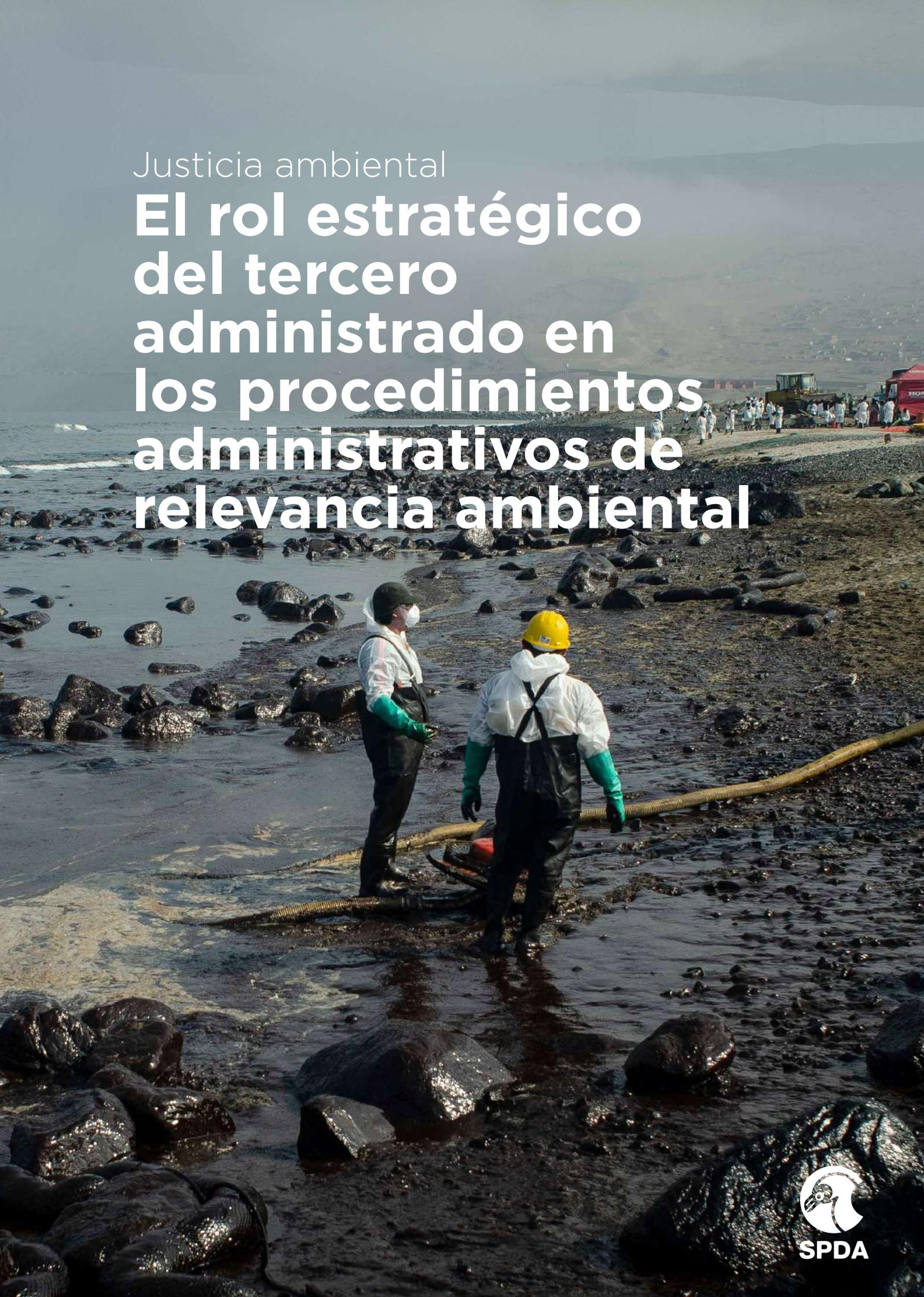


Justicia ambiental

El rol estratégico del tercero administrado en los procedimientos administrativos de relevancia ambiental



Edición: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Autores: Jean Pierre Araujo, Diana Ramirez, Bryan Jara, Wendy Ancieta, Luis Zari, Luz Angélica Gómez, Adriana Romo, Gabriela García Castillo

Coordinación editorial: Nicole Gonzales

Diagramación: Angel Flores-Montúfar

Corrección de estilo: Angel Flores-Montúfar

Fotos: Alonso Molina / SPDA

Cita sugerida:

Araujo, J., Ramirez, D., Jara, B., Ancieta, W., Zari, L., Gómez, L., Romo, A. y García, G. (2023). *Justicia ambiental. El rol estratégico del tercero administrado en los procedimientos administrativos de relevancia ambiental.*

Lima: SPDA

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación; sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Director del programa Gobernanza Marina: Bruno Monteferri

Directora del programa Política y Gobernanza Ambiental: Carol Mora

Director del programa de Bosques y Servicios Ecosistémicos: José Luis Capella

Directora del programa de Biodiversidad y Pueblos Indígenas: Silvana Baldovino Beas

Primera edición digital, enero 2024

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2024-00898

ISBN: 978-612-4261-95-4

Esta publicación estará disponible para su libre descarga en:

www.spda.org.pe

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) es una asociación civil sin fines de lucro que desde su fundación en el año 1986 ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental y en el diseño e implementación de instrumentos que favorezcan el desarrollo sostenible bajo principios de gobernanza, equidad y justicia.

Esta publicación es posible en el marco del proyecto “Soporte estratégico para la conservación marina basada en áreas en el Perú”, financiado por la Fundación Oceankind, que tiene por objetivo lograr la implementación de estrategias clave para la protección del ambiente marino peruano; así como el proyecto “Bienestar Sostenible”, financiado por Mackenzie Scott.

Justicia ambiental

El rol estratégico del tercero administrado en los procedimientos administrativos de relevancia ambiental

Siglas y acrónimos

ATFFS	Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre
DGAAH	Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos
Dicapi	Opinión Consultiva
LGA	Ley General del Ambiente
LPAG	Ley de Procedimiento Administrativo General
LTAIP	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Osinergmin	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PAS	Procedimiento Administrativo Sancionador
PE	Presidencia Ejecutiva
PR	Plan de Rehabilitación
RELAPASAA	Refinería La Pampilla S.A.A.
Senace	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
Serfor	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
TFA	Tribunal de Fiscalización Ambiental
TUO	Texto Único Ordenado

Presentación

Ante la mayor catástrofe ambiental en el mar peruano, ocurrida el 15 de enero de 2022, desde la Sociedad Peruana Derecho Ambiental (SPDA) nos organizamos para trabajar activamente en la búsqueda de soluciones. Nuestras primeras acciones estuvieron enfocadas, por un lado, en orientar e informar a la ciudadanía sobre del marco legal aplicable, y por otro, en advertir a las autoridades responsables sobre los procedimientos y las medidas que debían implementar de manera temprana para mitigar los impactos del derrame producido en la costa central.

Durante 2022, a nivel de investigación jurídica, bajo el ejercicio de la defensa de los derechos ambientales, la SPDA se constituyó como tercero administrado en ocho procedimientos administrativos (siete ante OEFA y uno ante Serfor) iniciados con motivo de las acciones de fiscalización iniciadas contra Refinería La Pampilla S. A. A. – Relapasaa. En noviembre de 2023, la SPDA fue incorporada como tercero administrado en los 18 procedimientos iniciados ante la Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas (DGAAH).

En ese sentido, tras casi dos años como tercero administrado en los diferentes procedimientos administrativos iniciados durante el caso, queremos compartir nuestra experiencia y promover la reflexión sobre la necesidad de difundir y fortalecer esta herramienta.

La condición de tercero administrado en los procedimientos de relevancia ambiental permite ejercer activamente derechos como la participación ciudadana o el acceso a la justicia ambiental, así como el derecho a gozar de un ambiente sano y adecuado para el desarrollo, la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, la defensa de intereses difusos, entre otros.

Así como favorece el ejercicio de derechos, la condición de tercero administrado en procedimientos de relevancia ambiental también genera obligaciones. Este podrá participar activamente mediante la presentación de argumentos, medios probatorios y análisis técnico-legales, así como ejercer un seguimiento en el proceso de toma de decisiones con miras a su eficiencia y eficacia. No obstante, también deberá tener en cuenta una serie de obligaciones como el respeto por el debido procedimiento, el actuar de buena fe y la reserva de la información.

Finalmente, debe resaltarse que la participación como tercero administrado en procedimientos de relevancia ambiental no se encuentra sujeta a intereses particulares (de quien detenta esa categoría o de quienes lo impulsan), sino al bien común, al estar vinculada directamente a la defensa de un interés difuso (en este caso, el derecho a gozar de un ambiente sano y saludable). De esa manera, podemos decir que el rol principal del tercero administrado en los procedimientos de relevancia ambiental consiste en brindar argumentos técnico-jurídicos que permitan que las autoridades a cargo tomen decisiones en un tiempo prudente y, sobre todo, que se encuentren ajustadas a nuestra normativa.

Historia de un derrame

A fin de facilitar el acceso a la información, la SPDA ha desarrollado el portal www.historiadeunderrame.pe. Este visibiliza el estado de las decisiones adoptadas por las diferentes agencias competentes del gobierno peruano, y asimismo recoge las investigaciones periodísticas, los documentales y otros materiales comunicacionales que buscan ofrecer una mirada holística sobre el problema, sus impactos y las acciones prioritarias para su solución.

Además, existe una publicación que recopila los primeros artículos aparecidos después del derrame: “A un mes del derrame de petróleo: artículos sobre el desastre ambiental”. Asimismo, como parte de la estrategia de justicia ambiental impulsada por la SPDA, se publicó “11 propuestas normativas para evitar una nueva catástrofe ambiental”, documento que brinda herramientas para lograr una mejor regulación que permita al país enfrentar una emergencia de este tipo, así como también fortalecer al sector ambiental.



Índice

1. Acceso a la justicia ambiental y la defensa de intereses difusos	8
1.1. La evolución de los derechos fundamentales y su protección	8
1.1.1. Derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado	9
1.1.2. Derecho de acceso a la justicia ambiental	10
2. Procedimientos administrativos sancionadores	12
2.1. Naturaleza reservada de los Procedimientos Administrativos Sancionadores	12
3. El tercero administrado en los procedimientos administrativos sancionadores	14
3.1. Legislación nacional	14
3.2. Legislación y jurisprudencia comparada	16
3.3. Legitimidad para ser incorporado como tercero administrado	19
3.3.1. Naturaleza jurídica del tercero administrado	19
3.3.2. Procedimiento administrativo sancionador ambiental y el legítimo interés	20
3.4. Obligaciones del tercero administrado en los PAS ambientales	22
3.5. Derechos del tercero administrado en los PAS ambientales	23
4. Pronunciamientos de las entidades fiscalizadoras y supervisoras sobre la incorporación de terceros administrados	24
4.1. Pronunciamientos del OEFA	25
4.2. Pronunciamientos del Minem	27
4.3. Pronunciamientos del Senace	30
5. Experiencia de la SPDA en su incorporación como tercero administrado	32
5.1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)	32
5.2. Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor)	34
6. Propuestas para consolidar la participación de los terceros administrados en los PAS en materia ambiental	37
6.1. Rol tutelar de los órganos a cargo de la instrucción, decisión y revisión administrativa de las decisiones	37
6.2. Actualización de las regulaciones sobre los PAS conducidos por entidades con competencias ambientales	39
Referencias bibliográficas	40

1. Acceso a la justicia ambiental y la defensa de intereses difusos

1.1. La evolución de los derechos fundamentales y su protección

Los derechos fundamentales, tal y como los conocemos en nuestro sistema constitucional, son producto de un proceso evolutivo que ha permitido su desarrollo y fortalecimiento. En efecto, a lo largo de la historia, podemos identificar tres etapas importantes en este proceso (Priori, 1997):

- los derechos fundamentales de primera generación, correspondientes con los derechos individuales: la vida, la libertad, la igualdad, etc.,
- los derechos de segunda generación, es decir, los derechos sociales y económicos: derechos laborales, seguridad social, salud, etc., y
- los derechos de tercera generación, que implican a los derechos al desarrollo, a la protección del ambiente, al patrimonio cultural.

Tal y como advierte Priori (1997), “pasamos de una concepción individualista de los derechos hacia una concepción colectiva de los mismos”. Este tránsito de lo individual a lo colectivo trajo consigo, además, nuevos retos para el derecho procesal constitucional, en tanto debió procurar el desarrollo de nuevas herramientas y/o mecanismos que aseguren la tutela efectiva de los derechos fundamentales desarrollados a lo largo de sus distintas generaciones.

Al respecto, nuestra Constitución Política (1993) recoge también este proceso evolutivo y reconoce una serie de procesos constitucionales que buscan salvaguardar los derechos fundamentales de la ciudadanía (en el ámbito individual o colectivo). En efecto, la Constitución desarrolla, entre los artículos 200 y 202.3, los distintos procesos constitucionales que pueden ser impulsados en nuestro ordenamiento. Ellos pueden ser agrupados, según su finalidad (Landa, 2018), en aquellos que buscan

- garantizar la supremacía jurídica de la Constitución y nuestro ordenamiento legal: proceso de inconstitucionalidad y acción popular,
- proteger los derechos fundamentales frente a amenazas generadas a nivel público o privado: procesos de amparo, hábeas corpus, hábeas data y cumplimiento, y
- asegurar el ejercicio de las competencias y funciones reconocidas en la Constitución: conflicto de competencias.

Sin duda, a lo largo de la vigencia de nuestra Carta Magna, los procesos constitucionales han facilitado el acceso a la justicia ambiental, con la que se ha salvaguardado nuestro derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado.

Ahora bien, a nivel normativo, el desarrollo del derecho de acceso a la justicia ambiental, reconocido por la Ley 28611, Ley General del Ambiente, y la regulación del tercero administrado, reconocida por el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley 27444) y aprobada por el Decreto Supremo 04-2019-JUS (TUO LPAG), han generado una nueva herramienta que permite a la ciudadanía el acceso a la justicia ambiental. En efecto, el tercero administrado implementado en procedimientos ambientales permite que las personas (naturales o jurídicas) puedan constituirse como parte a fin de exigir, representar y/o colaborar con la protección y defensa del ambiente y los recursos naturales.

1.1.1. Derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado

La Constitución Política del Perú, en el artículo 2.22, establece que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Con relación a los alcances del término “ambiente”, el Tribunal Constitucional (2008) ha señalado que este concepto “involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo integrante de este mundo natural (...)”.

Por su parte, Alegre (2010) señala que, para entender el alcance de este derecho fundamental, se debe tener en cuenta que su objeto jurídico está vinculado al interés público y transgeneracional, que trasciende el ámbito de lo individual y lo colectivo, de lo local e, incluso, de lo generacional.

En efecto, cuando hablamos del derecho a gozar de un ambiente sano, adecuado para el desarrollo de la vida, estamos frente al reto de asegurar este derecho de manera universal para toda la ciudadanía, comprendiendo además la importancia de que estas condiciones trasciendan en el tiempo en beneficio de las generaciones futuras.

Ahora bien, respecto a la tutela del citado derecho fundamental, el Tribunal Constitucional (2008) ha establecido que debe ser comprendido desde una triple dimensión, como principio transversal de nuestro ordenamiento jurídico que se materializa en la obligación del Estado de proteger nuestras riquezas naturales; como derecho de las personas a gozar de un ambiente sano que resulta exigible por diversas vías judiciales; y, como un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y la ciudadanía.

La evolución de nuestro ordenamiento jurídico ambiental ha permitido, además, que la defensa y exigencia del citado derecho fundamental no se reserve solo a la vía jurisdiccional, sino que, en la actualidad, también contamos con herramientas que nos permiten exigir su defensa por vía administrativa. En efecto, herramientas como las denuncias administrativas ambientales, o la incorporación como terceros administrados en procedimientos de relevancia ambiental, son alternativas que facilitan el acceso a la defensa de este derecho fundamental.

1.1.2. Derecho de acceso a la justicia ambiental

El artículo IV del Título Preliminar (TP) de la Ley 28611, Ley General del Ambiente (LGA), reconoce el derecho de acceso a la justicia ambiental al establecer que

Toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva, ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación del patrimonio cultural vinculado a aquellos.

Este artículo también establece que los ciudadanos podemos interponer acciones legales, sin necesidad de que exista afectación directa del accionante, por cuanto el interés moral legitima cualquier acción aun cuando no se refiera directamente al accionante o a su familia.

Al tratarse de afectaciones al ambiente y/o los recursos naturales, los ciudadanos podemos acudir en su defensa, exigiendo a las autoridades administrativas o jurisdiccionales la adopción de las medidas necesarias para la conservación y/o protección del ambiente y de los recursos naturales.

El derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado forma parte, como ya se mencionó, de los llamados derechos de tercera generación. El desarrollo de cada una de las generaciones de derechos fundamentales a lo largo del tiempo exigió que los mecanismos de tutela jurisdiccional evolucionen desde una lógica de protección individual hacia una mirada más colectiva, que permita brindar protección a esta nueva generación de derechos donde confluyen lo individual y colectivo, sin que necesariamente se puedan individualizar bajo criterios objetivos o subjetivos. Ese es el caso de derechos referidos a la protección del ambiente, el patrimonio cultural, el desarrollo, entre otros (Priori, 1997).

Ahora bien, en el caso del ambiente y recursos naturales, desde una perspectiva procedimental, nos encontramos ante la defensa de intereses difusos, lo cual habilita a toda persona que vea afectado su derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado a interponer acciones legales y así garantizar su participación en los procedimientos y procesos.

Así lo reconocen la Constitución Política y el Tribunal Constitucional (2001), al determinar que “el derecho de gozar de un ambiente adecuado y equilibrado constituye un derecho subjetivo de raigambre fundamental, cuyo titular es el ser humano considerado en sí mismo, con independencia de su nacionalidad, y que además de un derecho subjetivo, **se trata también de un derecho o interés con caracteres difusos, en el sentido de que es un derecho que lo titularizan todas y cada una de las personas**”.

Con relación al interés difuso, el Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil señala que “(...) es aquel **cuya titularidad corresponde a un número indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial, tales como el medio ambiente** o el patrimonio cultural o histórico o del consumidor” (énfasis y subrayado añadidos).

Esta posición también ha sido asumida por el Tribunal Constitucional en su sentencia sobre el expediente 1757-2007-PA/TC, en cuyos fundamentos 15 y 16 explica que la defensa de los derechos ambientales tiene la naturaleza de interés difuso, por lo que toda persona puede exigir su protección. A su vez, el Tribunal Constitucional precisa que: “(...) los derechos difusos tienen una característica especial, que le otorgan una particularidad: nadie en particular es titular exclusivo y al mismo tiempo todos los miembros de un grupo o categoría determinada son sus titulares”.

2. Procedimientos administrativos sancionadores

2.1. Naturaleza reservada de los procedimientos administrativos sancionadores

El artículo 17 del Texto Único Ordenando de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), en lo referente a la publicidad de información catalogada como confidencial, señala que

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:

3. La información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final.

4. La información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso.

De lo señalado, se desprende que **la información que se obtenga en el marco de un procedimiento administrativo sancionador (PAS) será reservada hasta que la resolución, que pone fin a dicho procedimiento, quede consentida, o cuando transcurran más de seis meses desde que inició dicho procedimiento.**

Como se observa en el Cuadro 1, cuando se presentaron solicitudes de acceso a la información para conocer el estado de los procedimientos sancionadores iniciados contra RELAPASAA, no se obtuvo detalle respecto de estos hasta que se cumplió el plazo indicado por ley. El sustento legal para la negación fue el siguiente:

Cuadro 1

Solicitudes de acceso a la información pública denegadas que fueron ingresadas por la SPDA en los cuatro primeros meses de ocurrido el derrame

Entidad	Fecha de registro de solicitud	Motivo de negación	Fuente
OEFA	2 de marzo de 2022	La información requerida forma parte de una investigación en trámite, la misma que, a la fecha, guarda carácter de la información confidencial	Carta 00498-2022-OEFA/RAI. Expediente 2022-E01-018203
Osinergmin	2 de marzo de 2022	Conforme el numeral 3 del artículo 17, toda información de los procedimientos administrativos sancionadores (materia del procedimiento, la base legal imputada y los actuados en el mismo) están excluidas del acceso a la información pública.	
Dicapi	18 de febrero de 2022	Conforme lo establecido en el artículo 15 (B) de la ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sobre el acceso al expediente.	Oficio N° 00640/21 de fecha 24 de febrero de 2022.

3. El tercero administrado en los procedimientos administrativos sancionadores

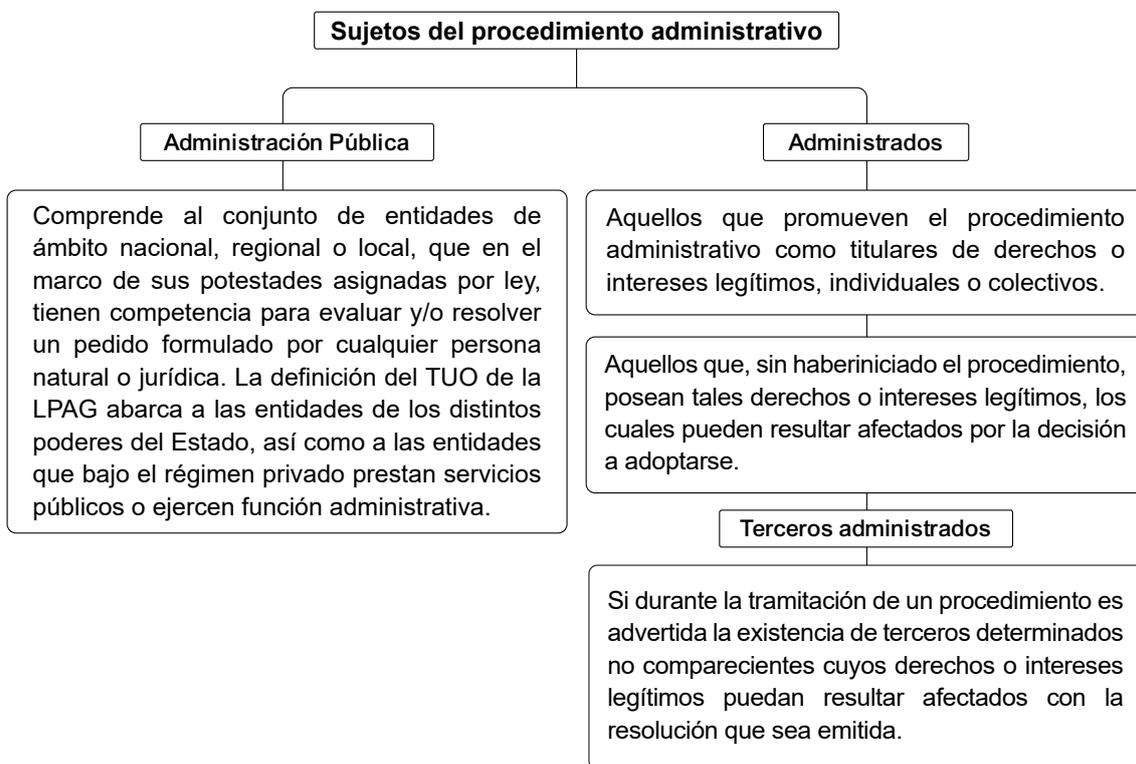
3.1. Legislación nacional

De acuerdo con los artículos 61 y 62 del TUO LPAG, los sujetos de los procedimientos administrativos son la autoridad administrativa y **los administrados**, los cuales son **clasificados como** aquellos que promueven el procedimiento administrativo (como titulares de derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos), y **aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, posean tales derechos o intereses legítimos, los cuales puedan resultar afectados por la decisión a adoptarse.**

En esta clasificación de los administrados, los segundos se corresponden con el concepto de “terceros administrados” establecido en el artículo 71 del TUO LPAG. Allí se les define como aquellas personas cuyos derechos e intereses legítimos pueden resultar afectados por una decisión administrativa próxima a emitir, como se muestra en el Gráfico 1. Ante esta posible afectación, el artículo reconoce el derecho de estas personas a ser incorporadas en el procedimiento administrativo y se constituyan como parte.

Gráfico 1

Sujetos del procedimiento administrativo



En el mismo artículo 71, el numeral 3 precisa que a los terceros administrados les corresponden los mismos derechos y obligaciones exigibles a las partes. En consecuencia, les asisten los derechos de tener acceso al expediente, ser notificados debidamente de todos los actuados que se generen o sean presentados por cada una de las partes, entre otros.

Con lo antes señalado coincide Morón Urbina (2019) cuando interpreta los alcances de la figura del tercer administrado y señala que “la calidad de tercero sólo permanece en tanto y en cuanto aquel no intervenga o participe en el procedimiento. Cuando ingresa, adquiere de pleno derecho el carácter de administrado”. En tal sentido, cuando un tercero administrado es notificado con la resolución que resuelve incorporarlo a un proceso en calidad de tercero administrado, cuenta con los mismos derechos de las partes y, por ende, se despliega el deber de la autoridad competente de reconocer dichos derechos.

Para comprender a mayor profundidad los alcances del numeral 71.3, resulta importante revisar el artículo IV del Título Preliminar del TUO LPAG, cuyo numeral 1.2 desarrolla el principio del debido procedimiento. Este principio, al igual que los demás contenidos en el artículo IV, es de observancia obligatoria en todos los procedimientos administrativos seguidos por la Administración Pública.

El principio del debido procedimiento (TUO LPAG) establece que:

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.

Es decir, a los administrados les asisten todas las garantías del debido procedimiento, por lo que a los terceros administrados, al incorporarse a los procedimientos administrativos, también le son de aplicación dichas garantías, ya que adquieren calidad de parte.

Asimismo, cabe resaltar lo establecido en la LPAG respecto de la necesidad de incorporar a estos terceros, pues la razón que advierte la LPAG es que la resolución final podría afectar los derechos e intereses legítimos. Tal y como señala Morón (2019), la noción de tercero administrado en sede administrativa es más amplia que en sede judicial en atención al interés público inherente que hay en cualquier procedimiento administrativo. Es más, cuando Morón desarrolla el concepto de tercero administrado precisa que podríamos definir a esta figura como aquel sujeto distinto al accionante o reclamante que durante el transcurso del procedimiento se presenta ostentando un interés jurídico respecto del acto que será emitido.

Lo indicado en el párrafo anterior es importante porque nos ayuda a entender que esta figura está presente en el ordenamiento jurídico para proteger diversos intereses como los derechos difusos, por lo que, si bien no se aplicaría en cualquier procedimiento, adquiere relevancia y sentido en aquellos en los que se esté discutiendo temas que, finalmente, puedan tener repercusión en derechos colectivos.

La LPAG reconoce dos tipos de terceros administrados: los determinados no comparecientes y los no determinados. Sobre ello, el TUO de la LPAG, en el artículo 71.2, precisa que, en el caso de los terceros administrados no determinados, la citación es realizada a través de una publicación, o mediante la realización del trámite de información pública. Sobre los tipos de terceros administrados, Morón (2019) explica que hay dos tipos: los de intervención voluntaria y los de intervención provocada. En el caso de los de intervención voluntaria estamos frente a los indeterminados, por lo que las autoridades administrativas deben hacer esfuerzos para dar a conocer la materia, y aquellos con intereses en el tema y cuya resolución les vaya a afectar, deben comparecer. Casos de este tipo los podemos ver en declaratorias de quiebra, convocatoria a licitaciones, entre otras. Respecto a la intervención provocada (que puede ser el caso de los procedimientos administrativos sancionadores), Morón explica que los agentes públicos están en la obligación de notificar personalmente a los terceros determinados; además, hay una obligación de parte de los administrados que forman parte de la relación procesal de proporcionar a las autoridades cualquier información dirigida a identificar a otros administrados.

En conclusión, la figura de tercero administrado encuentra su base en la LPAG, y es sumamente importante para el resguardo de intereses difusos en sede administrativa cuando la decisión de los operadores de justicia pueda impactar directamente en el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado.

3.2. Legislación y jurisprudencia comparada

A continuación, a través de doctrina y jurisprudencia comparada, queremos reforzar el interés legítimo de los terceros y específicamente de aquellas organizaciones cuyo objeto social es la protección de los recursos naturales.

Como se ha visto, la defensa de los intereses difusos implica una tutela colectiva “difusa” e “indeterminada”, es decir, su protección recae en una comunidad o grupo indefinido cuyos intereses pueden verse afectados: la defensa del medio ambiente es uno de ellos. En ese sentido, uno de los argumentos recurrentes que se suelen esgrimir para cuestionar la incorporación de terceros a los PAS de carácter ambiental es precisamente el cuestionamiento sobre el interés legítimo con el que el tercero administrado cuenta para formar parte del procedimiento.

Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), a través de la Opinión Consultiva OC 23/17, reconoció que el derecho humano a un medio ambiente sano, además de su dimensión individual, también posee una dimensión colectiva:

En su dimensión colectiva, el medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. Ahora bien, el derecho al medio ambiente sano también tiene una dimensión individual, en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad.

Esto refuerza la premisa de que no se requiere la existencia de “repercusiones directas o indirectas” (dimensión individual) para tener un interés legítimo sobre la conservación de un medio ambiente sano, en tanto se trata de un interés universal (dimensión colectiva).

Por otro lado, a nivel europeo, el Convenio de Aarhus es el principal instrumento regional para la promoción del acceso a la información ambiental, a la participación en las decisiones de carácter ambiental y de acceso a la justicia ambiental. Este instrumento normativo desarrolla el concepto de “público interesado”, el cual se constituye como un elemento importante y que debe ser tomado en cuenta a fin de reforzar la idea de la participación de terceros administrados en los PAS de carácter ambiental.

El Convenio Aarhus señala que “público interesado” es **todo público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental** o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. A los efectos de la presente definición, **se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la protección del medio ambiente** y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno, como señala el artículo 2 del Convenio Aarhus.

Podemos ver cómo el marco legal europeo delimita concretamente a las organizaciones que trabajan en la protección del medio ambiente como susceptibles de ser integrados en los procedimientos que impliquen decisiones sobre dicha materia.

De la misma manera, la Unión Europea, a partir de la ratificación del Convenio, ha publicado una serie de normas que desarrollan su aplicación a nivel regional. Así, la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, emitida el 26 de mayo de 2003, establece medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente. En dicha directiva, se vuelve a destacar la necesidad de fomentar la participación de “asociaciones, organizaciones y grupos y, en particular, la de organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente” en las decisiones que pueden tener un efecto significativo en el medio ambiente.

Resulta interesante conocer la transposición que España ha realizado tanto del Convenio como de las directivas correspondientes a su ordenamiento nacional.

Al respecto, la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, consagra definitivamente (específicamente en sus artículos 22 y 23) el rol por parte de las organizaciones no gubernamentales que se dedican a la protección del medio ambiente, y les confiere la capacidad específica de interponer una acción popular en asuntos ambientales, con lo que demuestra la legitimidad con la que cuentan para velar por la defensa de los intereses difusos ambientales.

En esa misma línea, las legislaciones de diversos países latinoamericanos ya contemplan la participación de terceros interesados en el marco de procesos administrativos sancionadores, bajo diferentes denominaciones o conceptos, aunque comparten la misma esencia jurídica, que es la participación del tercero interesado en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

Tal es el caso de Colombia, donde el equivalente a la figura del tercero administrado de la legislación peruana se realiza bajo el término de “tercero interviniente”. Tenemos, además, estas tres leyes: la Ley 99 de 1993, llamada Ley General Ambiental (particularmente sus artículos 69 y 70), la Ley 1333 de 2009 (artículos 20 y 28), que establece el procedimiento sancionatorio ambiental, y la Ley 1437 de 2011 (artículo 38), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Una lectura conjunta de estas leyes permite establecer que cualquier persona natural o jurídica puede intervenir en el marco del procedimiento sancionatorio ambiental como tercero con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de las partes cuando, entre otros, haya promovido la actuación administrativa sancionatoria en calidad de denunciante o esté en capacidad de aportar pruebas que contribuyan a dilucidar los hechos materia de esta. Además, según el artículo 20 de la Ley 1333 de 2009, cualquier persona puede aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente según la normativa aplicable.

En el caso de Costa Rica, su Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, contempla la participación de un tercero administrado bajo el término “coadyuvancia”. Según esta Ley, la diferencia entre una parte y un coadyuvante radica en que la parte tiene un interés legítimo o un derecho subjetivo que pueda resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho en virtud del acto final (art. 275), mientras que el coadyuvante se define como “todo aquel que esté indirectamente interesado en el acto final, o en su denegación o reforma, aunque su interés sea derivado, o no actual, en relación con el que es propio de la parte a la que coadyuva” (art. 276).

En Costa Rica, la misma Ley 6227 determina que una persona puede constituirse como “coadyuvante” respecto del promotor del expediente, de la contraparte o la Administración (art. 277), y se le faculta a hacer todas las alegaciones de hecho y derecho, así como a usar todos los recursos y medios procedimentales para hacer valer su interés siempre que no perjudique al coadyuvado (art. 278).

Respetando estas disposiciones, conforme indica Peña (2015), “en los procesos para la tutela de intereses supraindividuales [como la protección del medio ambiente] es posible la coadyuvancia, sin afectar su marcha y pretensión, de las organizaciones interesadas, las no gubernamentales, vecinales, cívicas o de índole similar y cualquier órgano o ente público en asuntos donde exista un interés que deban tutelar”.

3.3. Legitimidad para ser incorporado como tercero administrado

3.3.1. Naturaleza jurídica del tercero administrado

Como hemos observado, el marco legal peruano regula la figura del “tercero administrado”. El artículo 62.2 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), considera como tercero administrado a aquellos sujetos que, sin haber iniciado el procedimiento, poseen algún derecho o interés legítimo que pueda resultar afectado por la decisión a adoptarse.

En el mismo sentido, 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, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país”, precisa que, para la incorporación de un administrado como tercero en el procedimiento administrativo sancionador, es requisito indispensable la existencia de un interés legítimo en la resolución del procedimiento administrativo sancionador:

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. (...)

Sobre este requisito, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA), en su fundamento 53 de la Resolución 048-2019-OEFA/TFA-SEE, indica que el tercero administrado es aquel que posee un interés legítimo que puede ser afectado por la resolución de un procedimiento. En esa línea, la existencia de dicho interés legítimo es la condición que debe poseer un administrado para ser incorporado en el marco de un procedimiento:

Resulta claro para esta Sala que la diferenciación que realiza Petroperú respecto de lo que denomina la “figura del administrado” con la “figura del tercero” (aduciendo que, a diferencia del primero, el segundo no posee un derecho subjetivo y/o interés legítimo, siendo que en virtud de ello no estaría legitimado para participar en los procedimientos administrativos), es contraria a las disposiciones anteriormente citadas,

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

Teniendo en cuenta lo expuesto, el tercero administrado es aquel que, sin ser parte del procedimiento, tiene un interés jurídicamente relevante que lo legitima para participar en el mismo. Es así como adquiere los mismos derechos que los participantes en el procedimiento, es decir, el derecho a ofrecer medios probatorios, tener acceso al expediente administrativo, entre otros, como señala el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, LPAG, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2019-JUS.

Al respecto, Ursula Indacochea (2008), recogiendo una afirmación de Ana María Arrarte, señala lo siguiente: “En concordancia con lo señalado por Ana María Arrarte, entenderemos como tercero a aquel que sin ser titular de la relación material que origina el conflicto de intereses que es materia del proceso, tiene un interés propio jurídicamente relevante para participar en él, por cuanto los efectos pueden alcanzarle directa o indirectamente”.

3.3.2. Procedimiento administrativo sancionador ambiental y el legítimo interés

Un procedimiento administrativo ambiental hace referencia a aquel procedimiento donde el acto a emitirse producirá efectos jurídicos sobre el “derecho fundamental a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado”, por lo que, para determinar si el sujeto cuenta con el legítimo interés para incorporarse como tercero administrado, es necesario tener en cuenta el **carácter difuso** del derecho.

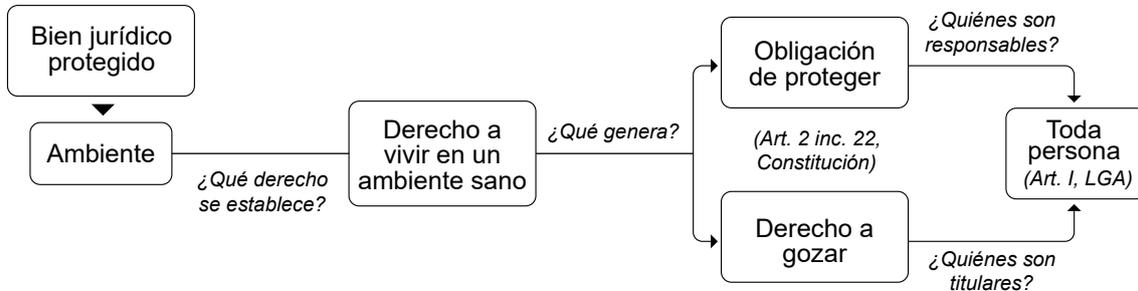
El Tribunal Constitucional (2009) destaca que, ante derechos difusos, “(...) **nadie en particular es titular exclusivo y al mismo tiempo todos los miembros de un grupo o categoría determinada son sus titulares**” (énfasis añadido), quiere decir que se involucra una serie de posibilidades de tutela que tienen los particulares frente al Estado, con la finalidad de lograr la protección del medio ambiente.

Asimismo, de la aplicación supletoria del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil tenemos que la titularidad de los derechos difusos corresponde a un “**conjunto indeterminado de personas**, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial, tales como el medio ambiente” (énfasis añadido).

Es en ese sentido, la legitimidad de un administrado responde a la **titularidad que tiene un sujeto sobre el derecho que verá afectado** por el acto administrativo a emitirse. Entonces, los sujetos con legítimo interés para apersonarse al PAS ambiental, en calidad de terceros, serán todas las personas naturales o jurídicas debido a la naturaleza “difusa”, como se resumen en el Gráfico 2:

Gráfico 2

Titularidad sobre el derecho fundamental “vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado”



Se debe precisar que el reconocimiento a un indeterminado número de personas no conduce a que las entidades competentes para impulsar un PAS admitirán de forma indiscriminada como terceros administrados a cualquier persona natural o jurídica ante la vulneración del derecho a un ambiente sano.

Al contrario, Ricardo Luis Lorenzetti y Pablo Lorenzetti (2021) precisan que el sujeto interesado debe acreditar un “**interés razonable** y suficiente en defensa de aquellos intereses colectivos” donde la razonabilidad debe analizarse con “relación a la certeza del daño”. Asimismo, los autores precisan que la sociedad civil puede demostrar el legítimo interés para la defensa del derecho a vivir en un ambiente sano siempre que evidencie cómo ha sido registrado su objeto para actuar jurídicamente y su representación jurídica.

Por ejemplo, observamos que el OEFA, y recientemente el Minem, han realizados un análisis detenido para evaluar si el sujeto solicitante acreditaba la existencia de un interés legítimo para incorporarse en los procedimientos administrativos ambientales iniciados por ambas entidades.

En el caso de OEFA, se detallarán a profundidad dos resoluciones donde se determina la incorporación de un tercero. No obstante, resaltamos que esta entidad cuenta con amplia jurisprudencia en la que admite la incorporación de sociedades civiles. Para OEFA (2016), mediante los PAS, el “Estado hace efectiva la protección ambiental”; además, “al tratarse de la protección especial a este tipo de bien jurídico (...), ha considerado a las organizaciones de defensa del medio ambiente como una que ostenta el interés legítimo a defenderlo”. Según la misma resolución citada (2016), esto demuestra **la posibilidad de que el resultado del procedimiento tenga efectos sobre la situación jurídica del sujeto titular.**

En los procedimientos administrativos sancionadores en materia ambiental se cuenta con los siguientes elementos:

- El interés legítimo, que habilita la participación de tercero administrado en un procedimiento administrativo sancionador, es el derecho difuso regulado por el artículo 22.2 de la Constitución, referido al derecho que tiene toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.
- La existencia de un interés legítimo permite que el tercero interesado pueda participar dentro del PAS, en conformidad con el artículo 71 del TUO de la LPAG y con la primera disposición complementaria final de las Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación del artículo 19 de la Ley 30230.
- 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 con interés legítimo” son todas las personas naturales o jurídicas (ciudadanía en general) que, en virtud del derecho a vivir en un medio ambiente, sano y equilibrado, y sin haber iniciado el procedimiento administrativo, pueden resultar afectados por el acto a emitirse, motivo por el cual pueden apersonarse al procedimiento administrativo.

3.4.Obligaciones del tercero administrado en los PAS ambientales

En línea con lo expuesto, y conforme el artículo 71.3 del TUO de la LPAG, **todo sujeto que demuestre su legitimidad y se incorpore en un PAS en calidad de tercero administrado adquiere las mismas obligaciones que un administrado.**

Esto quiere decir que un tercero administrado no puede actuar de forma arbitraria y sin restricciones; al contrario, debe cumplir con las siguientes obligaciones, señaladas en el artículo 67 del TUO de la LPAG:

- a. 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 modo afectar el principio de conducta procedimental.
- b. Prestar su colaboración para el pertinente esclarecimiento de los hechos.
- c. Proporcionar a la autoridad cualquier información dirigida a identificar a otros administrados no comparecientes con interés legítimo en el procedimiento.
- d. 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.

3.5. Derechos del tercero administrado en los PAS ambientales

Igualmente, en un PAS, los terceros con legítimo interés o terceros administrados cuentan con derechos que deben ser respetados por las partes (la administración y el administrado). Específicamente, el TUO de la LPAG detalla los siguientes derechos, recogidos en el Cuadro 2:

Cuadro 2

Derechos del tercero administrado

	Derechos
Sobre el sujeto	La precedencia en la atención del servicio público requerido, guardando riguroso orden de ingreso (art. 66.1). Ser tratados con respeto y consideración por el personal de las entidades, en condiciones de igualdad con los demás administrados (art. 66.2).
Sobre el acceso al expediente	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 (art. 66. 3). Acceso al expediente en cualquier momento de su trámite, así como a sus documentos, antecedentes, estudios, informes y dictámenes, obtener certificaciones de su estado y recabar copias de las piezas que contiene, previo pago del costo de estas (art. 171.1).
Sobre el procedimiento administrativo sancionador	Al ejercicio responsable del derecho de formular análisis, críticas o a cuestionar las decisiones y actuaciones de las entidades (art. 66.11) Exigir el cumplimiento de los plazos y términos establecidos para cada actuación o servicio (art. 142.3). Proponer actuaciones probatorias durante la etapa de actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación (art. 170.1) A ser notificados (artículo IV, numeral 1.2.)

Como señala Morón (2019), también existen limitaciones al derecho de acceso al expediente cuando la información contenida en las actuaciones, diligencias, informe o dictámenes puedan afectar el derecho a la intimidad personal o familiar y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

4. Pronunciamientos de las entidades fiscalizadoras y supervisoras sobre la incorporación de terceros administrados

El “principio de predictibilidad o confianza legítima” busca que la relación jurídica (entre la Administración Pública y el/los administrado/s), enmarcada en el procedimiento administrativo, se desarrolle bajo actuaciones congruentes guiadas por el principio de buena fe procedimental, esto es, el respeto mutuo durante el desarrollo de todo el procedimiento administrativo.

El principio de predictibilidad o confianza legítima resulta aplicable a las actuaciones de la Administración Pública y se encuentra recogido en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del TUO LPAG, el cual dispone que

(...) Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables”.

Con relación a dicho principio, Morón (2019) precisa que, para su aplicación, resulta necesaria la configuración de los dos elementos que se citan en el gráfico 3:

Gráfico 3

Elementos para la configuración del principio de predictibilidad o confianza legítima

(...) una conducta originaria de la Administración (...) que por sus circunstancias y características externas es reveladora de su disposición inequívoca de afirmar o mantener una determinada interpretación frente al mismo, de respetar las situaciones preestablecidas o no desmejorar la posición de los administrados, y una conducta constante y reiterada de modo de conformar una situación estable (...).

(...) una expectativa o confianza legítima generada en que la Administración actúa correctamente (...) esta expectativa para ser legítima y no una mera expectativa, debe fundamentarse en signos externos objetivos, lo suficientemente concluyentes para que propicien u orienten de manera razonable en el administrado un determinado sentido de su conducta (...).

También resulta pertinente mencionar que el principio de predictibilidad guarda relación con el principio de seguridad jurídica. Con relación a ello, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

(...) la garantía de certeza y predictibilidad del (y en el) comportamiento de los poderes públicos y de los ciudadanos no es lo mismo que inmutabilidad o petrificación del ordenamiento jurídico. El principio de seguridad jurídica no constitucionaliza la estática social. La vida en comunidad está en constante transformación y, con ella, también las reglas que aspiran a disciplinarla. Por ello, constituyendo el nuestro un ordenamiento jurídico esencialmente dinámico, el principio de seguridad jurídica no impide que el legislador pueda modificar el sistema normativo [Cf. STC 0009-2001- AUTC, Fund. N° 18]. En realidad, lo que demanda es que cuando se tenga que modificarlo esta deba necesariamente considerar sus efectos entre sus destinatarios, encontrándose vedado de efectuar cambios irrazonables o arbitrarios. [Énfasis añadido].

4.1. Pronunciamientos del OEFA

A continuación, expondremos dos resoluciones del TFA del OEFA, en las cuales se observa una postura clara y sostenida a lo largo del tiempo respecto a la participación de los “terceros administrados”.

Resolución 048-2016-OEFA/TFA-SEE del Expediente 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS

El 8 de julio de 2016, el TFA del OEFA emitió la Resolución 048-2016-OEFA/TFA-SEE, a través de la cual resolvió confirmar la Resolución Subdirectoral 327-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 8 de abril de 2016. Esta última, a su vez, resolvía incorporar al procedimiento administrativo sancionador, tramitado bajo el Expediente 126-2016-OEFA/DFSAI/PAS, al Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú (IDLADS), en calidad de tercero con interés legítimo.

Este procedimiento administrativo sancionador inició mediante Resolución Subdirectoral 196-2016-OEFA/DFSAI/SDI, del 4 de marzo del 2016, por los siguientes hechos:

- Derrame de petróleo crudo, ocurrido el 25 de enero de 2016, en la progresiva Km 440+7816 del Tramo II del Oleoducto Norperuano, ubicado en el caserío Villa Hermosa, distrito de Imaza, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas.
- Derrame de petróleo crudo, ocurrido el 3 de febrero de 2016, en el Ramal Norte del Oleoducto Norperuano, ubicado en el distrito de Morona, provincia de Datem del Marañón, departamento de Loreto.

A continuación, en el Cuadro 3, detallaremos algunos puntos relevantes del TFA en la resolución materia de análisis, respecto a la participación de los “terceros administrados”:

Cuadro 3

Principales fundamentos sobre la incorporación del tercero administrado en la Resolución 048-2016-OEFA/TFA-SEE

Considerando	Fundamento (énfasis añadidos)
46	“(…) 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) ”.
52	“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 ”.

Resolución 189-2021-OEFA/TFA-SE del Expediente 1749-2019-OEFA/DFSAI/PAS

El 22 de junio de 2021, el TFA del OEFA emitió la Resolución 189-2021-OEFA/TFA-SE, a través de la cual resolvió confirmar la Resolución Subdirectoral 0077-2021-OEFA/DFAISFEM del 29 de enero de 2021. Esta, a su vez, resolvía incorporar al procedimiento administrativo sancionador, tramitado bajo el Expediente 1714-2019-OEFA/DFAI/PAS, a la Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca, en calidad de tercero administrado.

Este procedimiento administrativo sancionador se inició mediante Resolución Subdirectoral 835-2020-OEFA/DFAI/SFEM del 18 de junio de 2020, por los siguientes hechos:

- Derrames de petróleo crudo, ocurridos el 16 de noviembre de 2014 y el 27 de febrero de 2018, en el km 20+190 y en el tramo 20+204 del Tramo I del Oleoducto Norperuano, respectivamente, ubicados en el caserío Villa Hermosa, distrito de Imaza, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas.

A continuación, en el Cuadro 4, detallaremos algunos puntos relevantes del TFA respecto a la participación de los “terceros administrados”.

Cuadro 4**Principales fundamentos sobre la incorporación del tercero administrado en la Resolución 189-2021-OEFA/TFA-SE**

Considerando	Fundamento
40	“(…) los terceros administrados tienen los mismos derechos y obligaciones que le son inherentes a los partícipes en un procedimiento administrativo, sobre la base de un derecho o interés legítimo que pudiera resultar afectado con la emisión de una resolución por la Administración (…)”.
51	“En los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA, los terceros administrados o terceros interesados, además de los derechos y obligaciones previstas en el artículo 71 del TUO de la LPAG, están facultados a aportar pruebas sobre la existencia de la infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva ”.
61	“(…) el artículo 71 del TUO de la LPAG al referirse al tercero administrado se refiere a aquel que tiene un derecho o interés legítimo que debe ser protegido por la Autoridad Administrativa, en la medida que puede ser afectado; y, contrariamente, aquellas personas que solo exhiban un interés simple, como el mero cumplimiento de la legalidad no deben ser admitidos dentro del procedimiento administrativo sancionador”.
81	“(…) con la incorporación de un tercero con un interés legítimo a un procedimiento administrativo sancionador, el cual podría ver afectado su derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, se materializa el derecho de acceso a la justicia ambiental de manera efectiva, toda vez que el mencionado tercero recurre a una autoridad administrativa a efecto de ser incorporado en un procedimiento a fin de obtener una solución oportuna y efectiva, frente a cualquier problema originado por la posible afectación al medio ambiente o sus componentes (…)”.

Como se desprende de las resoluciones citadas, se observa que el TFA del OEFA viene realizando una interpretación sostenida y que va en una misma línea respecto de la participación del “tercero administrado” en el desarrollo de los procedimientos administrativos. Dicha actuación se enmarca en los principios de “predictibilidad o de confianza legítima” y “buena fe procedimental”.

4.2. Pronunciamientos del Minem

A continuación, expondremos tres resoluciones de la DGAAH del Minem, en las cuales se observa una postura clara y sostenida a lo largo del tiempo respecto de la participación de los “terceros administrados” en procedimientos administrativos.

Resolución 0472-MINEM/DGAAH

El 8 de noviembre de 2019, la DGAAH del MINEM (2019) emitió la Resolución 0472-MINEM/DGAAH mediante la cual determinó la incorporación de la Federación de Comunidades Nativas del Río Corriente (FENACOR), la Federación Indígena Quechua del Pastaza (FEDIQUEP) y la Organización de los Pueblos

Indígenas Kichwas Amazónicos de la Frontera Perú-Ecuador (OPIKAFPE), como terceros administrados en los procedimientos de evaluación correspondiente a nueve Planes de Rehabilitación detallados en el Informe Final de Evaluación 798-2019-MINEM-DGAAH/DEAH.

En este último informe, el Minem determina que, para la incorporación de un tercero administrado, se debe evaluar el interés legítimo o el derecho real y concreto que el solicitante ostenta y que pueda verse afectado por el pronunciamiento. En el Cuadro 5, detallaremos los puntos relevantes en el análisis efectuado por el MINEM.

Cuadro 5

Principales fundamentos sobre la incorporación del tercero administrado en la Resolución 0472-MINEM/DGAAH

Página	Argumento
3	Con relación al concepto de administrado señalado en el artículo 62 del TUO de la LPAG y el concepto de tercero administrado establecido en el artículo 71 de la misma norma, "(...) el tercero administrado es aquel titular de un derecho subjetivo o interés legítimo, que puede verse afectado por la decisión a tomar , razón por la cual se le reconoce los mismos derechos y obligaciones de los participantes en el procedimiento administrativo iniciado por un administrado".
5	"(...) los resultados que se obtengan de dichos procedimientos de evaluación tendrán un impacto en las poblaciones de las comunidades que se encuentren dentro de las áreas del proyecto de los PR, razón por la cual ostentan un interés legítimo para participar en dicha evaluación".
8	"Asimismo, de la revisión de los PR de los sitios impactados de las cuencas de los ríos Corrientes, Pastaza y Tigre, se ha verificado que FEDIQUEP, FENACOR y OPINAKAFE, ejercen la representatividad (...) ".
10	"(...) la aprobación y posterior cumplimiento de los Planes de Rehabilitación (...) repercutirán sobre la esfera cultural, social y económica de las comunidades que representan las organizaciones FEDIQUEP, FENACOR y OPINAKAFE".

Resolución 0299-MINEM/DGAAH

El 30 de noviembre de 2020, la DGAAH del Minem (2020) emitió la Resolución 299-MINEM/DGAAH mediante la cual determinó la incorporación de la comunidad nativa Pucacuro como tercero administrado al procedimiento de evaluación del "Plan de abandono en función al vencimiento del Contrato del Lote 8" con base en lo sustentado en el informe de evaluación 533-2020-MINEM.

Nuevamente, con base en los artículos 71 y 62 del TUO de la LPAG, y en el desarrollo doctrinario¹, el Minem sustenta en su informe que, para determinar la incorporación de un tercero administrado, debe evaluar que el solicitante sea el titular del derecho subjetivo que puede verse afectado por la decisión a tomar. Los puntos relevantes se recogen en el cuadro 6.

Cuadro 6

Principales fundamentos sobre la incorporación del tercero administrado en la Resolución 0299-MINEM/DGAAH

Página	Argumento
4	Con relación al concepto de administrado señalado en el artículo 62 del TUO de la LPAG y el concepto de tercero administrado establecido en el artículo 71 de la misma norma "(...) el tercero administrado es aquel titular de un derecho subjetivo o interés legítimo, que puede verse afectado por la decisión a tomar , razón por la cual se le reconoce los mismos derechos y obligaciones de los participantes en el procedimiento administrativo iniciado por un administrado".
5	Se determina que el Plan de abandono (PA) del Lote 8 " (...) tendrá un impacto directo en el entorno social de la Comunidad Nativa Pucacuro; por lo que se evidencia que dicha comunidad nativa tiene un legítimo interés en el procedimiento de evaluación del PA del Lote 8".

Resolución 0242-2023-MINEM/DGAAH

El 16 de noviembre de 2023, la DGAAH del Minem (2023) emitió la Resolución 242-2023-MINEM/DGAAH mediante la cual determinó la incorporación de la SPDA en el procedimiento de evaluación del "Plan de Rehabilitación para las formaciones costeras Islote S/N 7, Islote Grande, Islotes San Pedro y Reserva Nacional Sistema de Islas, Islote y Puntas Guaneras-Islote Grupo de Pescadores"

Además, de lo señalado en los artículos 71 y 62 del TUO de la LPAG y el desarrollo doctrinario previamente empleado, el Minem sustenta en su informe en el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional y, de forma supletoria, lo regulado en el Código Civil. Los puntos relevantes son los recogidos en el Cuadro 7:

¹ El informe cita a Ramon Huapaya Tapia para determinar la titularidad del solicitante de la siguiente manera "(...) que la actuación de la Administración respecto de la cual se tiene una expectativa sea susceptible de generar un perjuicio real y concreto en el administrado. Lo dicho se ve respaldado normativamente por el Artículo 109 de la LPAG que describe las características que debe tener el interés legítimo para habilitar la facultad de contradicción: "para que el interés pueda justificar la titularidad del administrado, debe ser legítimo, personal, actual y probado. El interés puede ser material o moral. (...) Así, una persona tiene calidad de parte cuando ostenta legitimación para iniciar un procedimiento en función de un derecho subjetivo o un interés legítimo. En esta situación resulta de aplicación lo dispuesto en el Artículo 107 de la LPAG". Informe de evaluación N° 533-2020-MINEM-DGAAH/DEAH. pág. 4. Obtenido de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1478401/%20Informe%20de%20Evaluaci%C3%B3n.pdf?v=1607541240>

Cuadro 7**Principales fundamentos sobre la incorporación del tercero administrado en la Resolución 0242-2023-MINEM/DGAAH**

Página	Argumento
8	“(…) el interés legítimo en materia ambiental que habilita la participación de terceros interesados es el derecho (de carácter difuso) a la protección de la persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida, el mismo que ha sido reconocido por diversa jurisprudencia Constitucional”.

Sobre el desarrollo doctrinario empleado, cabe recordar el informe de evaluación 740-2023-MINEM-DGAAH/DEAH, que sirve de sustento a la Resolución 242-2023-MINEM/DGAAH. En este, la DGAAH (2023) cita a Miguel Sánchez Morón, quien afirma que

El interés legítimo es pues, en sustancia, la situación en que se encuentra una persona en relación a una determinada actuación administrativa, de cualquier tipo -aprobación de un reglamento o un plan, adopción de un acto administrativa, adjudicación de un contrato, incluso una falta de actividad o una actuación en vía de hecho- ante la que carece de un derecho subjetivo de naturaleza sustancial para que la administración haga algo o se abstenga, pero de la que puede derivarle un beneficio o perjuicio. Esta situación no está contemplada previamente en ninguna norma jurídica, a diferencia de los derechos subjetivos típicos, sino que se constata.

4.3. Pronunciamientos del Senace

A continuación, expondremos una resolución de la PE del Senace, mediante la cual la autoridad determina que, si bien el solicitante cuenta con el legítimo interés respecto del derecho alegado, este no sería afectado por el procedimiento al cual pretende ser incorporado.

Resolución Directoral 00058-2020-SENACE/PE

El 28 de setiembre de 2020, la PE del Senace (2020) emitió la Resolución Directoral 00058-2020-SENACE-PE respecto a la apelación presentada por la Minera Carpa de Sorochuco-Cajamarca S.A. (en adelante, “el solicitante”).

El solicitante advierte que debe ser incorporado en el procedimiento iniciado para la evaluación del “Informe Técnico Sustentatorio de cambios a componentes auxiliares del Proyecto Quellaveco” (denominado séptimo ITS de Quellaveco), toda vez que las modificaciones propuestas en el documento evidencian que los componentes superficiales se ubicarían dentro de una de sus concesiones, denominada “QUELLAVECO 2005”.

Sin embargo, de la revisión del séptimo ITS de Quellaveco, la autoridad verificó que los componentes advertidos no se superponían a la concesión del solicitante, es decir, a “QUELLAVECO 2005”, y que, por el contrario, se encontraban fuera de este. En ese sentido, en su resolución, la PE reconoce la legitimidad del solicitante sobre el derecho alegado, aunque establece que el procedimiento iniciado no surtiría efectos, por lo tanto, declaró infundado el pedido. En el Cuadro 8, rescatamos los siguientes argumentos de la resolución:

Cuadro 8

Principales fundamentos sobre la incorporación del tercero administrado en la Resolución 00058-2020-SENACE/PE

Página(s)	Argumento
2-3	“Que, en cuanto al interés legítimo, la norma señala que deben de concurrir tres elementos: i) debe ser un interés personal, es decir que el beneficio o afectación del acto repercute de manera privada a quien lo alegue; ii) el interés debe ser actual, es decir que el beneficio o afectación debe tener una repercusión o incidencia efectiva inmediata; y, iii) debe ser un interés probado, esto es, el beneficio o afectación del contenido del acto, debe estar acreditado a criterio de la administración, no bastando su mera alegación”. Con base en argumentos de Morón (2020).
3	“(…) conforme se desarrolla en el presente informe y del análisis realizado al artículo 71 del TUO de la LPAG, se puede verificar que el Séptimo ITS no afecta los derechos o intereses legítimos de Minera Carpa, debido a que los componentes del mismo se encuentran fuera del alcance del área del Titular Minera Carpa”. Con base en argumentos de Senace (2020).

5. Experiencia de la SPDA en su incorporación como tercero administrado

Desde 2022, la SPDA ha participado activamente como tercero administrado en **ocho procedimientos administrativos** (siete ante OEFA y uno ante Serfor). Nuestro objetivo fue implementar medidas administrativas que redujeran los impactos del derrame de hidrocarburos producido el 15 de enero de 2022 en la Refinería La Pampilla, distrito de Ventanilla, en la provincia constitucional del Callao.

La participación en estos ocho procedimientos nos ha permitido interactuar con los funcionarios encargados de las diversas etapas: instrucción, decisión y revisión en vía administrativa, así como identificar algunas oportunidades de mejora de los procedimientos conducidos por OEFA y Serfor, que nos permiten proponer ajustes en los procedimientos a fin de asegurar el cumplimiento efectivo de la participación de los terceros administrados en sede administrativa ambiental.

Como tercero administrado, la SPDA ha participado activamente presentando argumentos de manera escrita y oral (participación en las audiencias programadas a través del uso de la palabra), exigiendo el cumplimiento de los plazos para asegurar una toma eficiente y eficaz de las decisiones administrativas, y exigiendo el derecho de ser debidamente notificada en su calidad de parte en los procedimientos.

5.1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

OEFA es el ente rector en materia de fiscalización ambiental. Tiene a su cargo, entre otras funciones, la supervisión y fiscalización ambiental del sector hidrocarburos. Ejerce su potestad sancionadora en el marco de lo dispuesto por el Reglamento en el Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo 027-2017-OEFA/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo 032-2021-OEFA/CD.

En el marco de dicho Reglamento (art. 4), se reconocen como involucradas en el procedimiento sancionador a las siguientes autoridades:

- **Dirección de Supervisión** (autoridad supervisora): encargada de remitir los resultados de la supervisión recomendando el inicio de procedimiento administrativo sancionador a la autoridad instructora.
- **Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos** (autoridad instructora): encargada de realizar la imputación de cargos, instrucción del procedimiento, actuación de pruebas y formulación del informe final de instrucción.

- **Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos** (autoridad decisora): en su calidad de primera instancia, determina la existencia de responsabilidad administrativa, la imposición de sanciones, la determinación de medidas cautelares y correctivas. Resuelve los recursos de reconsideración interpuestos contra sus resoluciones.
- **Tribunal de Fiscalización Ambiental - TFA** (órgano resolutorio): segunda y última instancia administrativa, resuelve los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas en primera instancia, así como las quejas por defectos de tramitación. El Tribunal de Fiscalización Ambiental está compuesto por salas especializadas, conformadas por tres miembros (un presidente y dos vocales).

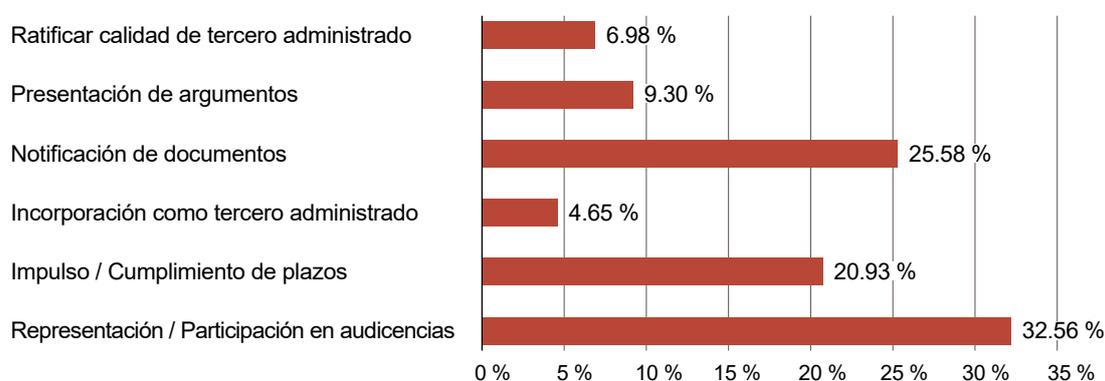
Atendiendo a los acontecimientos que motivaron la incorporación de la SPDA como tercero administrado en los procedimientos iniciados por OEFA, estos han permitido que participemos activamente durante la etapa de instrucción, decisión y resolución final (evaluación y resolución de las apelaciones planteadas ante el TFA).

Son siete los procedimientos administrativos seguidos por OEFA con motivo del derrame en Ventanilla. En ellos, la SPDA ha presentado un total de 43 escritos que han permitido desplegar sus esfuerzos con la finalidad de que se asegure un debido procedimiento, se respeten los derechos de las partes, exista un análisis exhaustivo del marco legal y de los medios probatorios evaluados, entre otros propósitos afines. La participación de la SPDA, motivada por diversas causales, se presenta en el Gráfico 4.

Gráfico 4

Argumentos presentados por la SPDA en los PAS a cargo de OEFA

Causales que motivaron presentación de escritos por parte de la SPDA en los PAS a cargo de OEFA



A partir de la información sistematizada en el Gráfico 4, se advierte que el ejercicio de tercero administrado ha significado una constante tarea de seguimiento y exigencia a las autoridades de notificar oportunamente los documentos y medios probatorios ingresados en el expediente. En efecto, más del 25% de los escritos han estado centrados en exigir la notificación de los diferentes actuados generados, incluso con posterioridad a la incorporación de la SPDA como tercero administrado en cada uno de los procedimientos. Los requerimientos, a fin de asegurar una debida notificación de los actuados, han sido planteados ante la instancia instructora, así como ante el propio TFA.

La ausencia de un expediente electrónico de libre acceso a las partes, o de un sistema de seguimiento en línea de los escritos y documentos incorporados en el expediente administrativo, han exigido una constante revisión y comunicaciones a fin de conocer oportunamente sobre los cambios en el expediente. Esta situación ha significado uno de los principales obstáculos para manejar y liderar el despliegue de los esfuerzos institucionales en los procedimientos atendidos por OEFA.

Un segundo reto ha sido lograr que los procedimientos administrativos no se entrapen y sean resueltos en los plazos establecidos por la legislación nacional, y de esa manera evitar dilaciones innecesarias que pudiesen generar la caducidad del procedimiento.

5.2. Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor)

Es la autoridad encargada de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados con su ámbito. El ejercicio de la potestad sancionadora por la comisión de infracciones y sanciones tipificadas en el Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo 007-2021-MIDAGRI, está a cargo de las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre (ARFFS).

Para aquellos casos en los que la transferencia de funciones a los gobiernos regionales aún no ha culminado, la ARFFS la constituyen las administraciones técnicas forestales y de fauna silvestre (ATFFS), a cargo de Serfor. Esta es la situación de los gobiernos regionales de Lima y Callao, donde aún no se ha terminado la transferencia de funciones y, por tanto, la ARFFS es la ATFFS-Lima. En ese sentido, el ejercicio de la potestad sancionadora se encuentra ordenada de la siguiente manera, de acuerdo con las Resoluciones de Dirección Ejecutiva 008-2020-MINAGRI-SERFOR-DE y 047-2018-MINAGRI-SERFOR:

- **Responsable de la instrucción de los PAS a cargo de la ATFFS** (autoridad instructora): encargado de emitir el acto de inicio del PAS, imputar los cargos, realizar la actuación probatoria, evaluar los descargos, disponer medidas de carácter provisional, entre otras facultades.

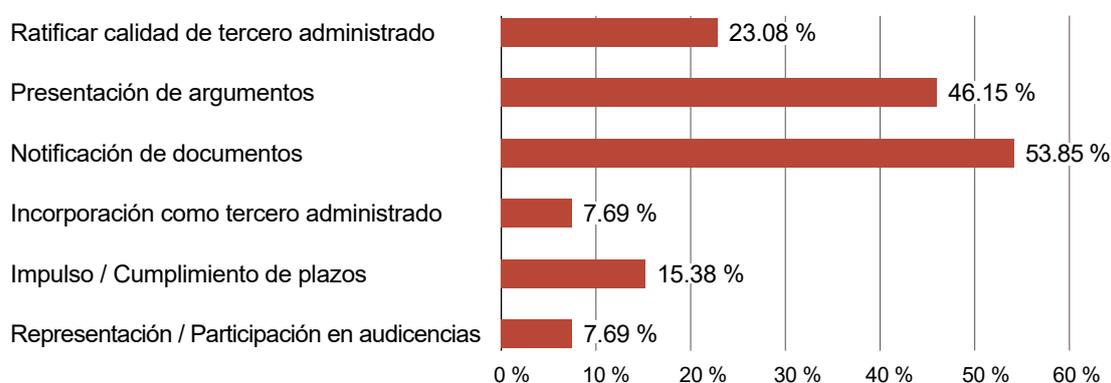
- **Administrador(a) Técnico(a) Forestal y de Fauna Silvestre** (autoridad sancionadora): evaluar y notificar el informe final de instrucción, emitir la resolución que establezca la existencia o no de responsabilidad administrativa, resolver los recursos de reconsideración planteados contra sus resoluciones, disponer medidas de carácter provisional, entre otras tareas.
- **Director(a) de la Dirección de Control de la Gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre** (órgano resolutorio): encargado de resolver los recursos de apelación planteados contra las resoluciones emitidas por la ATFFS. Como parte de ello, en caso advierta la existencia de una causal de nulidad, además de declarar la nulidad, resuelve sobre el fondo de asunto siempre que cuente con los elementos suficientes para ello; cuando no sea posible, dispone la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

A lo largo del procedimiento seguido ante las dos instancias del Serfor competentes para evaluar y determinar la responsabilidad administrativa por la afectación a la fauna silvestre generada por el derrame de enero de 2022, la SPDA ha presentado 12 escritos en los que ha desplegado sus esfuerzos para asegurar el debido procedimiento y la adopción oportuna de decisiones administrativas. Todo ello se ha realizado, como puede observarse en el Gráfico 5, mediante el desarrollo de argumentos para la valoración de la responsabilidad administrativa de la empresa, el análisis del marco legal aplicable a la fauna silvestre y el seguimiento constante del procedimiento para evitar su dilación injustificada y su posible caducidad.

Gráfico 5

Argumentos presentados por la SPDA en el PAS a cargo de Serfor

Causales que motivaron presentación de escritos por parte de la SPDA en los PAS a cargo de Serfor



El Gráfico 5 nos muestra que el mayor esfuerzo, en este caso, ha estado concentrado en la generación de argumentos (46.15%) y la solicitud de notificación de los actuados en nuestra calidad de tercero administrado (53.85%). Respecto al desarrollo de argumentos, el trabajo consistió en precisar los alcances de la regulación aplicable en materia de fauna silvestre, así como esclarecer cualquier duda que se haya podido plantear a lo largo del procedimiento.

Sobre los argumentos vinculados a asegurar la correcta notificación de los actuados, esta exigencia responde, como en el caso de Serfor, a que, algunas ocasiones, se habría omitido la remisión de la copia de los documentos incorporados en el expediente a nuestra casilla electrónica.

Finalmente, en un tercer lugar están los argumentos vinculados a sustentar la incorporación como tercero administrado, así como el respeto por esta condición ante la primera y la segunda instancia del Serfor.

6. Propuestas para consolidar la participación de los terceros administrados en los PAS en materia ambiental

6.1. Rol tutelar de los órganos a cargo de la instrucción, decisión y revisión administrativa de las decisiones

A partir de la observancia de los principios del procedimiento administrativo, reconocidos en el artículo IV del TP del TUO de la LPAG, resulta necesario que las distintas instancias de la administración pública encargadas de los PAS en materia ambiental aseguren, entre otros, el respeto de los siguientes principios:

Principio del debido procedimiento administrativo

Los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento abarcan, entre otros, el derecho a ser notificado, acceder al expediente, tener una decisión motivada, oportuna, y en el marco de las normas de orden público de índole institucional y regulatorio). En tanto este derecho resulta aplicable a todas las personas que intervienen en el procedimiento administrativo, resulta imprescindible mejorar las herramientas que aseguren el respeto de derechos como el ser notificado y el acceso al expediente.

A manera de ejemplo, a la fecha, el seguimiento de los procedimientos administrativos sancionadores ambientales ante OEFA se realiza mediante la revisión de la casilla electrónica asignada para cada parte. Sin embargo, este es un seguimiento solamente de las notificaciones: las partes desconocen las acciones que han podido desarrollar las demás partes involucradas (a nivel histórico y actualizado), lo que limita claramente su derecho a acceder al expediente de una manera eficiente.

En ese orden de ideas, si bien el sistema de casillas electrónicas sirve para asegurar una participación pasiva de las partes en el procedimiento, ello debe complementarse con herramientas como el expediente electrónico, que permita el acceso a una línea de tiempo y actuaciones realizadas de manera histórica, más aún si se considera que la incorporación de los terceros administrados se puede realizar en cualquier etapa del procedimiento, sin que ello suspenda plazos u otras actuaciones. Ello abona, además, al principio de imparcialidad, al contar todas las partes, en el más breve plazo, con toda la información relevante, a ser analizada para ejercer la defensa de los derechos ambientales.

Principio de celeridad

El procedimiento administrativo ha sido diseñado de manera que se asegure la adopción de medidas y la toma de decisiones más eficaz y eficiente, respetando los derechos fundamentales de todas las personas, así como el ordenamiento jurídico. Para asegurarlo, se han establecido plazos para la tramitación de los

procedimientos en primera instancia bajo sanción de caducidad, así como la imposibilidad de suspenderlos con motivo de esperar resoluciones o información de otras entidades (art. 50 del TUO LPAG). Del mismo modo, el artículo 74 del TUO de la LPAG reconoce el carácter de inalienabilidad de la competencia administrativa, la cual solo puede ser afectada por un mandato judicial expreso.

Atendiendo a las prerrogativas reconocidas por el propio TUO LPAG, carece de sentido, entonces, que las partes sometidas al procedimiento administrativo busquen acudir a otros órganos de la administración pública ante presuntos conflictos de competencias. En caso ello existiese, es el propio procedimiento en el cual la autoridad a cargo debe motivar y sustentar su competencia, así como el marco legal aplicable para tomar una decisión.

Principio de participación

Si bien los procedimientos administrativos sancionadores son de naturaleza reservada durante su tramitación, es importante que los órganos encargados de conducirlos cuenten con una plataforma de información de su estado. En esta debería comunicarse a la sociedad los elementos básicos del procedimiento como los hechos, las presuntas infracciones y las posibles sanciones, además de las etapas por las cuales va atravesando el procedimiento, a fin de que la ciudadanía pueda estar informada sobre las acciones tomadas por el Estado respecto de un eventual conflicto de relevancia ambiental.

Principio de acceso permanente

Las partes en el proceso administrativo sancionador, entre las que se incluye a los terceros administrados, deben contar con la posibilidad de tener acceso permanente, y en igualdad de condiciones, a todas las actuaciones, informes y demás elementos que conforman el expediente administrativo, así como al estado en que se encuentra. Como se ha explicado, el modelo actual del ente rector de fiscalización ambiental se soporta solo en un sistema de casillas electrónicas, que solo brinda acceso a la información dirigida al actor a quien se busca notificar. El acceso al expediente debe ser ejercido de manera física o virtual, según el régimen que establezca el órgano a cargo de cada etapa del procedimiento.

Tenemos, entonces, que el derecho de acceso permanente al expediente resulta ser un elemento que puede limitar la participación de los terceros administrados al ser incorporados en un procedimiento, pues una vez incorporados, deberán, además, realizar las diligencias adicionales para acceder al expediente. Para reducir estas posibles inequidades, se propone contar con un sistema de seguimiento electrónico del expediente, o que, como parte de las resoluciones de aprobación de la incorporación de terceros, se brinde acceso al íntegro del expediente, a fin de que puede ejercer válidamente sus derechos.

6.2. Actualización de las regulaciones sobre los PAS conducidos por entidades con competencias ambientales

Con el fin de consolidar el respeto de los principios de debido procedimiento, celeridad y acceso permanente al expediente, se recomienda la actualización de las normas que regulen el procedimiento administrativo dentro de las autoridades con competencias ambientales. Esto permitirá desarrollar un capítulo específico que establezca las condiciones, derechos y obligaciones con los que cuenta el tercero administrado a lo largo de todo el procedimiento al cual ha sido incorporado.

En efecto, esta regulación permitirá estandarizar criterios ya desarrollados por algunos tribunales ambientales administrativos, tales como los siguientes: las condiciones que debe cumplir la persona jurídica para solicitar su incorporación como tercero en un procedimiento administrativo, el ejercicio de su representación, la documentación que debe acompañar o las características que debe acreditar.

Del mismo modo, estas normas procedimentales deben enfatizar que la calidad de tercero administrado abarca todo el procedimiento administrativo, en sus diversas instancias y etapas, por lo que resulta esencial el respeto de su derecho a ser notificado de todas las actuaciones que se deriven hasta que agote la vía administrativa el procedimiento al cual fue incorporado.

En el caso de OEFA, esta precisión significaría la modificación del Reglamento en el Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo 027-2017-OEFA/CD y modificado por la Resolución de Consejo Directivo 032-2021-OEFA/CD. Por su parte, para el caso de Serfor, se deberían modificar las resoluciones 047-2018-MINAGRI-SERFOR y 008-2020-MINAGRI-SERFOR-DE.

En ambos casos, las modificaciones a las citadas normas procedimentales de OEFA y Serfor deben estar enfocadas en incorporar, dentro de las funciones de cada instancia, el cumplimiento de los derechos de los terceros administrados incorporados en los PAS, así como la inclusión, como parte del procedimiento, la valoración de las solicitudes de incorporación de terceros administrados con legítimo interés.

Referencias bibliográficas

Alegre, A. (2010). Derecho al ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo “de la vida”. En: Gaceta Constitucional (Ed.), Los derechos fundamentales. Estudios de los derechos constitucionales desde las diversas especialidades del derecho. <https://www.adaalegreconsultores.com.pe/articulos/articulo8a.pdf>

Campos, R., Cruz, M. y Cornejo, J. (2014). ¡Para qué te traje!: En busca de una regulación más protectora de los intereses difusos. IUS ET VERITAS, 24(49), 362-375. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/13636>

Huerta, L. (2013). Constitucionalización del derecho ambiental. Derecho PUCP(71), 477-502. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201302.017>

Landa, C. (2018). Derecho procesal constitucional. Colección Lo Esencial del Derecho 36. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170693/36%20Derecho%20procesal%20con%20sello.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Lorenzetti, R. & Lorenzetti, P. (2021). Derecho Ambiental.

Morón, J. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica.

Peña Chacón, M. (2015). El proceso ambiental en Costa Rica. Editorial Isolma. https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/Archivos/bibliotecaVirtual/derechoAmbiental/ambiental_mario_pena/EI%20Proceso%20Ambiental%20en%20Costa%20Rica.pdf

Priori, G. (1997). La tutela jurisdiccional de los derechos difusos: una aproximación desde el derecho procesal constitucional. IUS ET VERITAS, 8(14), 97-108. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15709>

Ruiz, J. (15 de enero de 2020). “La protección jurisdiccional de los intereses difusos”. Themis: Enfoque Derecho. <https://www.enfoquederecho.com/2020/01/15/la-proteccion-jurisdiccional-de-los-intereses-difusos/>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA. (2009). “Manual explicativo de tus derechos y deberes ambientales”. https://spda.org.pe/wpfb-file/20100203123602_-pdf/

Referencias normativas y legales

Convenio de Aarhus. (1998). https://oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aarhus.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Opinión Consultiva OC-23/17. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

Ley 27/2006. (2006). Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Jefatura del Estado (España). <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/07/18/27/con>

Ley del Procedimiento Administrativo General. (2019). Texto Único Ordenado de la Ley 27444 aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS.

Minem. (2019). Resolución N° 0472-MINEM/DGAAH. Obtenido de: <https://www.gob.pe/institucion/minem/normas-legales/391555-472-2019-minem-dgaah>

Minem. (2020). Resolución 299-MINEM/DGAAH (2020). Obtenido de: <https://www.gob.pe/institucion/minem/normas-legales/1411477-299-2020-minem-dgaah>

Minem. (2023). Resolución 242-2023-MINEM/DGAAH. Obtenido de: <https://www.gob.pe/institucion/minem/normas-legales/4915697-242-2023-minem-dgaah>

Minjus. (22 de abril de 1993). Resolución Ministerial 010-93-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil. Diario Oficial El Peruano.

OEFA. (2016). Resolución 009-2016-OEFA/TFA-SME. Obtenido de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1440748/RESOLUCI%C3%93N%20N%C2%B0%20009-2016-OEFA/TFA-SME.pdf?v=1605215792>

Osinermin. (20 de septiembre de 2022). Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos de OSINERGMIN 299-2022-OS-GSE/DSHL. Disponible en: <https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2022/09/Osinergmin-sanciona-a-Repsol-en-primera-instancia-2.pdf>

Senace. (2020). Informe 00136-2020-SENACE-GG/OAJ. Obtenido de: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1322943/Informe_00136_2020_SENACE_GG_OAJ.1.pdf

Senace. (2020). Resolución Directoral 00058-2020-SENACE/PE (2020). Obtenido de: <https://www.gob.pe/institucion/senace/normas-legales/1219369-00058-2020-senace-pe>

Tribunal Constitucional – TC. (2006). Sentencia recaída en el Expediente N.° 4223-2006-AA. Recuperado en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/04223-2006-AA.html>

Tribunal Constitucional – TC. (2008) Sentencia recaída en el Expediente N.° 03610-2008-PA/TC ICA. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/03610-2008-AA.html>

Tribunal Constitucional (2001). Expediente 0018-2001-AI/TC.

Tribunal Constitucional. (2009). Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Expediente 01757-2007-PA/TC. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/01757-2007-AA.html>

Unión Europea. (2003). Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. <https://www.boe.es/doue/2003/156/L00017-00025.pdf>



SPDA

www.spda.org.pe

(511) 612 4700

info@spda.org.pe

Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú