



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

**RESOLUCIÓN N° 327-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 2566-2018-OEFA/DFAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCION DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACION : RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 2362-2018-OEFA/DFAI/SFEM

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución Subdirectoral N° 2362-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 31 de julio de 2018, que resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador 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, 12 octubre de 2018

**I. ANTECEDENTES**

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

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

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

<sup>3</sup> Cabe mencionar que el ONP se divide en dos 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

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-EM<sup>4</sup>, el 19 de junio de 1995 la 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

---

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.

4. 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 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".

Supervisión Directa N° 633-2016-OEFA/DS-HID del 2 de marzo de 2016 y el Informe Técnico Complementario N° 1171-2016-OEFA/DS-HID.

6. El 4 de febrero de 2016, Petroperú comunicó al OEFA<sup>11</sup> la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo acaecido el 3 de febrero de 2016 en el Ramal Norte del ONP, ubicado en el distrito de Morona, provincia de Datem del Marañón, departamento de Loreto; aproximadamente, a 13 kilómetros del cruce con el río Mayuriaga (en adelante, **derrame de petróleo crudo en el Ramal Norte del ONP**).
7. Como consecuencia de dicho evento, del 6 al 11 de febrero de 2016 y, posteriormente, del 14 al 18 de febrero de 2016, la DS efectuó dos (2) visitas de Supervisión Especial en el Ramal Norte del ONP<sup>12</sup>. Como resultado de dichas diligencias, la mencionada dirección detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas<sup>13</sup>, conforme se desprende de del Informe de

---

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

<sup>11</sup> A través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales - Formato N° 2.

<sup>12</sup> Específicamente a la Estación N° 5.

<sup>13</sup> Al respecto, debe señalarse que los hallazgos detectados en dichas supervisiones fueron los siguientes:

- Supervisión del 6 al 11 de febrero de 2016:

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

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

Como consecuencia del derrame se habría afectado:

1. Cuerpo de agua:
  - ❖ Un canal de escorrentía que pasa por el punto de derrame hasta el punto de confluencia con la Quebrada Cashacaño (punto por determinar).
  - ❖ Ambos márgenes de la Quebrada Cashacaño, desde el punto de confluencia con el canal de escorrentía hasta la desembocadura al río Morona.
  - ❖ Río Morona, donde se pudo apreciar presencia de hidrocarburos (procedente de la Quebrada Cashacaño) en ambos márgenes del referido río, formando pequeñas discontinuas y grumos dispersos sobre la superficie de las aguas. Esta situación se pudo observar desde aproximadamente la altura del caserío “El Milagro” hasta la Quebrada Cashacaño. (42 km aguas adentro en el río Morona, antes de llegar a la desembocadura al río Marañón).
2. Suelo:
  - ❖ Áreas aledañas al punto del derrame 400 m<sup>2</sup> aproximadamente.
  - ❖ Otros por determinar.
3. Flora y fauna
4. Salud y/o vida de las personas:
  - ❖ Se identificó a habitantes de los poblados Mayuriaga, Puerto Alegría y Puerto América principalmente que presentan diferentes patologías como: Nauseas, dolor de cabeza, ronchas en la espalda y pecho, malestar general, entre otras.

- Supervisión del 14 al 18 de febrero de 2016:

ambientales relacionados con el impacto N° 19 referido a la “Evaluación e Instalación de Válvulas en Crudos de Ríos”.

4. El 25 de enero de 2016, Petroperú comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**)<sup>5</sup> la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo acaecido en dicho día en la progresiva km 440+781<sup>6</sup> del Tramo II del ONP<sup>7</sup>, ubicado en el caserío Villa Hermosa, distrito de Imaza, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas<sup>8</sup> (en adelante, **derrame de petróleo crudo en el Tramo II del ONP**).
5. En atención a esta ocurrencia, del 27 al 29 de enero de 2016 y, posteriormente, del 13 al 17 de febrero de 2016, la Dirección de Supervisión del OEFA (en adelante, **DS**) efectuó dos visitas de Supervisión Especial en el Tramo II del ONP<sup>9</sup>. Como resultado de dichas diligencias, la Dirección detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas<sup>10</sup>, conforme se desprende del Informe de

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

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

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

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

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

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

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

- Supervisión del 27 al 29 de enero de 2016:

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

Como consecuencia del derrame se habría afectado:

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

- Supervisión del 13 al 17 de febrero de 2016:

N° 026-2014-OEFA/CD, Resolución que aprueba las normas que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **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 Sancionador<sup>20</sup> (en adelante, **TUO de la LPAG**), el cual no es compatible con la naturaleza de un procedimiento administrativo sancionador<sup>21</sup>, por lo que la resolución adolece de un vicio de nulidad insubsanable.

- b) Así también, indicó 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<sup>22</sup>, sino sólo las acotadas actuaciones descritas en dicha disposición.
- c) En esa línea, Petroperú agregó que ante la falta de regulación del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA y de manera excepcional, la Primera Disposición Complementaria Final de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD<sup>23</sup> establece que los terceros incorporados al procedimiento sancionador pueden ejercer solo dos derechos<sup>24</sup>. 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.
- d) 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

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

Supervisión Directa N° 632-2016-OEFA/DS-HID del 2 de marzo de 2016 y el Informe Técnico Complementario N° 1170-2016-OEFA/DS-HID.

8. A su vez, en atención a los hallazgos detectados por la DS en las supervisiones especiales llevadas a cabo en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, la referida dirección elaboró el Informe Técnico Acusatorio N° 190-2016-OEFA/DS<sup>14</sup> (en adelante, **ITA N° 190-2016-OEFA/DS**) y el Informe Técnico Acusatorio 191-2016-OEFA/DS<sup>15</sup> (en adelante, **ITA N° 191-2016-OEFA/DS**), ambos del 2 de marzo de 2016, mediante los cuales advirtió la comisión de presuntas infracciones administrativas por parte de Petroperú.
9. Sobre la base de los mencionados informes, mediante Resolución Subdirectoral N° 2057-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 16 de julio del 2018<sup>16</sup>, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) del OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Petroperú.
10. El 24 de julio de 2018<sup>17</sup>, el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y Desarrollo Sostenible Perú (en adelante, **IDLADS**) solicitó ante la DFAI se le incorpore al presente procedimiento administrativo sancionador. En virtud de dicha solicitud, la SFEM emitió la Resolución Subdirectoral N° 2362-2018-OEFA/DFAI/SFEM<sup>18</sup> del 31 de julio de 2018 resolvió incorporar al presente procedimiento al IDLADS en calidad de tercero con interés legítimo.
11. El 28 de agosto de 2018, Petroperú interpuso un recurso de apelación<sup>19</sup> contra la Resolución Subdirectoral N° 2362-2018-OEFA/DFAI/SFEM, 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

---

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

Cabe señalar que en su Reporte Final de Emergencias Ambientales el administrado corrigió la ubicación del derrame, indicando que ocurrió en el km 206+035.

- <sup>14</sup> Documento contenido en el CD que obra en el folio 1 del expediente.
- <sup>15</sup> Íd.
- <sup>16</sup> Folios 2 al 16. Debe mencionarse que la referida Resolución Subdirectoral fue notificada al administrado el 17 de julio de 2018 (folio 17).
- <sup>17</sup> Folios 21 al 38.
- <sup>18</sup> Folios 57 al 59. Debe mencionarse que la referida Resolución Subdirectoral fue notificada a Petroperú el 8 de agosto de 2018 (folio 61).
- <sup>19</sup> Escrito con registro N° 72204 (folios 477 a 489).

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.

- e) Sobre el particular, el administrado señaló que el presente procedimiento es de naturaleza sancionadora y no trilateral, razón por la cual la participación del tercero como un co-acusador con los mismos derechos y obligaciones de una parte vulnera su derecho al debido procedimiento.
- f) Asimismo, Petroperú 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.
- g) 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<sup>25</sup>. Dicha alegación se sustenta en una correcta interpretación del numeral 69.3 del artículo 69° del TUO de la LPAG<sup>26</sup>.
- h) En esa línea, el recurrente alegó que el numeral 69.3 del artículo 69° del TUO de la LPAG<sup>27</sup> 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<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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 sancionado, no existiendo mucho más espacio para la presentación de

- i) 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 disfuncional de la participación ciudadana en este tipo de actuaciones ante el OEFA.
- j) Adicionalmente, 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 del artículo 69° del TUO de la LPAG<sup>29</sup>, 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 el OEFA, sino sólo permitir acotadas actuaciones, para lo cual precisó la exposición de motivos del mencionado dispositivo legal.
- k) Por otro lado, indicó que, conforme se hace referencia en el párrafo 13 de la resolución impugnada, si bien el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha ratificado la posición según la cual son aplicables a los terceros interesados los derechos y obligaciones en virtud de lo dispuesto en el artículo 69° del TUO de la LPAG<sup>30</sup>; precisa que ninguna de las resoluciones emitidas por el Tribunal tiene calidad de firme y consentida, más aun cuando el órgano jurisdiccional aún no ha emitido un pronunciamiento final.

12. El 10 de octubre de 2018, se llevó a cabo la Audiencia de Informe Oral ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del

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".

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Cabe precisar que en el fundamento 13 de la Resolución Subdirectoral N° 2362-2018-OEFA/DFAI/SFEM señala lo siguiente:

"En el Fundamento 65 de la Resolución N° 085-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de diciembre del 2017, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA señaló que 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 en el Artículo 69 del TUO de la LPAG, está facultado para aportar pruebas sobre la existencia de infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva (...).

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

13. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>31</sup>, se crea el OEFA.
14. 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**)<sup>32</sup>, 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.
15. 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

<sup>31</sup> **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.

<sup>32</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

**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. (...).

OEFA<sup>33</sup>.

16. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>34</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>35</sup> al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>36</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
17. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>37</sup>, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>38</sup>, disponen que el TFA es el órgano encargado de

<sup>33</sup> **LEY N° 29325.**  
**Disposiciones Complementarias Finales**  
**Primera.-** Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

<sup>34</sup> **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.**  
**Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**  
Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

<sup>35</sup> **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.

<sup>36</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA,** publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.  
**Artículo 2°.-** Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

<sup>37</sup> **LEY N° 29325**  
**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**  
10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

<sup>38</sup> **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 resolutorio 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.

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

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>39</sup>.
19. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**)<sup>40</sup>, 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.
20. 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.
21. 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 ambiente<sup>41</sup>.

---

#### Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) 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.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

<sup>39</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>40</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

#### Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

22. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>42</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>43</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>44</sup>.
23. 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.
24. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>45</sup>.
25. 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. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. Determinar si correspondía incorporar al IDLADS al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú bajo el Expediente N° 2566-2018-

<sup>42</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

**Artículo 2º.-** Toda persona tiene derecho: (...)

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

<sup>43</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

<sup>44</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

OEFA/DFAI/PAS, como tercero con interés legítimo, mediante la Resolución Resolución N° 2362-2018-OEFA/DFAI/SFEM.

## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIÓN CONTROVERTIDA

27. 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:

- a. 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 LPAG<sup>46</sup>, sino sólo actuaciones acotadas en dicha disposición. 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 LPAG<sup>47</sup>.
- b. 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.
- c. Las resoluciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental que han ratificado la posición según la cual son aplicables a los terceros interesados los derechos y obligaciones establecidos en el artículo 69° del TUO de la LPAG no tienen calidad de firmes y consentidas.

28. 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

29. 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

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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.

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)

30. 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.

31. 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).
32. En esa línea, resulta importante destacar que la clasificación del tercero administrado también ha sido advertida por la jurisprudencia<sup>48</sup> pero bajo la figura denominada "parte del procedimiento administrativo". En ese sentido, se señala que existen administrados que pueden ser parte de un procedimiento

<sup>48</sup> Resolución N° 0836-2005/TDC-INDECOPI, emitida en el marco del Expediente N°001027-2002/TDC/Queja.

administrativo y otros que, siendo administrados, no poseen dicha calidad procedimental<sup>49</sup> (es decir, no son parte del procedimiento *stricto sensu*)<sup>50</sup>.

33. 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, entendiendo 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)

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

35. 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:

<sup>49</sup>

**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.

<sup>50</sup>

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

**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)

36. 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.**<sup>51</sup> (Énfasis agregado)

37. En adición a ello, conforme ha señalado este tribunal en anteriores resoluciones<sup>52</sup>, debe mencionarse que las atribuciones de los terceros interesados a las que hace 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

<sup>51</sup> Ello, de acuerdo con la exposición de motivos de la referida Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, páginas 9-10.

<sup>52</sup> Ver Resolución N° 053-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de marzo de 2018, 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.

contempladas en el TUO de la LPAG (entre ellas, la establecida en su artículo 69<sup>53</sup>).

38. 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/CD<sup>54</sup> – 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<sup>55</sup> estableció que, durante un

53

**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.

54

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/CD<sup>54</sup> establece que los terceros incorporados al procedimiento sancionador pueden ejercer solo dos derechos<sup>54</sup>. 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.

55

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

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

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

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

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 cumplimiento<sup>56</sup>.

39. 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 procedimiento<sup>57</sup>.
40. Con relación a los derechos de los administrados que son parte del procedimiento, en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establece lo siguiente:

- 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 decisiones que los afecten.**

41. Asimismo, respecto de los deberes de los administrados en cuanto partes del procedimiento, el artículo 65 del citado cuerpo normativo estipula lo siguiente:

**Artículo 65.- Deberes generales de los administrados en el procedimiento**  
Los administrados respecto del procedimiento administrativo, así como quienes participen en él, tienen los siguientes deberes generales:

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

---

<sup>56</sup> Véase, en ese sentido, la Exposición de Motivos de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD, la cual dispone que los terceros participarán en un procedimiento administrativo a fin de que estos “coadyuven en la determinación de las medidas cautelares y correctivas más apropiadas, así como en el seguimiento del cumplimiento de las medidas dictadas”.

<sup>57</sup> 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>

2. Prestar su colaboración para el pertinente esclarecimiento de los hechos.
  3. Proporcionar a la autoridad cualquier información dirigida a identificar a otros administrados no comparecientes con interés legítimo en el procedimiento.
  4. Comprobar previamente a su presentación ante la entidad, la autenticidad de la documentación sucedánea y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad.
42. 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; en tanto el TUO de la LPAG reconoce a los terceros con legítimo interés que se han sido incorporados al procedimiento los mismos derechos y deberes que corresponden a las partes del procedimiento administrativo.
43. 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 administrativo<sup>58</sup>:
- a) Los sujetos del procedimiento administrativo son: i) los administrados y, ii) la Administración.
  - b) Los administrados son aquellos que –ya sea porque lo aleguen o porque finalmente pueden resultar afectados por la decisión que se adopte en el procedimiento– poseen derechos o **intereses legítimos** individuales o colectivos.
  - c) Los “terceros administrados” o “terceros interesados” son aquellos administrados que, sin haber iniciado el procedimiento administrativo, poseen derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por el acto a emitirse, motivo por el cual pueden apersonarse al procedimiento administrativo.
  - d) En los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA, el “tercero administrado” o “tercero interesado”, además de los derechos y obligaciones en virtud de lo dispuesto por el artículo 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.
44. 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**

<sup>58</sup> 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.

**derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la decisión a adoptarse.**

45. 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*

46. A manera de preámbulo, debe señalarse que, en el procedimiento administrativo, se genera una relación jurídica – administrativa<sup>59</sup> entre la Autoridad Administrativa y el administrado o el posible afectado<sup>60</sup>, los cuales titularizan diversos derechos y deberes procesales<sup>61</sup>.
47. Con relación a los derechos de estos últimos sujetos, debe mencionarse que, según la doctrina, estos pueden asumir diversas formas<sup>62</sup>, entre las cuales se encuentran: el derecho subjetivo, el interés legítimo y el interés simple.
48. Respecto de este último interés (el interés simple), debe mencionarse que la situación jurídica sería el mero interés en la legalidad, por lo que la legitimación para alegarlo correspondería a cualquier ciudadano por el solo hecho de ser miembro de la sociedad. En virtud de ello, no resultaría necesario alegar un determinado derecho subjetivo o interés legítimo<sup>63</sup>.
49. 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

<sup>59</sup> La relación jurídico – administrativa es aquella que involucra dos (2) situaciones jurídicas distintas, la de los administrados y la de la Administración. En ese sentido, la situación jurídica será activa para aquel titular del derecho y pasiva para aquel titular de un deber correlativo a aquel.  
Ver: Dromi, Derecho Administrativo, p. 701.

<sup>60</sup> **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. (...).

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

<sup>62</sup> Dicha diversidad obedece a la "intensidad de su protección y particularidad o exclusividad con que se los confiera"  
Dromi, Roberto: "Derecho Administrativo, Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 703.

<sup>63</sup> Sobre este tema revisar FERRER MACGREGOR, Eduardo. *Juicio de Amparo e Interés legítimo: La tutela de los derechos difusos y colectivos*. México: Editorial Porrúa, 2003, p. 18.

de un poder en favor de un sujeto concreto respecto de otro, imponiéndole a este último, obligaciones o deberes en su interés propio<sup>64</sup>.

50. 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)

51. 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, Gordillo<sup>65</sup> 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, Cafferatta<sup>66</sup> 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.

52. En tal sentido, Cafferatta indica también que, de acuerdo a Roberto Dromi y Eduardo Menem<sup>67</sup>, 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,

<sup>64</sup> DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. Lima: Gaceta Jurídica S.A, 2005, Tomo I, pp. 705. En este mismo sentido, Eduardo Ferrer señala que dicho derecho “se constituye como la posición a cuyo favor la norma jurídica contiene alguna prescripción configurándolo como la posición de prevalencia o ventaja que el Derecho objetivo asigna al sujeto frente a otros.” (FERRER MACGREGOR, Eduardo. *Juicio de Amparo e Interés legítimo: La tutela de los derechos difusos y colectivos*. México: Editorial Porrúa, 2003, p. 19).

<sup>65</sup> 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](http://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo4.pdf)

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> Dromi, Roberto y Menem, Eduardo. *La Constitución reformada*. Ciudad Argentina, 1994; p.164.Citado por Cafferatta, Néstor. Ob. Cit., p. 244.

usuario, radicado o turista, pero siempre deberá experimentar una vinculación por razón de consumo, vecindad, habitabilidad u otra equivalente o análoga”.

53. 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.
54. 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*

55. 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.
56. Debe mencionarse que, si bien dichas consecuencias jurídicas afectan, finalmente, solo al infractor, no es menos cierto que los pronunciamientos de la Administración (también en el marco de dicho procedimiento) buscan impedir o revertir situaciones antijurídicas, precisamente, como consecuencia de la conducta infractora cometida por el administrado. En ese sentido, conjuntamente con la determinación de responsabilidad, la Administración, necesariamente debe dictar medidas administrativas que busquen revertir los efectos nocivos generados por la conducta infractora.
57. 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.
58. En ese sentido, al tratarse de la protección especial a este tipo de bien jurídico (ambiente) sobre el cual toda persona tiene derecho<sup>68</sup>, el OEFA ha precisado –

<sup>68</sup> CONSTITUCION POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: (...)

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

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 difuso<sup>69</sup>. En ese sentido, ha considerado a las organizaciones de defensa del medio ambiente como una que ostenta el interés legítimo a defenderlo.

59. Ello, a criterio de esta sala y tal como ha sido mencionado en anteriores resoluciones<sup>70</sup>, es acorde con lo establecido por la doctrina y la jurisprudencia de algunos países<sup>71</sup>, los cuales suelen reconducir dentro del interés legítimo a los derechos o intereses de incidencia colectiva como los intereses difusos<sup>72</sup>. Al respecto, de acuerdo con ellas, este tipo de interés legítimo hace referencia a círculos de interés más reducidos (por ejemplo, intereses de determinados grupos o colectividades), entre los cuales se mencionan a los médicos, abogados, trabajadores de una empresa o a los usuarios de un servicio prestado por una determinada empresa, siendo que en algunos casos excepcionales coincide con la totalidad de la comunidad, convirtiéndose con ello, en interés general<sup>73</sup>. De lo anterior se desprende que el interés colectivo o difuso puede constituir un interés legítimo.
60. Ahora bien, con relación a la protección de este bien jurídico resulta pertinente señalar que, según Lozano, las organizaciones que velan por la protección del ambiente desempeñan un papel fundamental en la protección del mismo, siendo que su actuación ha sido decisiva en la toma de conciencia generalizada sobre los problemas ambientales y para empoderar los instrumentos jurídicos de control y de tutela. Debido a ello, son cada vez más los supuestos en los cuales la legislación ambiental reconoce la condición de las ONG ambientales para intervenir en los procedimientos sancionadores como “interesado”<sup>74</sup>.

<sup>69</sup> Sobre el interés difuso, Ferrer señala “(...) (intereses difusos se entienden referidos no al sujeto como individuo sino como miembro de un conglomerado más o menos amplio, creándose una pluralidad de situaciones comunes...”

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

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> Como Italia y México.

<sup>72</sup> Ello es así debido a que, además de ser el interés de todos cualitativamente, en dicho interés están comprendidos todos los intereses públicos y la salvaguarda de la propia legalidad.

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

<sup>73</sup> FERRER MACGREGOR, Eduardo. *Juicio de Amparo e Interés legítimo: La tutela de los derechos difusos y colectivos*. México: Editorial Porrúa, 2003, pp. 21- 22.

<sup>74</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*. Madrid: Editorial Dykinson, 2009, Décima edición, p. 516.

61. Atendiendo a dichas consideraciones, en la Resolución Subdirectoral N° 2362-2018-OEFA/DFAI/SFEM, de conformidad con la información consignada en el Asiento A00003 de la Partida Registral N° 11840143, se señala que el IDLADS tiene como uno de sus objetivos:

La defensa legal gratuita de intereses difusos y colectivos vinculados a la protección del ambiente, los pueblos indígenas, (...) 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 (...).

(Subrayado agregado)

62. 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 vida<sup>75</sup>. 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.
63. De esta manera, en esta etapa del presente procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú, esta sala considera –contrariamente a lo señalado en su recurso de apelación<sup>76</sup>– 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.

---

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

<sup>75</sup> De conformidad con el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú.

<sup>76</sup> 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.

64. Es por ello que, a consideración de esta sala, la SFEM, a través de la Resolución Subdirectoral N° 2362-2018-OEFA/DFAI/SFEM, 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.
65. 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.
66. 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 las resoluciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental cuestionadas en vía judicial*

67. Finalmente, Petroperú refirió en su recurso de apelación que, si bien este tribunal ha ratificado su posición en torno a la incorporación de los terceros dentro de un procedimiento administrativo sancionador, las resoluciones emitidas al respecto, no tienen calidad de firmes y consentidas, puesto que aún no se ha emitido pronunciamiento en la vía judicial.
68. Sobre el particular, cabe señalar que de la revisión de los actuados obrantes en el Expediente se tiene que la Autoridad Instructora, al motivar su pronunciamiento, hizo referencia –en el considerando 13 de la Resolución Subdirectoral N° 2362-2018-OEFA/DFAI/SFEM– al criterio adoptado por este tribunal en anteriores pronunciamientos<sup>77</sup>; en virtud del cual, el *tercero administrado* o *tercero interesado*

<sup>77</sup> Fundamento adoptado a través de las Resoluciones N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE del 8 de julio de 2016 y N° 085-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de diciembre de 2017.

Extracto de la Resolución N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE del 8 de julio de 2016.

52. *“Partiendo de lo antes expuesto –y bajo el marco normativo previamente descrito– es posible arribar a las siguientes conclusiones preliminares:*

- a) *Los sujetos del procedimiento administrativo son: i) los administrados y, ii) la Administración.*
- b) *Los administrados son aquellos que –ya sea porque lo aleguen o porque finalmente pueden resultar afectados por la decisión que se adopte en el procedimiento– poseen derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*
- c) *Los “terceros administrados” o “terceros interesados” son aquellos administrados que, sin haber iniciado el procedimiento administrativo, poseen derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por el acto a emitirse, motivo por el cual pueden apersonarse al procedimiento administrativo.*

goza de los mismos derechos y obligaciones estipulados en el artículo 69° del TUO de la LPAG.

69. Al respecto, cabe precisar que en efecto las resoluciones emitidas por este órgano colegiado (donde se ratifica la postura adoptada) no tienen calidad de cosa juzgada pues sobre las mismas aún no recae pronunciamiento en la vía jurisdiccional<sup>78</sup>; no obstante, contrariamente a lo señalado por el apelante, **aquellas surten plenos efectos**, en tanto no medie decisión alguna por parte del órgano jurisdiccional competente, declarando su revocación o nulidad<sup>79</sup>.
70. Por tanto, en función de lo expuesto en los considerandos *supra*, esta sala estima que lo esgrimido por el administrado en su recurso de apelación carece de asidero, por lo que corresponde confirmar la resolución venida en grado, al haber sido emitida conforme a derecho.

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.- CONFIRMAR** la Resolución Subdirectoral N° 2362-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 31 de julio de 2018, que resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador tramitado bajo el Expediente N° 2566-2018-OEFA/DFAI/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.

- d) *En los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA, el "tercero administrado" o "tercero interesado", además de los derechos y obligaciones en virtud de lo dispuesto por el artículo 60° de la Ley N° 27444, está facultado a aportar pruebas sobre la existencia de infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva". (...)*

<sup>78</sup> Cabe señalar que, de la información recabada a través del portal web del Poder Judicial, a la fecha de emisión de la presente resolución, el procedimiento contencioso seguido en el Expediente N° 17039-2016-0-1801-JR-CA-06, relacionado a la demanda de nulidad de la Resolución N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE, se encuentra en trámite (para la vista de la causa).

<sup>79</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 9.- Presunción de validez**  
Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda.

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

Regístrese y comuníquese.



.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**

**Presidente**

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



.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**

**Vocal**

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



.....  
**MARCOS MARTIN YUI PUNIN**

**Vocal**

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