierte que al dictarse el concesorio de apelación contra la Resolución Subdirectoral N° 1967-2017-OEFA/DFSAI/SDI se ha contravenido una norma procedimental, por lo que la actuación de la DFAI referida a tramitar un recurso administrativo contra un acto que no ha puesto fin a la instancia administrativa ni configura la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzca la indefensión del administrado, conforme a lo establecido en el numeral 215.2 del artículo 215° del TUO de la LPAG, se encuentra en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, referida a la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

64. En consecuencia, existe un vicio insubsanable en el artículo 2° de la resolución que concede la apelación contra la Resolución Subdirectoral N° 1967-2017-OEFA/DFSAI/SDI, por lo que corresponde declarar la nulidad del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 0038-2018-OEFA/DFAI del 16 de enero de 2018.

65. Asimismo, en atención a lo dispuesto por el numeral 11.3⁶⁸ del artículo 11° del TUO de la LPAG, corresponde disponer que se adopten las acciones necesarias

⁶⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0884-2004-AA/TC. Fundamento jurídico 4.

⁶⁷ Página 43 de la Exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272 que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y Deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo.

⁶⁸ **TUO de la LPAG**

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad (...)

11.3. La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.

a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, por la declaración de nulidad del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 0038-2018-OEFA/DFAI.

66. En ese sentido, carece de objeto pronunciarse sobre los argumentos de fondo esgrimidos en el recurso de apelación interpuesto por Petroperú contra la Resolución Subdirectoral N° 1967-2017-OEFA/DFSAI/SDI.

V.2 Si correspondía incorporar al IDLADS al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú bajo el Expediente N° 445-2017-OEFA/DFSAI/PAS, como tercero con interés legítimo, mediante la Resolución N° 1654-2017-OEFA/DFSAI-SDI

67. De la revisión del recurso de apelación, se advierte que, a criterio del administrado, la resolución apelada es ilegal, en función a los siguientes puntos:

- La Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD no regula la posibilidad de que un tercero participe en un procedimiento administrativo sancionador con los derechos y obligaciones establecidas en el artículo 69° del TUO de la LPAG⁶⁹, sino sólo actuaciones acotadas en dicha disposición⁷⁰. En atención a ello, de ningún modo puede tener la misma posición de un interesado en los términos del artículo 60° del TUO de la LPAG⁷¹.
- Los alcances del TUO de la LPAG no resultan aplicables al presente caso, pues son incompatibles con la naturaleza de un procedimiento administrativo sancionador, en tanto solo el sujeto posiblemente responsable puede intervenir y plantear las alegaciones de descargo y ofrecer medios probatorios que resulten pertinentes, en atención al fuerte protagonismo de este. Siendo ello así, Petroperú señaló que en los procedimientos sancionadores ambientales, la participación de los terceros es bastante secundaria o con facultades muy atenuadas, las cuales se encuentran delimitadas en la correspondiente norma especial.
- La Resolución N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE del 8 de julio de 2016, aludida en la resolución apelada, no se encuentra firme y consentida y está siendo discutida en la vía judicial a través de la Acción Contenciosa Administrativa, recaída en el Expediente N° 17039-2016-0-1801-JR-CA-06, la misma que conforme se evidencia de la Resolución N° 13 del 10 de agosto de 2017, a la fecha los autos se encuentran para sentenciar.

⁶⁹ Cabe precisar que si bien la norma aludida por el administrado fue el artículo 60° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, actualmente se encuentra vigente el TUO de la LPAG, por lo que se ha colocado el artículo correspondiente a dicho cuerpo normativo.

⁷⁰ El administrado adjuntó la exposición de motivos de la Ley N° 30230 y de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

⁷¹ Cabe precisar que si bien la norma aludida por el administrado fue el artículo 51° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, actualmente se encuentra vigente el TUO de la LPAG, por lo que se ha colocado el artículo correspondiente a dicho cuerpo normativo.

68. Sobre el particular, esta sala cree conveniente que a efectos de poder analizar los argumentos expuestos por el administrado, corresponde determinar a los sujetos del procedimiento administrativo y cuáles son los requisitos establecidos por el TUO de la LPAG para ser reconocido como tal. Una vez precisado ello, esta sala procederá a analizar si el IDLADS fue o no debidamente incorporado al presente procedimiento administrativo sancionador.

Sobre los sujetos del procedimiento administrativo

69. Al respecto, corresponde señalar que en el capítulo II del Título II el TUO de la LPAG, se establecen los sujetos intervinientes en el procedimiento administrativo a los administrados y a la Autoridad Administrativa, conforme se advierte a continuación:

Artículo 59.- 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)

70. Para el caso de los administrados, en el artículo 60° del mencionado cuerpo normativo se 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 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.

71. Del artículo precitado, 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 (individuales o colectivos).

72. En esa línea, resulta importante destacar que la clasificación del tercero administrado también ha sido advertida por la jurisprudencia⁷² pero bajo la figura denominada “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 procedimental⁷³ (es decir, no son parte del procedimiento *stricto sensu*)⁷⁴.
73. Ahora bien, 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 69° del TUO de la LPAG. En efecto, esta clase ha sido denominada por la normativa vigente como tercero administrado, entendiéndose por tal a 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, conforme se aprecia, a continuación:

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)

74. 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 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). Asimismo, dicha

⁷² Resolución N° 0836-2005/TDC-INDECOPI, emitida en el marco del Expediente N°001027-2002/TDC/Queja.

⁷³ TUO DE LA LPAG.

Artículo 64.- Derechos de los administrado

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.

⁷⁴ 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.

disposición no ha restringido su aplicación a determinados procedimientos administrativos, con lo cual es posible concluir que también comprende a los procedimientos administrativos sancionadores.

75. En esa misma línea, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD se 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)

76. Como puede apreciarse, en la referida Disposición Complementaria Final se recoge la figura del “tercero interesado”, entendido como el “tercero administrado” –concepto recogido en el artículo 69° del TUO de la LPAG– esto es, aquel que ostenta un derecho o interés legítimo. 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 medidas cautelares y correctivas más apropiadas, así como en el seguimiento del cumplimiento de las medidas dictadas**.⁷⁵ (Énfasis agregado)

77. En adición a ello, conforme ha señalado este tribunal en anteriores resoluciones⁷⁶, debe mencionarse que las atribuciones de los terceros interesados a las que hace

⁷⁵ Ello, de acuerdo con la exposición de motivos de la referida Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, páginas 9-10.

⁷⁶ Ver Resolución N° 085-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de diciembre de 2017, Resolución N° 018-2017-OEFA/TFA-SME del 27 de enero de 2017, Resolución N° 009-2016-OEFA/TFA-SME del 10 de octubre de 2016, Resolución N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE del 8 de julio de 2016, entre otros.

referencia la referida disposición, son facultades **complementarias y especiales** respecto de aquellas establecidas en el 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 sujeto a las disposiciones contempladas en el TUO de la LPAG (entre ellas, la establecida en su artículo 69°⁷⁷).

78. Por otro lado, cabe precisar que –en atención a lo manifestado por Petroperú en su recurso de apelación referido a los supuestos de intervención de un tercero bajo la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD⁷⁸ – si bien la mencionada disposición 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°⁷⁹ estableció que, durante un

⁷⁷ TUO de la LPAG.

Artículo II.- Contenido

1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.
2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.
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.

⁷⁸ El recurrente señaló que la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD no regula la posibilidad de que un tercero participe en un procedimiento administrativo sancionador con los derechos y obligaciones del artículo 69° del TUO de la LPAG, sino sólo las acotadas actuaciones descritas en dicha disposición.

En esa línea, Petroperú agregó que ante la falta de regulación del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OEFA y de manera excepcional, la Primera Disposición Complementaria Final de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD⁷⁸ establece que los terceros incorporados al procedimiento sancionador pueden ejercer solo dos derechos⁷⁸. Con lo cual, a criterio del administrado, la norma especial no prevé que los terceros tengan el derecho o facultad para intervenir o participar en el procedimiento administrativo sancionador con otras facultades a las señaladas en un procedimiento de esta naturaleza, inclusive, agregó que ni siquiera puede ser convocado oficialmente por parte del órgano instructor del OEFA.

Asimismo, el administrado alegó que los derechos de un tercero han sido acotados y señalados por el ordenamiento ambiental, no importando si el tercero ingresa a un procedimiento sancionador o recursivo, siendo que los alcances de la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD están referidas a la participación de un tercero en el marco de un procedimiento administrativo sancionador tramitado ante el OEFA.

Sobre este punto, el administrado reiteró que la incorporación del IDALDS es ilegítima en tanto no existe base legal para incorporarlo como parte en el procedimiento administrativo sancionador con los derechos y obligaciones del artículo 69° del TUO de la LPAG, así como la resolución impugnada vulnera el texto claro y preciso de la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, en tanto dicha resolución no regula un supuesto de intervención los terceros con interés legítimo como auténticas partes del procedimiento administrativo sancionador seguido ante OEFA, sino sólo permitir acotadas actuaciones, para lo cual precisó la exposición de motivos del mencionado dispositivo legal.

⁷⁹ 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

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 determinar, por ejemplo, la medida administrativa idónea al caso concreto, así como en el seguimiento de su cumplimiento⁸⁰.

79. Sobre este punto, la doctrina ha señalado que una vez incorporado al procedimiento, el tercero administrado adquiere plenamente el carácter de parte para todos sus efectos, perdiendo en consecuencia el carácter transitorio de tercero que antes tenía. De acuerdo con el TUO de la LPAG, la facultad del tercero para apersonarse al procedimiento se da en cualquier estado del mismo, adquiriendo con ello, los mismos derechos y obligaciones de los participantes en el procedimiento⁸¹.

80. En ese sentido, conforme a lo expuesto en los considerandos previos, no cabría una lectura restrictiva de la norma como aquella efectuada por Petroperú, en cuanto a la aplicación de la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

81. Partiendo de lo antes expuesto –y bajo el marco normativo previamente descrito– corresponde mencionar las siguientes conclusiones establecidas por este tribunal en pronunciamientos referidos a los sujetos del procedimiento administrativo⁸²:

- 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.

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 (...)

⁸⁰ 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”.

⁸¹ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Consulta: 2 de marzo de 2018
<https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/03/Manual-del-Procedimiento-Administrativo-General-Christian-Guzm%C3%A1n-Napur%C3%AD.pdf>

⁸² Ver Resolución N° 085-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de diciembre de 2017, Resolución N° 018-2017-OEFA/TFA-SME del 27 de enero de 2017, Resolución N° 009-2016-OEFA/TFA-SME del 10 de octubre de 2016, Resolución N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE del 8 de julio de 2016, entre otros.

- 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 69° del 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.

82. Atendiendo a dichas conclusiones, resulta claro para este tribunal que en el artículo 69° del TUO de la LPAG se 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.**

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

Sobre las nociones de derecho subjetivo e interés legítimo

84. A manera de preámbulo, debe señalarse que en el procedimiento administrativo, se genera una relación jurídico – administrativa⁸³ entre la Autoridad Administrativa y el administrado o el posible afectado⁸⁴, los cuales titularizan diversos derechos y deberes procesales⁸⁵.

⁸³ 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.

⁸⁴ **TUO de la LPAG.**
Artículo 253.- Procedimiento sancionador
Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen 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. (...).

⁸⁵ Sobre este punto, revisar Dromi, Roberto: “El procedimiento Administrativo, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999, p. 161.

85. Con relación a los derechos de estos últimos sujetos, debe mencionarse que, según la doctrina, estos pueden asumir diversas formas⁸⁶, entre las cuales se encuentran: el derecho subjetivo, el interés legítimo y el interés simple.
86. 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 legítimo⁸⁷.
87. 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 propio⁸⁸.
88. Por otro lado, el interés legítimo ha sido definido por Eduardo Ferrer Mac-Gregor, de la siguiente manera:

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

89. 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, Gordillo⁸⁹

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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).

⁸⁹ 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

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, Cafferatta⁹⁰ 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.

90. En tal sentido, Cafferatta indica también que, de acuerdo a Roberto Dromi y Eduardo Menem⁹¹, 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”.
91. 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.
- 92.) Bajo esa línea argumentativa; con el fin de determinar si el IDLADS posee este tipo de interés en el procedimiento administrativo sancionador, es necesario precisar la naturaleza del mismo.

Sobre la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador tramitado ante el OEFA

93. 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. 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.
94. 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

⁹⁰ 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.

⁹¹ Dromi, Roberto y Menem, Eduardo. *La Constitución reformada*. Ciudad Argentina, 1994; p.164.Citado por Cafferatta, Néstor. Ob. Cit., p. 244.

dictar medidas administrativas que busquen revertir los efectos nocivos generados por la conducta infractora.

95. 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, como es el caso de la medida cautelar y la medida correctiva.
96. En ese sentido, al tratarse de la protección especial a este tipo de bien jurídico (ambiente) sobre el cual toda persona tiene derecho⁹², 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 terceros interesados a todas las personas naturales o jurídicas (ciudadanía en general), que podrían ver afectado su derecho a un ambiente adecuado y equilibrado constituye un derecho difuso⁹³. En ese sentido, ha considerado a las organizaciones de defensa del medio ambiente como una que ostenta el interés legítimo a defenderlo.
97. Ello, a criterio de esta sala y tal como ha sido mencionado en anteriores resoluciones⁹⁴, es acorde con lo establecido por la doctrina y la jurisprudencia de algunos países⁹⁵, los cuales suelen reconducir dentro del interés legítimo a los derechos o intereses de incidencia colectiva como los intereses difusos⁹⁶. 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

⁹² 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.

⁹³ 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.

⁹⁴ Ver Resolución N° 018-2017-OEFA/TFA-SME del 27 de enero de 2017, Resolución N° 009-2016-OEFA/TFA-SME del 10 de octubre de 2016, Resolución N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE del 8 de julio de 2016, entre otros.

⁹⁵ Como Italia y México.

⁹⁶ 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.

la totalidad de la comunidad, convirtiéndose con ello, en interés general⁹⁷. De lo anterior se desprende que el interés colectivo o difuso puede constituir un interés legítimo.

98. 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”⁹⁸.
99. Atendiendo a dichas consideraciones, en el presente caso el IDLADS, conforme lo señalado en la Resolución Subdirectoral N° 1654-2017-OEFA/DFSAI-SDI tiene como objeto social:

(...) la defensa legal gratuita de intereses difusos y colectivos vinculados a la protección del ambiente, los pueblos indígenas, así como la asistencia legal gratuita en beneficio de personas que no posean los medios suficientes para poder acceder a servicios legales, en los casos que deba defenderse el derecho a un ambiente sano y equilibrado, y en general los derechos de personas a las que se halla afectado sus derechos constitucionales individuales o colectivos; conforme se evidencia de la copia del Asiento N° A00003 del Registro de Personas Jurídicas de la zona registral de Lima.

100. Al respecto, 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 vida⁹⁹. Por tanto, aquellos que cuenten interés legítimo sobre aquellos 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 ambiente ocasionados por los derrames de petróleo crudo.
101. De esta manera, en esta etapa del presente procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú, esta sala considera –contrariamente a lo

⁹⁷ FERRER MACGREGOR, Eduardo. *Juicio de Amparo e Interés legítimo: La tutela de los derechos difusos y colectivos*. México: Editorial Porrúa, 2003, pp. 21- 22.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ De conformidad con el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú.

señalado en su recurso de apelación¹⁰⁰– que el IDLADS tiene interés legítimo en participar en dicho procedimiento administrativo, de conformidad con lo establecido en el numeral 69.3 del artículo 69° del TUO de la LPAG.

102. Es por ello que, a consideración de esta sala, la SDI, a través de la Resolución Subdirectorial N° 1654-2017-OEFA/DFSAI-SDI, incorporó debidamente al IDLADS en el procedimiento administrativo seguido contra Petroperú, conforme a lo dispuesto en el artículo 69° del TUO de la LPAG y la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.
103. En consecuencia, corresponde señalar que no se ha transgredido el principio de legalidad recogido en el TUO de la LPAG, 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 la presente resolución, la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD recoge facultades complementarias y especiales respecto de aquellas establecidas en el 69° del TUO de la LPAG.
104. En esa misma línea, cabe precisar que no corresponde incorporación del tercero como parte mediante una ley especial que así lo disponga alegada por el administrado, en atención a que la incorporación de un tercero con interés legítimo por la normativa expuesta en el considerando previo.

Sobre la Resolución N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE cuestionada en vía judicial

105. El administrado señaló que, la Resolución N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE del 8 de julio de 2016, aludida en la resolución apelada, no se encuentra firme y consentida y está siendo discutida en la vía judicial a través de la Acción Contenciosa Administrativa, recaída en el Expediente N° 17039-2016-0-1801-JR-CA-06, la misma que conforme se evidencia de la Resolución N° 13 del 10 de agosto de 2017, a la fecha los autos se encuentran para sentenciar.
106. Con relación a los argumentos del administrado, se debe señalar que, de acuerdo

¹⁰⁰ El recurrente indicó que los alcances del TUO de la LPAG no resultan aplicables al presente caso, pues son incompatibles con la naturaleza del procedimiento sancionador, en tanto solo el sujeto posiblemente responsable puede intervenir y plantear las alegaciones de descargo y ofrecer medios probatorios que resulten pertinentes, en atención al fuerte protagonismo de este administrado. Siendo ello así, Petroperú señaló que en los procedimientos sancionadores ambientales, la participación de los terceros es bastante secundaria o con facultades muy atenuadas, las cuales se encuentran delimitadas en la correspondiente norma especial.

Sobre ello, Petroperú señaló que, conforme a la restricción de participación del tercero, en modo alguno puede tener la misma posición de un interesado en los términos del artículo 60° del TUO de la LPAG. Dicha alegación se sustenta en una correcta interpretación del numeral 69.3 del artículo 69° del TUO de la LPAG.

En esa línea, el recurrente alegó que el numeral 69.3 del artículo 69° del TUO de la LPAG no puede ser mecánica e incorrectamente aplicado, sin tomar en cuenta la naturaleza y/u objeto del procedimiento realizado y sin entender el tipo de procedimiento que sirvió de soporte al Legislador para su formulación disposición.

al numeral 2.7 del artículo V del Título Preliminar del TUO de LPAG¹⁰¹, es fuente del procedimiento administrativo la jurisprudencia proveniente de las autoridades jurisdiccionales que interpretan disposiciones administrativas.

107. Sobre el particular, cabe mencionar que mediante la Resolución N° 16 del 14 de diciembre de 2017, el Sexto Juzgado Contencioso Administrativo Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró infundado en todos sus extremos la demanda presentada por Petroperú contra el OEFA y el IDLADS.
108. Asimismo, se debe indicar que conforme a la información de la página web del Poder Judicial, a la fecha de emisión de esta resolución, el procedimiento contencioso seguido en el expediente N° 17039-2016-0-1801-JR-CA-06, se encuentra pendiente de resolución en la Cuarta Sala Contenciosa Administrativa de la Corte Superior de Justicia de Lima¹⁰². En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos del administrado.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la 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° 013-2017-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.- DECLARAR la nulidad del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 0038-2018-OEFA/DFAI del 16 de enero del 2018, mediante la cual se concedió el recurso de apelación interpuesto por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. contra la Resolución Subdirectoral N° 1967-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 4 de diciembre de 2017, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Subdirectoral N° 1654-2017-OEFA/DFSAI-SDI del 12 de octubre de 2017, que resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador tramitado bajo el Expediente N° 445-2017-OEFA/DFSAI/PAS al Instituto de Defensa Legal y el Desarrollo Sostenible Perú – IDLADS, en calidad de tercero con interés legítimo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. y al Instituto de Defensa Legal y el Desarrollo Sostenible Perú – IDLADS, y remitir el

¹⁰¹ TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL
Artículo V.- Fuentes del procedimiento administrativo (...)

2.7. La jurisprudencia proveniente de las autoridades jurisdiccionales que interpreten disposiciones administrativas.

¹⁰² <https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/detalleform.html#collapseOne>
Consulta: 2 de marzo de 2018

expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (ahora, DFAI) del OEFA para los fines correspondientes.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA para los fines que considere pertinentes, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

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