



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

RESOLUCIÓN N° 018-2017-OEFA/TFA-SME

EXPEDIENTE : 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 1409-2016-OEFA-DFSAI/SDI

SUMILLA: “Se confirma la Resolución Subdirectoral N° 1409-2016-OEFA-DFSAI/SDI, que resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador tramitado bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS al Instituto de Defensa Legal (IDL), en calidad de tercero con interés legítimo, al haberse verificado que cuenta con legítimo interés, de conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 60° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”.

Lima, 27 de enero de 2017

I. ANTECEDENTES

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

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

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

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

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

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

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

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



Fuente y elaboración: DS

2. Con el fin de adecuarse a las obligaciones ambientales establecidas en el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 046-93-EM⁴, el 19 de junio de 1995 la

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

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

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

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

TITULO XV

DISPOSICION TRANSITORIA

Las empresas que se encuentren operando antes de la aprobación del presente Reglamento, presentarán a la D.G.H. un informe sobre su Programa de Monitoreo correspondiente a los dos (2) primeros trimestres, a más tardar el 16 de junio de 1995. Dicho informe deberá incluir, principalmente, los datos obtenidos durante el citado periodo 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 periodo. La fecha límite para la presentación del informe final será el 31 de octubre de 1995, el mismo que será materia de evaluación y suscripción por un auditor ambiental. Dicho informe final

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

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

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

4. El 25 de enero de 2016, Petroperú comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**)⁵ la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo acaecido en dicho día en la progresiva Km 440+781⁶ del Tramo II del ONP⁷, ubicado en el caserío Villa Hermosa, distrito de Imaza, provincia de

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

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

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

De existir observaciones, éstas deberán absolverse en un plazo de treinta (60) días calendario contados a partir de la notificación de Las observaciones bajo apercibimiento de sanción.

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

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

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

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

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

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

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

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

Condorcanqui, departamento de Amazonas⁸ (en adelante, **derrame de petróleo crudo en el Tramo II del ONP**).

5. En atención a dicho evento, del 27 al 29 de enero de 2016 y, posteriormente, del 13 al 17 de febrero de 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA efectuó dos (2) visitas de Supervisión Especial en el Tramo II del ONP⁹. Como resultado de dichas diligencias, la referida dirección detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas¹⁰, conforme se desprende de las actas de supervisión directa correspondientes a cada una de ellas, las cuales fueron evaluadas por la DS en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 575-2016-OEFA/DS-HID (en adelante, **Informe Preliminar de Supervisión del Tramo II del ONP**)¹¹.
6. El 4 de febrero de 2016, Petroperú comunicó al OEFA¹² la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo acaecido el 3 de febrero de 2016 en el Ramal Norte del ONP, ubicado en el distrito de Morona, provincia de Datem del Marañón, departamento de Loreto; aproximadamente, a 13 kilómetros del cruce con el río

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

⁹ Específicamente en la Progresiva Km. 440+781.

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

- Supervisión del 27 al 29 de enero de 2016:

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

Como consecuencia del derrame se habría afectado:

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

- Supervisión del 13 al 17 de febrero de 2016:

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

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

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

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

7. Como consecuencia de dicho evento, entre el 6 al 11 de febrero de 2016 y, posteriormente, entre el 14 al 18 de febrero de 2016, la DS efectuó dos (2) visitas de Supervisión Especial en el Ramal Norte del ONP¹³. Como resultado de dichas diligencias, la mencionada dirección detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas¹⁴, conforme se desprende de las actas de supervisión directa correspondientes a cada una de ellas, las cuales fueron evaluadas por la DS en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 571-

¹³ Específicamente a la Estación N° 5.

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

- Supervisión del 6 al 11 de febrero de 2016:

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

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

Como consecuencia del derrame se habría afectado:

1. Cuerpo de agua:

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

2. Suelo:

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

3. Flora y fauna

4. Salud y/o vida de las personas:

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

- Supervisión del 14 al 18 de febrero de 2016:

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

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

8. En atención a los hallazgos detectados por la DS en las supervisiones especiales llevadas a cabo en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, la referida dirección elaboró el Informe Técnico Acusatorio N° 190-2016-OEFA/DS¹⁵ (en adelante, **ITA N° 190-2016-OEFA/DS**) y el Informe Técnico Acusatorio 191-2016-OEFA/DS¹⁶ (en adelante, **ITA N° 191-2016-OEFA/DS**), ambos del 2 de marzo de 2016, mediante los cuales advirtió la comisión de presuntas infracciones administrativas por parte de Petroperú.
9. Sobre la base de los mencionados informes, mediante Resolución Subdirectoral N° 196-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 4 de marzo del 2016¹⁷, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Petroperú.
10. El 7 y 11 de marzo de 2016¹⁸, el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y Desarrollo Sostenible Perú (en adelante, **IDLADS**) solicitó ante la DFSAI se le incorpore al presente procedimiento. En virtud de dicha solicitud, la SDI emitió la Resolución Subdirectoral N° 327-2016-OEFA/DFSAI/SDI¹⁹ del 8 de abril de 2016 resolvió incorporar al presente procedimiento administrativo sancionador al IDLADS en calidad de tercero con interés legítimo. Dicha incorporación fue confirmada por la Sala Especializada en Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental el 8 de julio de 2016 mediante la Resolución N° 048-2016-OEFA/TFA-SEE.
11. El 29 de abril del 2016²⁰ y 30 de mayo de 2016²¹, el Instituto de Defensa Legal (en adelante, **IDL**) solicitó ante la DFSAI su intervención como tercero con legítimo interés en el procedimiento tramitado bajo el presente, basándose en los siguientes argumentos:
 - a) Mencionó que su incorporación se sustentaba en lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final de las Normas Reglamentarias

¹⁵ Fojas 130 a 147.

¹⁶ Fojas 148 a 165.

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

¹⁸ Fojas 205 a 217.

¹⁹ Fojas 1141 a 1145. Debe mencionarse que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Petroperú el 14 de abril de 2016 (foja 1234 y 1238).

²⁰ Foja 1973 a 1979.

²¹ Foja 2738 a 2743.

que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD²² (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**) y en el artículo 60° de la Ley N° 27444²³, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).

- b) Asimismo, señaló que su institución brindaba asesoría a las comunidades nativas supuestamente afectadas por los derrames ocurridos en la Amazonía Peruana, por ello tiene interés sobre las decisiones que tome la autoridad ambiental en el presente procedimiento.
- c) Adicionalmente, manifestó que al haberse afectado el ambiente con los derrames ocurridos se habría vulnerado el derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado de las comunidades a las que asesora y del entorno en general. A ello, agregó que se encuentra legalmente constituido como una asociación²⁴, cuyo objeto social es promover el conocimiento y el ejercicio de los derechos constitucionales, políticos, civiles, sociales y humanos de todos los ciudadanos del Perú, especialmente, los de escasos recursos económicos.

²² **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD**, que aprueba las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 – Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Participación de terceros con interés legítimo

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

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

²³ **LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 60°.- Terceros administrados

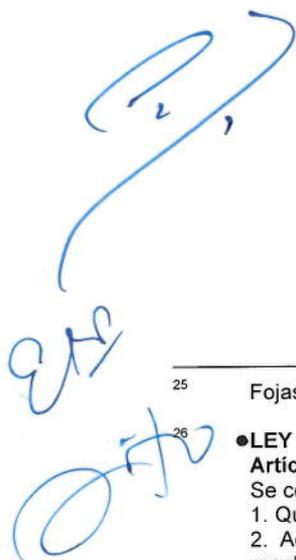
60.1 Si durante la tramitación de un procedimiento es advertida la existencia de terceros determinados no comparecientes cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados con la resolución que sea emitida, dicha tramitación y lo actuado les deben ser comunicados mediante citación al domicilio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

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

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

²⁴ La cual, según refirió IDL se encuentra inscrita en la Partida Registral N° 01867245 del Registro de Personas Jurídicas de la Oficina Registral de Lima.

- d) Agregó que el interés legítimo responde a un interés difuso, en consecuencia, cualquier persona o institución aun cuando no se vea afectado directa o indirectamente por la transgresión al ambiente puede defenderlo atendiendo al interés generalizado.
- e) Finalmente, precisó que habría probado su interés legítimo en su calidad de asesor de las comunidades afectadas por los derrames en la Amazonía y como institución que defiende los derechos humanos, más aun cuando a la fecha se encuentra inmerso en procesos y procedimientos administrativos seguidos contra Petroperú.
12. A través de la Resolución Subdirectoral N° 1409-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 8 de setiembre de 2016²⁵, la SDI resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador al IDL en calidad de tercero con interés legítimo. Los fundamentos expuestos por la SDI fueron los siguientes:
- (i) La SDI señaló que, conforme al numeral 2 del artículo 51° de la Ley N° 27444²⁶, se consideran administrados en un procedimiento administrativo en concreto a aquellos que, sin haber iniciado dicho procedimiento, posean algún derecho o interés legítimo que pueda resultar afectado por la decisión. Asimismo, de conformidad con los numerales 60.1 y 60.3 del artículo 60° de la mencionada ley, la participación de terceros con interés legítimo en el procedimiento administrativo sancionador se encuentra reconocida.
- (ii) Por otro lado, indicó que, atendiendo al nuevo enfoque de la fiscalización ambiental recogido en la Ley N° 30230, el cual privilegia la remediación y el dictado de medidas correctivas, es necesario propiciar una mayor participación ciudadana (a través de los terceros administrados) durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador o recursivo. En esa línea, precisó que el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014 – 2016²⁷ señala como uno de sus objetivos el fortalecimiento por parte de las entidades públicas de los mecanismos de participación ciudadana en la fiscalización ambiental, lo cual permitirá asegurar la sostenibilidad de las actividades económicas y el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado.


²⁵ Fojas 2915 a 2920.

²⁶ ● **LEY N° 27444.**

Artículo 51.- Contenido del concepto administrado

Se consideran administrados respecto de algún procedimiento administrativo concreto:

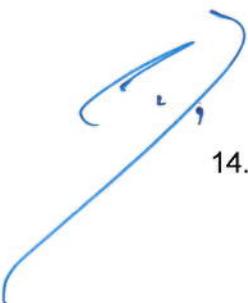
1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
2. Aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, posean derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse.

²⁷ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2014-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de julio de 2014.

- (iii) En el caso particular de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA, la SDI señaló que la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD dispone que las personas jurídicas también pueden intervenir en estos (siempre que cuenten con interés legítimo para ello), aportando pruebas sobre la existencia de una infracción administrativa o el incumplimiento de una medida correctiva.
- (iv) Bajo dicho contexto normativo, la SDI manifestó que de la información consignada en el Asiento N° 17490 de la Partida Registral N° 01867245 del Registro de Personas Jurídicas de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - Oficina Registral de Lima, pudo verificar que el IDL tiene como objeto: promover el conocimiento y ejercicio de los derechos constitucionales, políticos, civiles, sociales y humanos de todos los ciudadanos del Perú, especialmente los de escasos recursos económicos.
- (v) En ese sentido, mencionó que atendiendo a que el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú establece como un derecho fundamental de toda persona el gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida y, partiendo de que el IDL constituye una asociación cuyo objetivo, entre otros, es la de promocionar el conocimiento y el ejercicio del derecho constitucional de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de todos los ciudadanos el país, reunía elementos suficientes para satisfacer la calidad de tercero con interés legítimo, correspondiendo por tanto su incorporación con dicha calidad al presente procedimiento.

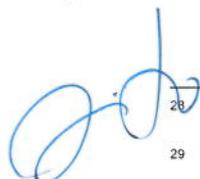


13. Mediante Resolución Subdirectoral N° 1413-2016-OEFADFSAI/SDI²⁸ del 8 de setiembre del 2016, la SDI resolvió, entre otros, declarar confidencial la información referida a: *i) los temas de salud, que permitan identificar a las personas; y, ii) a las partes integrantes correspondientes a una investigación penal; que formen parte del Expediente a lo largo del presente procedimiento administrativo sancionador.*



14. El 10 de octubre de 2016, Petroperú interpuso recurso de apelación²⁹ contra la Resolución Subdirectoral N° 1409-2016-OEFA/DFSAI/SDI, argumentando lo siguiente:

- a) Petroperú sostuvo que para que un sujeto pueda intervenir en un procedimiento administrativo en calidad de "administrado", y con ello, ejercer los derechos y facultades reconocidos en el artículo 55° y otros de la Ley N° 27444 (derecho a recurrir, participar en audiencias, entre otros), es un requisito indispensable que éste se encuentre legitimado para ello,



²⁸ Fojas 2921 a 2927.

²⁹ Fojas 2936 a 2947.

es decir, que pruebe ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo propio y concreto que puedan verse afectados (de forma beneficiosa o perjudicial) por el acto administrativo a emitirse al final del procedimiento.

- b) Atendiendo a ello, señaló que la existencia de intereses generales o difusos no legitiman a la colectividad a participar en los procedimientos administrativos en calidad de “administrados”, por lo que indicó que solo podrán participar ejerciendo los mecanismos de participación ciudadana, pero en ningún caso, participar como administrados en tanto carecen de un derecho o interés legítimo concreto y personal del procedimiento.
- c) Asimismo, precisó que la Ley N° 27444 no ha previsto la incorporación de un tercero a un procedimiento administrativo sancionador; no obstante, señaló que la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD sí lo ha hecho y ha previsto que su actuación se restringiría únicamente a: i) aportar pruebas sobre la existencia de infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva y, ii) 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”.
- d) De esta manera, concluyó que en el presente caso no puede aplicarse de manera analógica el artículo 60° de la Ley N° 27444, pues estas disposiciones están previstas para procedimientos administrativos generales, los cuales no comparten la misma mecánica de los procedimientos de carácter sancionador, siendo la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD la que debería ser usada para dirimir el alcance de la incorporación de un tercero al procedimiento sancionador ambiental o recursivo ambiental.
- e) Sumado a ello, indicó que la DFSAI no ha analizado y, de haberlo hecho, no ha expuesto las razones por las cuales el IDL es un tercero con legítimo interés en el presente procedimiento sancionador, pues solo considera lo indicado en su objeto social, lo cual –precisó– era excesivamente permisivo y podría terminar incorporando a innumerables terceros. Asimismo, sostuvo que para su incorporación la DFSAI se sustenta en el artículo 60° de la Ley N° 27444 y no en su propia norma (la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD). Dicha inaplicación –a su parecer– debe ser explicada a detalle.
- f) Sin perjuicio de tal cuestionamiento, el administrado manifestó que la DFSAI no habría indicado cuál era el rol que tendrá el IDL en el presente procedimiento, ni los derechos que podría ejercer durante el desarrollo del procedimiento. Ello, pese a que la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD establece, de manera expresa, cuáles son las actuaciones específicas que podría ejercer.

g) Por ello, Petroperú concluyó que debía declararse la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1409-2016-OEFA/DFSAI/SDI, toda vez que la incorporación de IDL al presente procedimiento, sin haberse probado su interés legítimo; ni señalado cuáles serían sus actuaciones, conlleva a una situación de inseguridad jurídica para su empresa, afectándose su derecho de defensa y del normal curso del presente procedimiento.

15. El 18 de enero de 2017, se llevó a cabo la Audiencia de Informe Oral ante la Sala Especializada en Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el acta correspondiente.
16. El 27 de enero de 2017, mediante escrito con Registro N° 10068, Petroperú presentó al Tribunal de Fiscalización Ambiental un escrito a través del cual, reiteró los argumentos expuestos en su recurso de apelación y en la audiencia de informe oral, realizada el 18 de enero de 2017.

II. COMPETENCIA

17. 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**)³⁰, se crea el OEFA.
18. 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° 30011³¹ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público

³⁰ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

³¹ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en

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.

19. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA³².
20. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³³ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³⁴ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³⁵, 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.
21. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁶, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y

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

32

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.

33

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.

34

LEY N° 28964.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

35

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.

36

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

Funciones del OEFA³⁷, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

22. 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)³⁸.
23. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)³⁹, 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.
24. 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

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.

³⁷ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁹ **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.

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.

25. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente⁴⁰.
26. 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 fundamental⁴¹, 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 preserve⁴²; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales
27. 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.
28. 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 inciertos⁴³.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴¹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**
Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:
(...)

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

⁴² 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".

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

29. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo de medidas administrativas tramitadas ante el OEFA.

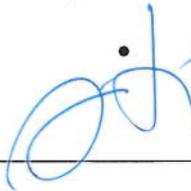
IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

30. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía incorporar al IDL al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS, como tercero con interés legítimo; y, de ser ello así, si se ha transgredido lo dispuesto en la Resolución Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

V.1 Si correspondía incorporar al IDL al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS, como tercero con interés legítimo; y, de ser ello así, si se ha transgredido lo dispuesto en la Resolución Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

31. En su recurso de apelación, Petroperú señaló lo siguiente con relación a la incorporación del IDL al procedimiento administrativo sancionador tramitado en su contra:

- 
- 
- Petroperú sostuvo que para que un sujeto pueda intervenir en un procedimiento administrativo en calidad de “administrado” es requisito indispensable que éste cuente con un derecho subjetivo o un interés legítimo propio y concreto que puedan verse afectados por el acto administrativo a emitirse al final del procedimiento.
 - La existencia de intereses generales o difusos no legitiman a la colectividad a participar en los procedimientos administrativos en calidad de “administrados”, por lo que solo podrán participar ejerciendo los mecanismos de participación ciudadana.
 - La Ley N° 27444 no ha previsto la incorporación de un tercero a un procedimiento administrativo sancionador; no obstante, señaló que la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD sí lo ha hecho a través de ciertas actuaciones.
 - El IDL no cuenta con un derecho subjetivo o interés legítimo que se haya visto afectado. En virtud de ello, no podría ser considerado administrado y, como consecuencia de ello, tampoco podría ser
- 

incorporado al procedimiento administrativo sancionador tramitado en su contra. En ese sentido, no resultaría aplicable lo dispuesto en el numeral 60.3 del artículo 60° de la Ley N° 27444.

- Atendiendo al interés que representa el IDL (interés colectivo o difuso) solo podría participar en el procedimiento administrativo sancionador tramitado en su contra a través de los mecanismos de participación ciudadana como la presentación de denuncias, lo cual no significa que se constituya en un administrado.
- En el presente procedimiento, lo que en todo caso debía aplicarse era lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, toda vez que la misma exige que la participación del tercero se encuentre delimitada a la aportación de pruebas.

32. Dicho esto, para esta sala es posible advertir –de la interpretación formulada por Petroperú a lo dispuesto en el artículo 60° de la Ley N° 27444, así como a la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD– que la SDI, a través de la Resolución Subdirectoral N° 1409-2016-OEFA-DFSA/SDI, habría incorporado al IDL al procedimiento administrativo sancionador tramitado en su contra en **calidad de administrado** y no en calidad de tercero (tal como lo entiende Petroperú).

33. No obstante lo anterior, la SDI, a través de la Resolución Subdirectoral N° 1409-2016-OEFA-DFSA/SDI –sustentándose también en lo recogido por las mencionadas disposiciones legales– resolvió incorporar al IDL al procedimiento administrativo sancionador tramitado contra Petroperú, en **calidad de tercero con legítimo interés**.

34. Ante dicho escenario (es decir, ante la concurrencia de dos interpretaciones distintas), esta sala considera necesario determinar, en primer lugar, quiénes son los sujetos del procedimiento administrativo y cuáles son los requisitos que la Ley N° 27444 ha considerado para ser reconocido como tales. Dicha precisión no solo permitirá dejar en claro los conceptos “administrado” y “tercero” (los cuales han sido materia de interpretación en el presente caso), sino también cuáles son las disposiciones que, de corresponder, regulan una u otra figura. Una vez precisado ello, esta sala procederá a analizar si el IDL fue o no debidamente incorporado al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú por el derrame de petróleo crudo ocurrido en el Tramo II y Ramal Norte del ONP.

Sobre los sujetos del procedimiento administrativo

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

“Artículo 50°.- Sujetos del procedimiento

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

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

2. **Autoridad administrativa:** *el agente de las entidades que bajo cualquier régimen jurídico, y ejerciendo potestades públicas conducen el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos”. (Énfasis agregado)*

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

“Artículo 51°.- Contenido del concepto administrado

Se consideran administrados respecto de algún procedimiento administrativo concreto:

1. *Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*

2. *Aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, posean derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse.”*

37. Del artículo citado precedentemente, se observa que la clasificación de “administrado” reside en el modo en que este actúa, esto es, en “modo activo” (aquel que promueve el procedimiento administrativo) o en “modo pasivo” (aquel que no promueve el procedimiento administrativo pero que, no obstante, puede resultar afectado por el mismo). Pese a dicha clasificación, lo cierto es que en ambos supuestos, los “administrados” son titulares de derechos o intereses legítimos⁴⁴ (individuales o colectivos).

⁴⁴ El desarrollo de estos términos será abordado en los considerandos N°s 55 a 73 de la presente resolución.

38. En esa línea resulta importante destacar que la clasificación del tercero administrado también ha sido advertida por la jurisprudencia⁴⁵ pero bajo la figura “parte del procedimiento administrativo”. En ese sentido, se señala que existen administrados que pueden ser parte de un procedimiento administrativo y otros que, siendo administrados, no poseen dicha calidad procesal⁴⁶ (es decir, no son parte del procedimiento)⁴⁷. No obstante, debido a la afectación que pueden sufrir sus derechos o intereses, están en capacidad de apersonarse al mismo como terceros, conforme a lo dispuesto en el artículo 60° de la Ley N° 27444.
39. En efecto, esta última clase de administrados (aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento o aquellos que no formando parte del mismo, poseen derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la decisión a adoptarse), se encuentra regulada en el artículo 60° de la Ley N° 27444:

“Artículo 60°.- Terceros administrados

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

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

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

40. Como puede advertirse, lo dispuesto en el referido artículo es concordante con lo establecido en el numeral 51.2 del artículo 51° de la Ley N° 27444, en el sentido de que los “terceros administrados” son aquellos administrados que, sin haber iniciado el procedimiento administrativo, poseen derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse, motivo por el cual pueden apersonarse al procedimiento (siendo que, ante tal supuesto, poseen los mismos derechos y obligaciones que los que participan en él). 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.

⁴⁵ Resolución N° 0836-2005/TDC-INDECOPI, emitida en el marco del Expediente N°001027-2002/TDC/Queja.

⁴⁶ LEY N° 27444.

Artículo 55.- Derechos de los administrados

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

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

⁴⁷ 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.

41. En esa misma línea, la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD establece lo siguiente:

“Primera.- Participación de terceros con interés legítimo

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

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

42. Como puede apreciarse, la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD recoge la figura del “tercero interesado”, entendido como el “tercero administrado” –concepto recogido en el artículo 60° de la Ley N° 27444– esto es, aquel que ostenta un derecho o interés legítimo. Ello queda 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.”⁴⁸ (Énfasis agregado)

⁴⁸

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

43. En adición a ello, debe mencionarse que las atribuciones de los terceros interesados a las que hace referencia la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD son facultades **complementarias y especiales** respecto de aquellas establecidas en el artículo 60° de la Ley, toda vez que, al reglamentar sus procedimientos especiales, el OEFA, en su calidad de entidad de la Administración, se encuentra sujeta a las disposiciones contempladas en la Ley N° 27444 (entre ellas, la establecida en su artículo 60°⁴⁹).
44. Por otro lado, cabe precisar que –en atención a lo manifestado por Petroperú en su recurso de apelación⁵⁰– si bien la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD evidenció solo dichas facultades para la participación de los terceros interesados en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA, ello fue así porque el citado dispositivo fue expedido en el marco de lo dispuesto en Ley N° 30230, cuyo artículo 19°⁵¹ estableció que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de su entrada en vigencia, el OEFA privilegiaría acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Partiendo de ello, se buscó promover la participación de las organizaciones civiles de defensa del ambiente, a efectos de que estas coadyuven a la autoridad administrativa a determinar, por ejemplo, la medida administrativa idónea al caso concreto, así como en el seguimiento de su cumplimiento⁵².

⁴⁹

LEY N° 27444.

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.

⁵⁰

En su recurso de apelación, Petroperú sostuvo que siguiendo la línea de lo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, se advierte que los supuestos en los cuales un tercero interviene dentro de un procedimiento administrativo sancionador, únicamente serían: i) aportando pruebas sobre la existencia de infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva, ii) 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".

⁵¹

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 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 (...)

⁵²

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

45. Como resultado de dicho análisis, no cabría una lectura restrictiva de la norma como aquella efectuada por Petroperú, aduciendo que la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD contempla la “figura del tercero” (entendido, por la referida empresa, como aquel que cuenta con un interés simple y no un interés legítimo) y que solamente podría intervenir –previa acreditación del interés legítimo⁵³– en actuaciones concretas como las indicadas en la referida resolución de consejo directivo.
46. Partiendo de lo antes expuesto –y bajo el marco normativo previamente descrito– es posible arribar a las siguientes conclusiones preliminares:
- Los sujetos del procedimiento administrativo son: i) los administrados y, ii) la Administración.
 - 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.
 - 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.
 - 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.
47. Atendiendo a dichas conclusiones preliminares, resulta claro para esta sala que la diferenciación que realiza Petroperú respecto de lo que denomina el sujeto “administrado” con el “tercero” (aduciendo que, a diferencia del primero, el segundo no posee un derecho subjetivo y/o interés legítimo, siendo que en virtud de ello no estaría legitimado para participar en los procedimientos administrativos), es contraria a las disposiciones anteriormente citadas, toda vez

de las medidas cautelares y correctivas más apropiadas, así como en el seguimiento del cumplimiento de las medidas dictadas”.

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

que, precisamente, el artículo 60° de la Ley N° 27444 recoge como un tipo de “administrado” al “tercero administrado”, el mismo que, sin haber iniciado el procedimiento, **posee derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la decisión a adoptarse**⁵⁴.

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

Sobre las nociones de derecho subjetivo e interés legítimo

49. A manera de preámbulo, debe señalarse que en el procedimiento administrativo, se genera una relación jurídico – administrativa⁵⁵ entre la Autoridad Administrativa y el administrado o el posible afectado⁵⁶, los cuales titularizan diversos derechos y deberes procesales⁵⁷.
50. Con relación a los derechos de estos últimos sujetos, debe mencionarse que, según la doctrina, estos pueden asumir diversas formas⁵⁸, entre las cuales se encuentran: el derecho subjetivo, el interés legítimo y el interés simple.

⁵⁴ Sobre este punto, cabe traer a colación lo indicado por Petroperú en su recurso de apelación, en el sentido de que el numeral 60.3 del artículo 60° de la Ley N° 27444 regularía el “cambio de la calidad de tercero a administrado” al haber probado el primero ser titular de un derecho o interés legítimo que pueda ser afectado con la resolución final del procedimiento administrativo.

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

⁵⁵ 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.

⁵⁶ LEY N° 27444.

Artículo 235°.- Procedimiento sancionador

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

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
(...).

⁵⁷ Sobre este punto, revisar Dromi, Roberto: “El procedimiento Administrativo, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999, p. 161.

⁵⁸ Dicha diversidad obedece a la “intensidad de su protección y particularidad o exclusividad con que se los confiera” Dromi, Roberto: “Derecho Administrativo, Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 703.

51. 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 legítimo⁵⁹.
52. 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 propio⁶⁰.
53. 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)

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

“conurrencia de individuos a quienes el orden jurídico otorga una protección especial por tener un interés personal y directo en la impugnación del acto. El interés debe ser un círculo definido y limitado de individuos, de modo personal y directo. No se trata de que el recurrente tenga un interés personalísimo en el sentido individual y exclusivo – ello implicaría

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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).

*acercarse a la hipótesis del derecho subjetivo–, sino de un interés individual ocasionalmente protegido. En otros casos, se une al interés general de todos, un interés particular derivado de una situación especial*⁶¹.
(Énfasis agregado)

55. 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.
56. Bajo esa línea argumentativa; con el fin de determinar si el IDL posee este tipo de interés (el cual ha sido cuestionado por Petroperú) en el procedimiento administrativo sancionador, es necesario precisar la naturaleza del mismo.

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

57. 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.

58. Debe mencionarse que, si bien dichas consecuencias jurídicas afectan, finalmente, solo al infractor– no es menos cierto que los pronunciamientos de la Administración (también en el marco de dicho procedimiento) buscan impedir o revertir situaciones antijurídicas, precisamente, como consecuencia de la conducta infractora cometida por el administrado. En ese sentido, conjuntamente con la determinación de responsabilidad, la Administración, puede –y de hecho está facultada– a dictar medidas administrativas que busquen revertir lo generado por la conducta infractora.

59. 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

⁶¹ Ibidem.

administrativas en el marco del mismo, como es el caso de la medida cautelar y la medida correctiva.

60. En ese sentido, al tratarse de la protección especial a este tipo de bien jurídico (ambiente) sobre el cual toda persona tiene derecho⁶², el OEFA ha precisado – conforme a lo recogido en la exposición de motivos de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (citada anteriormente)– que, con independencia de los sujetos que establecen la relación jurídica procedimental en los procedimientos sancionadores de su competencia (esto es, la Administración y el sujeto infractor), **se ha contemplado como posibles afectados (terceros interesados) a todas las personas naturales o jurídicas (ciudadanía en general), dado que el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado constituye un derecho difuso**⁶³. En ese sentido, ha considerado a las organizaciones de defensa del medio ambiente como una que ostenta el interés legítimo a defenderlo.
61. Ello, a criterio de esta sala, es acorde con lo establecido por la doctrina y la jurisprudencia de algunos países⁶⁴, los cuales *suelen reconducir dentro del interés legítimo a los derechos o intereses de incidencia colectiva como los intereses difusos*⁶⁵. 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 general⁶⁶. De lo anterior se desprende que el interés colectivo o difuso puede constituir un interés legítimo.


⁶² 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.

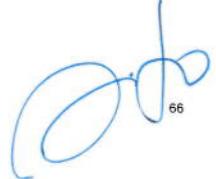

⁶³ Sobre el interés difuso, Ferrer señala "(...)(intereses difusos se entienden referidos no al sujeto como individuo sino como miembro de un conglomerado más o menos amplio, creándose una pluralidad de situaciones comunes..."

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

⁶⁴ Como Italia y México.

⁶⁵ 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.


⁶⁶ FERRER MACGREGOR, Eduardo. *Juicio de Amparo e Interés legítimo: La tutela de los derechos difusos y colectivos*. México: Editorial Porrúa, 2003, pp. 21- 22.

62. 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"⁶⁷.
63. Atendiendo a dichas consideraciones, en el presente caso el IDL tiene como objeto social "*promover el conocimiento y ejercicio de los **derechos constitucionales**, políticos, civiles, sociales y humanos de todos los ciudadanos del Perú, especialmente los de escasos recursos económicos*".
64. 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 vida⁶⁸. 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.
65. De esta manera, en esta etapa del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú por el derrame de petróleo crudo ocurrido en el Tramo II y en el Ramal Norte del ONP, esta sala considera que el IDL sí tiene interés legítimo en participar en dicho procedimiento administrativo, de conformidad con lo establecido en el numeral 60.3 de la Ley N° 27444.
66. Es por ello que, a consideración de esta sala, la SDI, a través de la Resolución Subdirectorial N° 1409-2016-OEFA/DFSAI/SDI, incorporó debidamente al IDL en el procedimiento administrativo seguido contra Petroperú, conforme a lo dispuesto en el artículo 60° de la Ley N° 27444 y la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD. En consecuencia, no se ha transgredido la Primera Disposición

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.

68

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



Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD ni el derecho de defensa del administrado, en la medida que, conforme a lo analizado en el acápite anterior, la referida disposición recoge facultades complementarias y especiales respecto de aquellas establecidas en el artículo 60° de la Ley N° 27444.

67. Finalmente, debe precisarse que, contrariamente a lo señalado por el administrado, la inclusión del IDL en calidad de tercero administrado, no obedece a una confusión con la figura del denunciante, toda vez que la denuncia constituye un instrumento para la colaboración en la que el ciudadano se limita a poner en conocimiento de la autoridad el hecho que considera constitutivo del ilícito⁶⁹, sino que en este caso se ha tomado en cuenta el fin que persigue la institución y su papel para promover el conocimiento y ejercicio de los derechos constitucionales, sociales y humanos.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Subdirectoral N° 1409-2016-OEFA-DFSAI/SDI del 8 de setiembre de 2016; que resolvió incorporar al procedimiento administrativo sancionador tramitado bajo el Expediente N° 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS al Instituto de Defensa Legal (IDL), en calidad de tercero administrado con interés legítimo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

⁶⁹ Ibidem, p. 516.

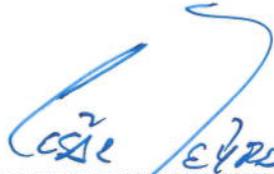
Por otro lado, Martín Tirado refiere que la denuncia no configura al administrado como parte del proceso. MARTIN TIRADO, James Richard. *El rol del denunciante en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores*.

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

Regístrese y comuníquese.



.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Presidente
Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
CESAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Vocal
Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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