

La intervención de las asociaciones y organismos no gubernamentales en los procesos contenciosos administrativos ambientales

Silvia Jenifer Herencia Espinoza¹

Cita en formato APA 7:

Herencia Espinoza, S. J. (2024). La intervención de las asociaciones y organismos no gubernamentales en los procesos contenciosos administrativos ambientales. En Procuraduría General del Estado (Ed.), *Procesos Contenciosos Administrativo I* (pp. 70 - 87). Cuaderno para la defensa jurídica del Estado, 5. Procuraduría General del Estado.

Sumilla

La Ley del Procedimiento Administrativo General², faculta sólo a las partes y terceros legitimados a solicitar el pronunciamiento de la entidad administrativa respecto de un acto administrativo; por el contrario, la Ley del Proceso Contencioso Administrativo³ confiere legitimidad para obrar activa en tutela de intereses difusos a cualquier persona natural o jurídica; supuesto normativo que se contrapone con la regulación de intereses difusos en los procesos civiles; propiciando con ello confusión, así como la existencia de varios procesos similares, afectando los alcances de la cosa juzgada.

Palabras clave

Terceros legitimados, tercero coadyuvante, tercero con interés simple, procedimiento administrativo sancionador, intereses difusos, derecho ambiental

I. Panorama general

El ordenamiento jurídico se define como el conjunto de normas que rigen en un determinado momento y espacio, las cuales se van

1 Silvia Herencia, Abogada y Magíster en Derecho de Empresa, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú. Actualmente, se desempeña como Jueza Especializada Titular en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima Este y Docente Universitaria en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú. Correo: silvia.herencia@puccp.pe. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5443-5286>

2 Ley del Procedimiento Administrativo General (2001).

3 Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo (2001).

adecuando y transformando en atención a la realidad cambiante.

Bobbio (1999) indica que el ordenamiento jurídico se distingue por (i) estar compuesto por dos o más normas y (ii) ser una unidad compleja en la que coexisten normas superiores e inferiores, y normas anteriores y posteriores. Para la coexistencia de estas normas existe un principio implícito: no debe haber contradicciones, pues de existir, la finalidad de la regulación de la actuación de los seres humanos sería ineficiente (p. 76).

En el ordenamiento jurídico existe una norma fundamental en la cual reposa la unidad del mismo, ello permite que sea un sistema ordenado, en el que existe coherencia, unidad y plenitud. Sin embargo, pueden presentarse situaciones en las que se observen incompatibilidades que pueden afectar la coherencia del sistema, las cuales deben ser eliminadas utilizando principios de jerarquía, competencia, antigüedad, entre otros, toda vez que la validez del sistema normativo descansa en la coexistencia de normas, las cuales no pueden ser incompatibles.

Esta contradicción la advertimos en la figura de la legitimidad para obrar activa establecida tanto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO LPAG) como en el TUO de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo (en adelante, TUO LPCA), y que difiere de la regulación planteada en el Código Procesal Civil (en adelante, CPC) respecto a los intereses difusos.

En el proceso administrativo, conforme al artículo 61 del TUO LPAG, los sujetos intervinientes son los administrados y la autoridad administrativa, la cual ejerce potestades públicas para el desarrollo, la resolución, la ejecución de los procedimientos administrativos, entre otros.

En el caso de los administrados, el artículo 62 del TUO LPAG prescribe que son quienes participan activamente en procedimientos administrativos y también aquellos cuyos derechos o intereses puedan resultar afectados por las decisiones administrativas; es decir, es un tercero legitimado, que a veces, de forma ambigua, es llamado también 'tercero administrado'.

En ese sentido, se advierte que la legitimidad para solicitar la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos

le corresponde únicamente a los administrados, quienes frente a un acto administrativo que viole, desconozca o lesione un derecho o interés legítimo, pueden formular los recursos administrativos correspondientes, tal como lo dispone el artículo 217.1 del TUO LPAG, siendo los mismos sujetos quienes una vez agotada la vía administrativa, pueden recurrir al órgano jurisdiccional solicitando la revisión de la legalidad de aquella resolución que ha causado estado, de lo que se puede colegir que sólo el administrado y, de ser el caso, el tercero con interés legítimo –“tercero administrado” en lenguaje de la norma– tiene legitimidad para obrar; es decir, para formular la demanda contencioso administrativa.

Cabe recordar que existen dos supuestos de legitimidad, la ordinaria y la extraordinaria. La primera, conferida a aquel que inicia un proceso e “invoca la titularidad de un bien jurídico (...) respecto del cual tiene una posición jurídica de ventaja” y la dirige contra “el sujeto respecto del cual tiene tal posición” (Monroy, 2023, p. 57). La segunda, se presenta ante la incorporación de un sujeto a un proceso iniciado, quien tiene una relación distinta a la establecida entre las partes y respecto del objeto del proceso discutido (Monroy, 2023, p. 59).

¿Quiénes son los terceros legitimados?

Un tercero es una persona ajena a la relación procesal existente, pero que puede tener alguna relación con la pretensión que se discute en el proceso y que puede estar legitimado o no; es decir, tener algún tipo de relación con la pretensión del proceso, directamente, por ser titular de una situación jurídica relevante en el proceso; o indirectamente, cuando puede verse afectado de alguna manera por el resultado del proceso; o, alguien quien pese a no tener vinculación alguna, desea colaborar con una de las partes (Priori, 2019, p. 175).

Respecto de los terceros legitimados, Montero Aroca indica que la participación del tercero evidencia “la injerencia de alguien, que hasta entonces era tercero, en un procedimiento judicial ya en marcha entre otras personas para convertirse parte de él” (2007, p. 260). En ese mismo sentido, Monroy señala que la figura del tercero se presenta “porque existe un sujeto ajeno al procedimiento que tiene un vínculo directo con la relación discutida, o porque esa relación está ligada a otra de la que es conexas o

dependiente” (2023, p. 99). Esta persona, al ser incorporada al proceso, tiene las mismas facultades que las partes de dicho proceso, tales como aportar pruebas, impugnar las decisiones, etc.

Es decir, un tercero legitimado es aquella persona natural o jurídica que podría verse afectada en sus derechos o intereses legítimos debido a las decisiones que la Administración pública tome en el contexto de un procedimiento administrativo.

En el ámbito administrativo, este tercero legitimado es aquel cuya participación voluntaria se da en razón a que sus derechos o intereses legítimos podrían verse afectados por la decisión que se adopte; persona que, al incorporarse al proceso, ejerce los mismos derechos y obligaciones que los demás intervinientes, debiendo ser notificada con la finalidad de ejercer su derecho a participar del procedimiento; y quien al incorporarse al proceso, se encuentra facultado a interponer la demanda contencioso administrativa si considera que la actuación administrativa debe ser revisada en vía judicial.

El TUO LPAG también ha establecido la figura del tercero con interés simple. Este se define como aquel ciudadano que, sin poseer un interés legítimo o derecho, tiene la posibilidad de participar en el procedimiento mediante actos y momentos específicos permitidos por la normativa (Morón, 2009, p. 285), esta actuación se circunscribe a presentar denuncias, pedidos de información, participar en audiencias y presentar información. Es así como el artículo 193.2 del TUO LPAG expresa lo siguiente:

En la audiencia pública **cualquier tercero**, sin necesidad de acreditar legitimación especial está habilitado para presentar información verificada, para requerir el análisis de nuevas pruebas, así como expresar su opinión sobre las cuestiones que constituyan el objeto del procedimiento o sobre la evidencia actuada. No procede formular interpelaciones a la autoridad en la audiencia (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019). (El subrayado es propio).

Actuación que, como lo dispone el artículo 195 del mismo cuerpo normativo, no supone la incorporación como parte del proceso.

Cabe señalar que, doctrinariamente, existen dos tipos de intervención de terceros, la voluntaria y la forzosa, nos centraremos en la primera de ellas, la cual se presenta cuando la persona libremente solicita al Juez participar en el proceso. Una de estas manifestaciones es la intervención coadyuvante, que es aquella en la cual el interviniente apoya a una de las partes del proceso, siendo las facultades procesales limitadas en razón a que la decisión del proceso no lo vinculará directamente, por lo que, en mérito a esa limitación, no está facultado a ejercer derechos de disposición, lo que le impide impugnar lo resuelto en el proceso en el que participa, toda vez que no puede sustituir los derechos de la parte (Monroy, 2023, p.99).

El tercero con interés simple, al que hace referencia la norma administrativa, se asimila a la figura del tercero coadyuvante, en razón a que su participación se encuentra circunscrita a determinadas actuaciones, no constituyéndose en parte del proceso. Considerando ello, el tercero con interés simple que participe en un procedimiento administrativo ambiental no se constituye en parte ni tercero legitimado, motivo por el cual, adolece de legitimidad para obrar activamente en un proceso contencioso administrativo.

Adicionalmente, el TUO LPAG regula los procedimientos administrativos sancionadores, los cuáles comprenden una serie de acciones esenciales que permiten a la Administración pública ejercer su poder sancionador y garantizar el cumplimiento de las normas y regulaciones, imponiéndolo, de ser el caso, una sanción pecuniaria o multa, la cual tiene como objetivo tener un efecto de prevención especial y general.

Este proceso se inicia de oficio, ya sea por iniciativa propia, por orden superior, por solicitud de otros órganos o entidades, o a raíz de una denuncia. Cabe precisar que, la resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud, o a quién denunció la infracción, de ser el caso, como lo dispone el artículo 255, numeral 6 del TUO LPAG, resultando evidente que el denunciante no se incorpora al procedimiento, pues la finalidad del procedimiento es:

el ejercicio de la potestad sancionadora y el interés público

que esta potestad pretende salvaguardar. Es más, en la relación jurídica procedimental de carácter sancionador la presencia del denunciante (reclamante) es prescindible; lo relevante es la actuación de la autoridad y la aplicación de los principios e instituciones propias de un Procedimiento Sancionador (Gómez, 2006, p. 30).

Al respecto, Morón (2014) precisa que "en el proceso administrativo no existen "interesados", por cuanto en aquél hay un solo interés: el público" (p. 312), por lo que concluye que los administrados e incluso la Administración pública, persiguen el mismo interés. "Y aun cuando existan terceros interesados, solo hay intereses concurrentes colaborando en la formación de la voluntad pública" (Morón, 2014, p. 312). Ello permite colegir que, si bien terceros pueden participar coadyuvando a la formación de la voluntad de la Administración, en un procedimiento administrativo sancionador ambiental, esto no les confiere legitimidad para cuestionar la legalidad o proporcionalidad de la posible sanción, la cual solo le corresponde al infractor.

Adicionalmente, a esta facultad punitiva del Estado, el Derecho Administrativo contempla la disposición de medidas accesorias, cuya finalidad es, en la medida de lo posible, devolver las cosas al estado o la reparación de la situación existente antes de la comisión de la infracción. El TUO LPAG, en su artículo 251.1 dispone que:

Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019).

Las medidas correctivas en el ámbito ambiental pueden ser

dispuestas por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, la Autoridad Nacional del Agua y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Entre estas medidas se puede disponer de aquellas que se encuentren orientadas:

a recuperar el estado de bienestar de las personas afectadas por el daño ambiental. Así, el administrado infractor deberá cubrir los gastos médicos de la persona afectada y, en el supuesto de que el daño haya sido masivo, podría ordenarse que construya una posta médica o financiar programas de salud. Asimismo, si el afectado asumió los costos de su recuperación, la medida correctiva implicará que el administrado infractor reembolse los gastos realizados (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2013, numeral 35).

Al ser medidas que benefician directamente a un sector de la población, permite la incorporación de éstos como terceros legitimados y, en consecuencia, con las facultades para accionar como los administrados. En tal sentido, se advierte que, respecto a estas medidas, puede la población directamente afectada solicitar su incorporación al proceso y, por ende, cuestionar lo resuelto vía el proceso contencioso administrativo, lo que descarta la posibilidad de que sea cualquier persona quien solicite la revisión de la legalidad de la resolución administrativa emitida.

Ello nos permite colegir que en el ámbito administrativo la legitimidad para obrar activa sólo le ha sido conferida a los administrados y terceros legitimados, no a cualquier persona.

Por otro lado, para la tramitación del proceso contencioso administrativo, el artículo 13 del TUO LPCA establece que la legitimidad para obrar activa la ostenta (i) la persona que afirma ser el titular de un derecho que ha sido o está siendo vulnerado por una acción administrativa que es objeto de impugnación, y (ii) la entidad pública facultada por ley para impugnar cualquier acto administrativo que declare derechos subjetivos; sin perjuicio de que previamente se emita una resolución motivada que identifique que dicha declaración infringe la legalidad administrativa y el interés público.

Es oportuno mencionar que, por la naturaleza de la pretensión, la legitimidad para obrar activa le corresponde a la entidad administrativa que expidió el acto y a la persona favorecida con este acto, según quien actúe como demandante (Monroy, 2023, p. 319).

Es decir, la norma regula quienes son los sujetos que intervienen en el proceso, como consecuencia de la posición habilitante conferida por ser titulares de un derecho y que, por tanto, pueden participar ejerciendo los derechos conferidos para obtener una respuesta del órgano jurisdiccional o ejerciendo el derecho de defensa (Montero, 1994, p. 14).

En este caso, la relación material, por la naturaleza del proceso, se encuentra establecida entre: administrado y Administración, vinculados por la emisión de un acto administrativo que ha causado estado y cuya evaluación se pone a consideración del órgano jurisdiccional, con la finalidad de verificar el cumplimiento de los principios que guían a la Administración pública, así como la vigencia de los preceptos constitucionales.

Sin embargo, el TUO LPCA, en el artículo 18, también regula la figura del tercero legitimado, que es aquel que puede también interponer una demanda con la finalidad de solicitar el control judicial del acto administrativo, cuando (i) se pretenda impugnar actuaciones materiales que no se sustenten en actos administrativos, o (ii) se trate del silencio administrativo positivo. Es decir, la participación del tercero legitimado como demandante se limita a actuaciones materiales puntuales que directa o indirectamente lo afectan, es una persona que ejerce una legitimidad extraordinaria.

Adicionalmente, esta norma plantea otro supuesto de legitimidad extraordinaria en su artículo 14, al precisar que, cuando la actuación impugnada infringe o amenaza un interés difuso, tienen legitimidad para iniciar un proceso contencioso administrativo: (i) el Ministerio Público, (ii) el Defensor del Pueblo y (iii) cualquier persona natural o jurídica.

En consideración a lo expuesto, es posible observar que la legitimidad para obrar ordinaria activa se confiere al administrado o a la entidad pública facultada a impugnar la actuación administrativa que declare derechos subjetivos; y la extraordinaria, al tercero legitimado, en dos supuestos puntuales, y al Ministerio Público,

Defensoría del Pueblo y a cualquier persona natural o jurídica cuando se cuestione un acto administrativo que vulnere intereses difusos.

Esta legitimidad extraordinaria conferida a cualquier persona para interponer una demanda contencioso administrativa difiere con lo dispuesto en el artículo 82 del CPC, norma que define al interés difuso como “aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial, tales como el medio ambiente (...)” y precisa cuáles son las entidades legitimadas para interponer la demanda, entre las que se encuentran el Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, las Comunidades Campesinas y/o las Comunidades Nativas y las Rondas Campesinas, estableciendo, además, que “Si se promueven procesos relacionados con la defensa del medio ambiente (...), sin la intervención de los Gobiernos Locales (...), el Juez deberá incorporarlos en calidad de litisconsortes necesarios”.

En ese sentido, se puede colegir que en un proceso civil solo las entidades legitimadas y calificadas para solicitar la tutela jurisdiccional ejercen la representación del grupo indeterminado de personas por la afectación a los intereses difusos, sin embargo, debe señalarse que no se permite que una persona, natural o jurídica, pueda tener legitimidad para obrar; es decir, para accionar contra las empresas o entidades que afecten el medio ambiente o la ecología, lo que difiere de lo dispuesto en el TUO LPCA, que señala que cualquier persona puede ejercer el derecho de acción, solicitando la revisión de la resolución administrativa, y no sólo el Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo, frente a una afectación al interés difuso, teniendo plena legitimidad para obrar como demandante.

Entonces, el tercero con interés simple que participa en una audiencia en un procedimiento administrativo sancionador ambiental expresando sus opiniones sobre las cuestiones que son objeto del procedimiento y quien, por mandato legal, no ha sido incorporado al proceso, es decir, no es administrado ni tercero legitimado, ¿puede interponer una demanda contencioso-administrativa cuestionando lo decidido en el procedimiento alegando la defensa de un interés difuso?

Esta pregunta tiene dos posibles soluciones: Si analizamos el supuesto desde la aplicación normativa del TUO LPAG, la respuesta

es que esta persona adolece de legitimidad para obrar activa. Por otro lado, si la participación de esta persona se evalúa desde la óptica del TUO LPCA, frente a la alegación de la defensa de un interés difuso, la norma le confiere legitimidad para obrar activa.

Lo que evidencia la existencia de una incongruencia que afecta la coherencia del ordenamiento, dado que, solo en el proceso contencioso administrativo, la parte, un tercero legitimado o no, y las entidades legitimadas (Ministerio Público o Defensoría del Pueblo) pueden interponer la demanda contencioso administrativa sustentando su participación en la afectación de intereses difusos, lo que no sucede con el procedimiento administrativo, en el que solo las partes y terceros legitimados se encuentran facultados a ello y, en el proceso civil, las entidades debidamente detalladas en el artículo 82 del CPC, no estando facultada cualquier persona a solicitar tutela jurisdiccional.

Interés difuso	Proceso contencioso administrativo	Procedimiento administrativo	Proceso civil
Parte	x	x	
Tercero legitimado	x	x	
Tercero simple	x		
Entidades legitimadas	x		x

Nota. Elaboración propia

Esta falta de claridad de las figuras procesales ha generado confusión a nivel jurisdiccional, pues, como lo advierte Vargas (2012), cuando un tercero decide participar “en un Proceso Contencioso Administrativo en el cual se ha emitido una sentencia de primera instancia adversa a sus intereses; (...), los jueces no lo admiten al proceso porque consideran que no es parte y que, por tanto, no ostentan ningún interés” (p. 63). Agregando, la misma autora, que en estos casos los jueces obvian la figura de intervención de terceros, pese a ser terceros legitimados y, por lo tanto, deberían ser incorporados al proceso como parte.

Dicha confusión ha llevado a que la Cuarta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima resolviera declarar improcedente una demanda, precisando que:

El Ministerio Público no tiene legitimidad para obrar activa en el proceso contencioso administrativo pues no tiene la calidad de administrado en el procedimiento administrativo sancionador, su obligación legal de poner en conocimiento una presunta infracción administrativa al órgano respectivo no lo convierte en administrado (Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, 2017).

Mediante Sentencia de Casación Número N.º 6781-2017 Lima, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República anuló dicha decisión sustentando la misma en la legitimidad extraordinaria asignada al Ministerio Público.

Es importante abordar dicha problemática, sobre todo, considerando el pedido de incorporación de asociaciones y organismos no gubernamentales a los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante los órganos administrativos. Ello en virtud a que, en un informe realizado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2023) se demostrara que participaron como terceros administrados en 26 procedimientos administrativos, tanto ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y la Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas, sustentando dicha participación en un interés jurídicamente relevante, en resguardo de intereses difusos y advirtiendo que dicha participación los facultó a:

- 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 afectar de cualquier modo 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 cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad.

La asociación civil denominada Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible – IDLADS, también ha solicitado su incorporación en los procesos administrativos sancionadores, sustentando su pedido en “la defensa del Estado, en mérito a que las presuntas conductas infractoras que pudiesen generar un daño real al medio ambiente, sean pasibles de ser sancionadas; puesto que, de no ser así se afectaría el interés general; en tal sentido, siendo estos intereses difusos y colectivos tenemos el interés jurídicamente relevante para apersonarnos y ser declarados terceros interesados” (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2016, p. 7).

De igual forma, ante el derrame de petróleo ocurrido en las costas del Perú el 15 de enero de 2022, la Asociación de Pescadores solicitó su incorporación a los procedimientos administrativos sancionadores que actualmente se tramitan ante el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, siendo incluida como tercero con legítimo interés (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2024, p. 4).

La pregunta por resolver es ¿son las asociaciones y ONG terceros con interés simple o terceros legitimados y, de ser así, tienen legitimidad para obrar activa para formular una demanda solicitando la revisión del acto administrativo en un proceso contencioso administrativo?

II. Participación de las asociaciones y organismos no gubernamentales

En los procesos administrativos sancionadores en los cuales ha participado la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, ILADIS y, actualmente, las asociaciones de pobladores de la zona afectada por el derrame del petróleo, su actuación se ha circunscrito a presentar “argumentos de manera escrita y oral [participar en audiencias] (...), 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” (Araujo, 2023, p. 32), fundamentando su participación en el interés difuso.

Dicha intervención ha sido admitida en los procesos administrativos sancionadores llevados a cabo ante el SERFOR, OSINFOR, ANA y OEFA. En el caso específico de este último, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, en su calidad de primera instancia administrativa, admitió dicha intervención en virtud de una Resolución emitida por el Consejo Directivo, específicamente la Resolución del Consejo Directivo N.º 026-2014-OEFA-CD, que ha sido derogada como consecuencia de la Ley N.º 30230, la cual introdujo la figura del tercero interesado.

Es así que, la Primera Disposición Complementaria Final de dicha resolución establece que

Cualquier persona natural o jurídica con interés legítimo podrá intervenir como tercero interesado en los procedimientos administrativos sancionadores o recursivos que se tramitan ante el OEFA, aportando pruebas sobre la existencia de infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva, en aplicación de lo establecido en el Artículo 60 de la Ley N.º 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 (...), o solicitando los Resúmenes Públicos de los procedimientos sancionadores a que se refiere la Directiva N.º 001-2012-OEFA-CD (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2014, Primera Disposición Complementaria Final)

Sin embargo, como se ha establecido previamente, un tercero legitimado o tercero administrado, es aquella persona que podría verse afectada en sus derechos o intereses legítimos debido a las decisiones que la Administración pública tome en el contexto de un procedimiento administrativo.

Si bien este interés legítimo puede sustentarse en la afectación a un interés difuso, el mismo que, según Priori (1997), “tiene su esencia en el hecho de pertenecer a un conjunto indeterminado de sujetos, de manera tal que cualquier afectación al derecho que corresponde a ese interés se entenderá como una afectación al grupo”, concluye que “lo que hace difuso al interés es entonces la imposibilidad de determinar a sus titulares (criterio subjetivo) y la naturaleza del bien necesario para que ese grupo indeterminado pueda satisfacer sus necesidades (criterio objetivo)” (pp. 100-101).

La participación en los procedimientos administrativos sancionadores se encuentra delimitada por la exigencia de cumplimiento de aquellas medidas correctivas destinadas a compensar el daño ocasionado, las cuales están orientadas directamente al sector de la población a la cual se dirige y, de ninguna manera a cuestionar la legalidad o proporcionalidad de la posible sanción, la cual, solo le corresponde al infractor. De este modo, no siendo las asociaciones y organismos no gubernamentales los directamente afectados, su participación no es la de un tercero legitimado.

Por el contrario, su participación se encuadra en la colaboración de la formación de la voluntad pública, participando en la audiencia, aportando pruebas y emitiendo informes, tal como ocurre en los procesos civiles con los *amicus curiae*, terceros ajenos al proceso que expresan su opinión jurídica respecto de algún punto de derecho u otro aspecto relacionado, para colaborar con el tribunal en la resolución del conflicto.

En ese sentido, consideramos que sólo la asociación de pobladores afectados por el derrame de petróleo, por ejemplo, tiene un interés legítimo respecto de las medidas correctivas que puedan disponerse al resolver, en tanto, éstas se disponen con la finalidad de minimizar o paliar los daños directamente sufridos.

Cabe señalar que, si bien la decisión de las entidades encargadas de la fiscalización del medio ambiente ha sido la de incorporar a estas asociaciones civiles u organismos no gubernamentales, consideramos que la misma resulta incongruente con la figura del tercero, máxime si, en el caso de la Dirección de Fiscalización del OEFA, sustenta su decisión en una norma derogada, como

es la Resolución del Consejo Directivo N.º 026-2014-OEFA-CD, la cual ha sido aplicada pese a la pérdida de vigencia.

Además, la norma resulta incompatible con la esencia del procedimiento administrativo sancionador y de su sola redacción se advierte que confunde la figura del tercero, pues establece que el tercero interesado aporta pruebas y toma conocimiento de lo resuelto mediante los resúmenes públicos, a los que cualquier persona puede tener acceso, lo que no ocurre con los terceros legitimados, quienes, al haberse incorporado al proceso, deben ser válidamente notificados.

Contrariamente a ello, podemos advertir que la LPCA faculta a cualquier persona a interponer una demanda contencioso-administrativa, lo que supone que aquella persona que participa como tercero coadyuvante o tercero con interés simple, en un proceso administrativo previo y que, por disposición normativa tiene restringida la posibilidad de interponer una demanda, pueda ejercer el derecho de acción, aun cuando la resolución administrativa cuestionada provenga de un procedimiento administrativo sancionador ambiental.

Esta amplitud de sujetos legitimados para interponer demandas conllevaría a que diversas asociaciones u organismos no gubernamentales presenten demandas solicitando la revisión de la legalidad de las resoluciones administrativas emitidas, lo que puede propiciar la existencia de procesos idénticos, con sentencias contradictorias y haciendo ineficiente la solución del conflicto, lo que, en el ámbito procesal se encuentra proscrito, toda vez que nuestro ordenamiento descarta la posibilidad de plantear una nueva demanda idéntica.

Situación que, de acuerdo con lo que advierte Monroy (2023), propicia una zona peligrosa, al no existir normativa que permita regular supuestos como los alcances de la cosa juzgada (p. 42). Para ello, existe la figura de la litispendencia, cuyo efecto es limitar la tramitación de dos procesos idénticos o con propósito similar, propiciando así mayor seguridad jurídica y predictibilidad de las decisiones. Moreno (2023) señala que su propósito es proteger el efecto principal de la cosa juzgada, permitiendo que este mecanismo procesal ejerza toda su influencia en el segundo proceso y garantizando que no se puedan emitir fallos judiciales contradictorios (p. 42).

En virtud a ello, creemos que esta contradicción normativa debe ser resuelta eliminando la posibilidad de que “cualquier persona”, pueda interponer una demanda contencioso-administrativa contra una resolución administrativa ambiental, de tal forma que se evidencie coherencia al interior de nuestro ordenamiento jurídico, en cuanto a la interposición de demandas tanto en el ámbito administrativo como en el civil, permitiendo que solo entes legitimados, como el Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo, puedan formular los cuestionamientos en su defensa.

III. Conclusiones

1. En la protección de intereses difusos la LPCA y la LPAG resultan contradictorias en la regulación de los sujetos autorizados a participar en el procedimiento y los sujetos legitimados para interponer la demanda cuestionando la validez del acto administrativo emitido como consecuencia de la fase administrativa
2. Resulta necesario definir claramente la actuación de las asociaciones u organismos no gubernamentales, estableciendo que la incorporación en la etapa administrativa corresponde al de un tercero coadyuvante (*amicus curiae*).
3. Es indispensable que, con la finalidad de evitar una distorsión en la tramitación de procesos judiciales, se modifique la LPCA, eliminando la posibilidad que cualquier persona pueda interponer demandas contenciosas administrativas circunscritas al interés difuso, quedando solo personas jurídicas legitimadas.

Bibliografía

Doctrina

Araujo, J Et al. (2023). *El rol estratégico del tercero administrado en los procedimientos administrativos de relevancia ambiental*. SPDA. http://spda.org.pe/wpfb-file/informe-tercero-administrado_con-isbn-pdf/

Bobbio, N. (1999). *Teoría general del ordenamiento jurídico*. México, D.F.: Ediciones Coyoacán.

Gómez, Hugo (2006). El Procedimiento Trilateral: ¿Cuasijurisdiccional? *Círculo de Derecho Administrativo* (10) 15-42.

Monroy, J. (2023). *Las pretensiones en el contencioso administrativo*. Palestra

Montero, J. (1994). La legitimación en el Código Procesal Civil del Perú. *Ius et Praxis* (24). p. 14.

Moreno, E. (2023). *La litispendencia y la acumulación de procesos*. [Tesis doctoral, Universitat de les Illes Balears].

Morón, J. (2009) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica.

Priori, G. (1997) La Tutela Jurisdiccional de Difusos: una aproximación desde el derecho procesal constitucional. *Ius Et Veritas*, 97-108

Priori, G. (2019). *El proceso y la tutela de los derechos*. Fondo Editorial PUCP.

Vargas, S. (2012). Intervención de Terceros en el Proceso Contencioso Administrativo. *Revista De Derecho Administrativo*, (11), 63-74.

Legislación

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2013, 23 de marzo). Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas a que se refiere el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22 –de la Ley Del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Resolución de Consejo Directivo N.º 010-2013-OEFA/CD. https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6840

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2016, 8 de abril). Resolución N.º 048-2016-OEFA/TFA-SEE.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2014, 22 de julio). Resolución del Consejo Directivo N.º 026-2014-OEFA-CD.
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2024, 30 de enero). Resolución N.º 085-2024-OEFA/TFA-SE.

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República (2017). Sentencia de Casación N.º 6781-2017/Lima.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019, 25 de enero). Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS. Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú (2019, 4 de mayo). Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS. *Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584 - Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.*

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú (1993, 8 de enero). Resolución Ministerial N.º 010-93-JUS. *Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil.*