

HACIA UN ESTÁNDAR DE "TRATO JUSTO" Y REPARACIÓN INTEGRAL DE PERSONAS AFECTADAS POR DERRAMES O FUGAS DE HIDROCARBUROS

Análisis del marco normativo y propuesta
normativa del protocolo de compensaciones





HACIA UN ESTÁNDAR DE “TRATO JUSTO” Y REPARACIÓN INTEGRAL DE PERSONAS AFECTADAS POR DERRAMES O FUGAS DE HIDROCARBUROS

Análisis del marco normativo y propuesta normativa del protocolo de compensaciones

Informe Defensorial n.º 273

Lima, enero de 2026



Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 394-398
Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Correo electrónico: consulta@defensoria.gob.pe
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170
Twitter: @Defensoría_Peru
Facebook: Defensoría del Pueblo – Oficial

Informe Defensorial n.º 273 Informe “Hacia un estándar de “trato justo” y reparación integral de personas afectadas por derrames o fugas de hidrocarburos. Análisis del marco normativo y propuesta normativa del protocolo de compensaciones”.

Primera Edición: Lima, Perú, enero 2026
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2026- 02920

El presente documento fue elaborado bajo la dirección del Dr. Josué Gutiérrez Córdor, Defensor del Pueblo.

La unidad orgánica a cargo de su elaboración, revisión, corrección y visto bueno fue la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, a cargo del adjunto Fernando Domingo Carlos Lozada Melgar.

Este informe fue elaborado por la comisionada Ethel Milagros Quispicondor Salazar y contó con la información brindada por la Adjuntía de Medio Ambiente y Cambio Climático, Adjuntía de Administración Estatal y Servicios Públicos y la Adjuntía de Asuntos Constitucionales.

Fue aprobado por Rina Karen Rodríguez Luján, Primera Adjunta, conforme al procedimiento establecido mediante Resolución Administrativa n.º 006-2023/DP-PAD.

La diagramación estuvo a cargo de Troy Loayza Márquez.

Índice

Introducción	4
1. Competencia de la Defensoría del Pueblo	5
2. Descripción de la problemática	5
2.1. Intervención de la Defensoría del Pueblo sobre el caso del derrame de petróleo en Ventanilla en materia de identificación de afectados y el proceso de compensación	6
3. Análisis del actual procedimiento de compensación por derrame o fuga de hidrocarburos, según el anexo n° 4 del Decreto Supremo n.º 081-2007-EM	10
3.1. Hacia un estándar de “trato justo” y reparación integral de personas afectadas	13
4. Análisis de proyectos normativos sobre el procedimiento de compensación para personas afectadas	15
4.1. Análisis del proyecto normativo contenido en la Resolución Ministerial n.º 505-2023-MINEM/DM	15
4.2. Análisis del proyecto normativo del Reglamento de la Ley n.º 32190	17
5. Conclusiones	25
6. Recomendaciones	26

Introducción

Los derrames o fugas de hidrocarburos provocan daños irreversibles en los ecosistemas, con efectos críticos en la salud pública y en el escenario socioeconómico. No obstante, el marco normativo vigente resulta insuficiente para garantizar una reparación integral y compensaciones equitativas a las personas afectadas, a quienes no se brinda un trato justo, ni se protege sus derechos fundamentales como la salud, el trabajo y la alimentación.

A cuatro años del desastre ambiental ocurrido en Ventanilla (15 de enero de 2022) —donde se vertieron más de 13,907 barriles de crudo de la Refinería La Pampilla—, la población afectada continúa sin recibir una compensación justa.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo, conforme a sus facultades constitucionales, advierte que el marco normativo vigente es ineficaz para salvaguardar la dignidad y los derechos de los damnificados, evidenciando una brecha de protección jurídica que requiere atención urgente para asegurar una reparación integral de las personas afectadas por derrames o fugas de hidrocarburos, pues tal como se advirtió desde el año 2022 cuando se recomendó la modificación del Anexo n.º 4 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, pues en defensa de los derechos de las personas afectadas por el derrame de hidrocarburos, se han efectuado una serie de acciones orientadas hacia un estándar de “trato justo” y reparación integral de las personas afectadas.

En esa línea, el actual proyecto normativo del Reglamento de la Ley n.º 32190, Ley que crea el Registro Único Consolidado de Personas Afectadas por Derrames o Fugas de Hidrocarburos, publicado mediante Resolución Ministerial n.º 155-2025-MINEM/DM del 26 de abril de 2025, que se encuentra en fase de consulta, es una oportunidad para establecer un procedimiento técnico y transparente que garantice a las personas afectadas un trato justo en la valoración de los daños ocasionados por derrame y fugas de hidrocarburos, mediante el establecimiento de un protocolo de compensación integral.

En tal sentido, en el presente informe se abordan las competencias de la Defensoría del Pueblo para intervenir en el proceso de compensación a las personas afectadas por derrame o fuga de hidrocarburos. En el segundo capítulo se abordan los alcances la problemática sobre el derrame y fuga de hidrocarburos a nivel nacional, especialmente, en uno de los casos emblemáticos como fue el derrame de petróleo en Ventanilla, ocurrido el 15 de enero de 2022, y la intervención de nuestra institución.

En el tercer capítulo se realiza un análisis del anexo n.º 4 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, las falencias del reglamento y la necesidad de su modificación al existir unilateralidad de la empresa causante del daño en la identificación de personas afectadas, discrecionalidad en el inventario y valorización de daños e inequidad en la compensación. Asimismo, se realiza el análisis de la propuesta del Reglamento de la Ley n.º 32190, el cual incluye los comentarios realizados por nuestra institución debido a que se requiere que se precise las actividades y conceptos a desarrollar y aclarar varios puntos de la norma reglamentaria.

Finalmente se detalla las conclusiones y se emite recomendaciones dirigidas al Estado para que actúe en el marco de sus competencias.

1. Competencia de la Defensoría del pueblo

La Defensoría del Pueblo en el marco de lo establecido en los artículos 161º y 162º de la Constitución y en su Ley Orgánica n.º 26520¹, ha realizado la evaluación del procedimiento actual de compensación y considera su modificación en donde se involucre la participación del Estado para cumplir con su obligación de cautelar los derechos de los afectados en el marco de la negociación entre estos y el operador. Es una obligación estatal velar por los derechos y el bienestar de todas las personas que puedan verse afectadas en circunstancias como el derrame o fugas de hidrocarburos.

Asimismo, nuestra institución ha intervenido en apoyo a los afectados en los procesos de compensación por derrame de hidrocarburos, especialmente, en el ocurrido el 15 de enero de 2022 en Ventanilla, con el objetivo de lograr un trato justo y conforme a lo señalado en el artículo 4.3 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, en donde prescribe: “(...) La compensación debe acordarse con los afectados, sin embargo, es potestad de los afectados solicitar el apoyo de la Defensoría del Pueblo para lograr un trato justo”².

2. Descripción de la problemática

En los últimos 12 años en el Perú han ocurrido varios derrames y fugas de hidrocarburos en las regiones amazónicas de Loreto, Amazonas, San Martín y Madre de Dios³, entre otros, con consecuencias graves a los derechos fundamentales de la persona, comunidades campesinas y nativas, así como al medio ambiente.

Hace cuatro años se produjo el mayor desastre ambiental en nuestro mar provocado por el derrame de cerca de 13 907 barriles de crudo de petróleo⁴, en enero de 2022, el cual generó la afectación de 13 mil hectáreas y más de 10 mil personas, en cinco distritos en las provincias de Callao y Huaral, que ocasionó la vulneración del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, el derecho a la salud, derecho al trabajo, el derecho a la alimentación, entre otros. Así también, en la costa norte se registró el derrame de petróleo en la playa Lobitos de la región Piura⁵. Las consecuencias sociales, ambientales y económicas de los derrames y fugas de hidrocarburos deben ser enfrentadas de forma preventiva y eficaz, con la finalidad de remediar el daño ambiental ocasionado y compensar a las personas afectadas por las vulneraciones a sus derechos a causa del daño ambiental. Se puede advertir entonces, que junto al daño ambiental que afectan derechos fundamentales surge la afectación a otros derechos conexos como al trabajo que está relacionado con la propia subsistencia de las personas y sus familias. Asimismo, una inadecuada respuesta del Estado puede suponer el riesgo que surjan conflictos socioambientales los cuales afectan la economía y la gobernabilidad democrática.

Nos enfrentamos a un riesgo presente en otros países. No se trata de restringir actividades económicas, sino de hacer frente a esos riesgos y generar predictibilidad para las empresas y las personas. A nivel de Latinoamérica se tiene como antecedente que, en el año 2010, se produjo un derrame de petróleo equivalente a cinco millones de barriles de crudo en el Golfo de México, cuando la plataforma petrolera Deepwater Horizon, de propiedad de la compañía Transocean, operada por British Petroleum Co, explotó y se incendió, causando graves estragos en la flora y fauna marina.

1 Ley n.º 32028, Ley que modifica los artículos 4º, 7º, 9º, 19º y 32º de la n.º Ley 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo

2 Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado por Decreto Supremo n.º 081-2007-EM

3 Oficio n.º 00064-2023-OEFA/PCD, recibido el 3 de marzo de 2023.

4 Resolución de Capitanía n.º RC. 070-2023/MGP/CAPICALA/M.

5 Del 22 de diciembre de 2024.

La empresa British Petroleum creó un fondo de fideicomiso para la atención de reclamos individuales y comerciales. Los reclamos continuaron y, posteriormente, se llegó a un Acuerdo de Conciliación por Daños Económicos y a la Propiedad con el Comité Directivos de los Demandantes⁶.

En el caso del derrame de petróleo en Ventanilla, ocurrido en enero de 2022, si bien la intervención del Estado peruano se ha realizado de acuerdo a las supervisiones y monitoreos a la zona, la imposición de multas coercitivas, la Declaratoria de Emergencia Ambiental (DEA), la implementación de un Plan multisectorial post-DEA y la instalación de una mesa de diálogo (Resolución n.º 017-2023-PCM/SGSD); no han sido suficiente para la atención de las principales demandas de la población afectada respecto a la identificación de las personas que no fueron registradas en el Padrón Único de Afectados elaborado por el Estado y la continuidad de los pagos de compensación, más aún si todavía no se han implementado los Planes de Rehabilitación, los cuales se encuentran en evaluación por el Sector competente⁷.

2.1. Intervención de la Defensoría del Pueblo sobre el caso del derrame de petróleo en Ventanilla en materia de identificación de afectados y el proceso de compensación

Respecto al tema de identificación de personas afectadas, el 4 de marzo de 2022, la Presidencia del Consejo de Ministros y la Refinería de La Pampilla (Relapasa) suscribieron un acta de acuerdo, comprometiéndolo a dicha empresa a pagar el anticipo de indemnización por hasta S/. 3 000 soles a cada persona afectada, consignada en el Padrón Único de Afectados. El Padrón habría sido consensuado por la Presidencia de Consejo de Ministros y Repsol⁸.

En ese sentido, la construcción del Padrón Único de Afectados se realizó a partir de los registros de las municipalidades de Ventanilla, Santa Rosa, Ancón, Aucallama y Chancay, en base a la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidad y su incorporación al Sistema de Información Nacional para las Respuestas y Rehabilitación – Sinpad, contando con la asistencia técnica del Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci). El padrón tuvo un registro inicial durante marzo de 2022 y un registro complementario, entre los meses de abril a julio de 2022, incorporando a un total de 10 273 jefes y jefas de familia.

Frente a ello, mediante Resolución Ministerial n.º 021-2020-MINAM se declaró en emergencia ambiental el área geográfica que comprende la zona marina costera, en el cual se encuentra detallado el anexo n.º 01 de la citada Resolución Ministerial, y fue aprobado el Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo para la intervención de dicha emergencia detallada en el anexo n.º 2, de la misma norma, siendo modificados dichos anexos mediante la Resolución Ministerial n.º 042-2022-MINAM.

No obstante, el citado Plan no precisaba aspectos referidos a la atención de las personas afectadas en sus medios de vida por el derrame de petróleo en Ventanilla. Asimismo, no incluyó al Indeci con responsabilidades directas para la atención de dicha población, así como tampoco a las entidades vinculadas con programas de asistencia alimentaria, entre otros

Ante ello, el año 2022 desde la Defensoría del Pueblo, a través de Adjuntía para la Administración Estatal, se recomendó de manera reiterativa a la Presidencia del Consejo de Ministros realizar las acciones conducentes a la articulación entre el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) y el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) con las coordinaciones del Indeci como parte integrante de las intervenciones articuladas de respuesta en situaciones de emergencias ambientales.

Al respecto, en el año 2024 fueron acogidas dichas recomendaciones mediante la publicación del Reglamento de la citada Ley n.º 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) estableciendo la articulación del mencionado sistema con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre (Sinagerd), así como la Ley n.º 32106, Ley de declaratoria de emergencia

6 Theodotou, S. (2018). Corporate Liability and Compensation Following the Deepwater Horizon Oil Spill: Is There a Need for an International Regime? *Groningen Journal of International Law* 6(1), 161-182. <https://ugp.rug.nl/GROJIL/article/view/32079/29493>

7 Información brindada por el Minem en la reunión del 19 de junio de 2024 y 24 de febrero de 2025.

8 <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/587938-gobierno-y-repsol-acuerdan-entrega-de-adelanto-de-indemnizacion-de-s-3-000-a-pescadores-y-comerciantes-afectados-por-derrame-de-petroleo>

ambiental, al establecer que la atención de la población afectada a consecuencia del evento que suscita la declaratoria de emergencia ambiental se articula a través del Sinagerd, considerando las competencias de las entidades involucradas.

También es necesario señalar que, en este proceso, ante la ausencia de información ordenada y sistematizada sobre el número de personas afectadas, la Defensoría del Pueblo recomendó al Indeci incluir en la publicación de los reportes del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN), el consolidado/validado del número de personas afectadas en sus medios de vida, fortalecer las acciones de coordinación y asistencia técnica respecto a la entrega de bienes alimentarios a la población por los gobiernos locales y regionales de las zonas afectadas.

Asimismo, se requirió que se disponga la publicación de información en el reporte de emergencias sobre el número de personas afectadas por el derrame de petróleo, considerando a los jefes de familia y por el otro lado, incluyendo de los integrantes de familia de manera diferenciada, según distrito y provincia; además, de adoptar medidas necesarias para la oportuna actualización de la plataforma del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación (Sinpadv2.0), respecto a la sección de consultas, para conocimiento de las instituciones públicas y privadas, así como de la ciudadanía⁹.

En esa misma línea, se solicitó al Gobierno Regional del Callao, a las Municipalidades Provinciales de Barranca y Huaral, a las Municipalidades Distritales de Chancay y Aucallama, brindar a los Ministerio de la Producción, Comercio Exterior y Turismo y Desarrollo e inclusión Social, la información sobre el empadronamiento de las personas que realizaban pesca artesanal y actividades turísticas, entre otras actividades de subsistencia, en la zona impactada por el derrame de petróleo, a fin de canalizar de manera oportuna la asistencia humanitaria¹⁰.

A las municipalidades provinciales de Barranca y Huaral, así como municipalidades distritales de Ventanilla, Ancón, Santa Rosa, Chancay y Aucallama¹¹ se recomendó realizar con la asistencia del Indeci, el empadronamiento de la población afectada para brindarles la asistencia humanitaria que requieran, ante la paralización de las actividades económicas que desempeñan para el sustento de su hogar.

Sin embargo, se advirtió una limitada articulación entre las municipalidades encargadas del empadronamiento de afectados por el derrame de petróleo en Ventanilla y los gobiernos regionales del Callao y Lima Provincias, entre otras entidades, siendo fundamental la permanente coordinación y articulación de ambos niveles de gobiernos considerando el rol de cada uno respecto al empadronamiento y la validación de los datos.

También, es preciso remarcar que, en el año 2022, a dos meses de transcurrido la emergencia ambiental en el mar de Ventanilla, se carecía de información pública referente del número de personas incluidas en el Único Padrón de afectados por los derrames de petróleo. Además, no existía alguna plataforma digital pública del gobierno nacional que reúna datos sobre las personas incluidas en el referido padrón. Esta situación generaba una gran incertidumbre en la población al no poder acceder a dicha información, pese haber sido afectados en sus medios de vida y empadronados por las municipalidades.

Al respecto, nuestra institución recomendó a la PCM implementar, en coordinación con el Indeci, una plataforma digital de consulta amigable y accesible que permita a las personas verificar sobre su registro en el padrón único de afectados por los derrames de petróleo en la zona marina costera del 15 de enero de 2022¹². Esta recomendación fue implementada al habilitarse dicha plataforma virtual.

Por otro lado, nuestra institución compartió, a través de redes sociales, el enlace del padrón de afectados con la finalidad de que la ciudadanía pueda hacer la consulta sobre la inclusión en dicho padrón ingresando el número de su Documento Nacional de Identidad (DNI)¹³.

9 Oficio n.º 112-2022-DP/AAE.

10 Oficio n.º 0105-2022-DP/OD-CALLAO y Oficios n.º 0109, 110, 11 y 112-2022-DP/OD-CALLAO

11 Oficio n.º 013-2022-DP/AMASPP.

12 Oficio n.º 064-2022-DP/AAE

13 Defensoría del Pueblo: https://twitter.com/Defensoria_Peru/status/1505984536567590918

Posteriormente, en el 2023, la Defensoría del Pueblo intervino ante los diversos pedidos de personas que habrían sido perjudicadas por el desastre ambiental y que requerían —previa evaluación— ser incluidas en el Padrón Único de Afectados y recomendó a la Presidencia de Consejo de Ministros establecer un mecanismo de atención de las solicitudes presentadas para la inclusión en el padrón de afectados de las personas que no fueron empadronadas hasta julio de 2022¹⁴.

Frente a esta problemática, la PCM, mediante Resolución n.º 017-2023-PCM/SGSD del 6 de octubre de 2023, conformó la *“Mesa de Diálogo para abordar la problemática social generada en torno a la atención de las solicitudes presentadas por las personas que se consideran afectadas por el derrame de petróleo del 15 de enero de 2022”*, a cargo de PCM y secretaría técnica del MINEM. Este espacio de diálogo tuvo vigencia de 180 días calendarios. Fue instalado el 30 de octubre de 2023 y se desarrollaron 16 reuniones.

A través de este espacio de diálogo se crearon dos subgrupos de trabajo: Subgrupo n.º 1: para proponer acciones y/o alternativas de solución respecto a la problemática social y el Subgrupo n.º 2 para elaborar una propuesta de criterios de identificación de las personas que se consideran afectadas por el derrame de petróleo ocurrido el 15 de enero de 2022 y no se encuentran registradas en el Padrón Único de Afectados.

La Defensoría del Pueblo, a través de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales, participó desde la reunión del 14 de noviembre de 2023 en ambos Subgrupos, en atención a la convocatoria realizada por la Oficina de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas ¹⁵.

En el marco de esta mesa de diálogo la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM informó a la Defensoría del Pueblo¹⁶ que “remitió el Oficio n.º D000088-2024-PCM-SGSD del 12 de abril de 2024 a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), adjuntando la relación de reclamaciones de personas que se consideran afectadas por posibles daños causados por el derrame de petróleo producido el 15 de enero, para su evaluación, de acuerdo a lo establecido en las Resoluciones de Capitanía n.º 070-2023/MGP/CAPICALA/M y n.º 317-2023/MGP/CAPICALA, conforme con el artículo 298º del Reglamento del Decreto Legislativo n.º 1147, que regula el Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas, aprobado por Decreto Supremo n.º 015-2014-DE del 26 de noviembre de 2014.

Posteriormente, la DICAPI emitió la Resolución de Capitanía n.º 100-2024-MGP-CAPICALA, publicada el 6 de mayo de 2024, en el portal institucional de esta Dirección, que en su Artículo 1 resolvió: Publicar por única vez la Resolución final de terceros que se consideran afectados por posibles daños ocasionados a causa del derrame de petróleo producido el 1 de enero de 2022 (...).”

En este espacio de diálogo, la Defensoría del Pueblo dejó constancia que oportunamente remitió al Poder Ejecutivo recomendaciones para que el Estado se haga cargo de la identificación de afectados, fijando criterios técnicos y lo que implica la fase de identificación dentro del proceso de compensación, conforme a lo expuesto en el Oficio n.º 1110-2023-DP.

En el 2024, a través de los medios de comunicación se dio cuenta de errores en la identificación de afectados que realizó el Estado como paso previo a la reparación por el derrame de petróleo del 15 de enero de 2022 en Ventanilla, responsabilidad de la empresa Refinería La Pampilla S.A.A. – Repsol. En atención a ello, la Defensoría del Pueblo emitió el Comunicado n.º 007/DP/2024 del 2 de abril de 2024¹⁷ en defensa de personas afectadas por derrame de petróleo, expresando su preocupación por que personas no damnificadas que estarían procesadas y sentenciadas por diversos delitos habrían sido compensadas por la empresa Refinería La Pampilla S.A.A. – Repsol, a partir de la información no verificada en la elaboración del “Padrón Único de Afectados”.

14 Recomendaciones formuladas a través de los oficios n.º 183-2022-DP/AAE del 22 de julio de 2022, n.º 253-2022-DP/AAE del 25 de noviembre de 2022, n.º 281-2022-DP/AAE del 28 de diciembre de 2023, n.º 112-2023-DP/AAE del 21 de junio de 2023 y Oficio n.º 417-2023/DP del 25 de julio de 2023.

15 Oficio n.º 0788-2023-MINEM/OGGS del 9 de noviembre de 2023. Cabe precisar, que la Defensoría del Pueblo, a través de correo electrónico (29 de setiembre de 2023) dirigido a la PCM solicitó participar como invitado en las reuniones; sin embargo, esto no fue considerado en la resolución n.º 017-2023-PCM/SGSD

16 Oficio n.º D0097-2025-PCM-SSGD del 3 de febrero de 2025.

17 <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/04/Comunicado-007-2024.pdf>

Se solicitó que esta situación sea esclarecida en el más breve plazo, a través de las instancias correspondientes, y que adopten las medidas correctivas del caso en resguardo de los legítimos derechos de las personas y familias realmente afectadas.

Finalmente se reiteró las recomendaciones formuladas al Minem a través de los Oficios n.º 1110-2023-DP, Oficio n.º 1230-2023-DP y n.º 860-2024-DP, respecto a la identificación de afectados y la modificación de las reglas que resulten necesarias para que sean compensados, garantizando sus derechos, un trato justo y una reparación integral.

En materia de compensación de afectados, la Defensoría del Pueblo intervino a través de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad (ACSGO), que registró el caso como un conflicto socioambiental en el Reporte de Conflictos Sociales n.º 215 de enero 2022, abarcando cinco distritos de las provincias del Callao y Lima. Desde esa fecha, la Defensoría del Pueblo intervino de forma inmediata para supervisar las acciones de las autoridades competentes para la atención de los impactos ambientales, así como para la identificación y compensación de las personas afectadas¹⁸.

Entre diciembre del 2022 y marzo 2023, la ACSGO, con el fin de impulsar el inicio de las reuniones de negociación entre la empresa y las asociaciones, remitió dos cartas y concretó una reunión con los representantes de la Refinería La Pampilla S.A.A. (Relapasaa), así como dos reuniones con los representantes de las organizaciones sociales con la finalidad de atender su problemática. Así, entre marzo y mayo de 2023, se concretaron 7 reuniones de compensación por el 2022 entre 19 asociaciones de pescadores, en representación de 775 personas, y la Refinería La Pampilla S.A.A. (Relapasaa), donde la ACSGO participó activamente en el proceso de compensación con la empresa, para lograr un trato justo¹⁹ y garantizar los términos de negociación y acuerdos.

Posteriormente, entre setiembre y octubre de 2023, al registrarse medidas de protestas por parte de las organizaciones sociales de los cinco distritos afectados, demandando la continuidad del pago de compensación 2023, la ACSGO exhortó públicamente a la empresa a dar respuesta al pedido formulado, realizó supervisiones a estas protestas, mantuvo comunicación con la PNP y centros de salud e intercedió ante la empresa para que las reuniones de compensación 2023 se reinicien. Al respecto, la ACSGO participó en 6 reuniones de negociación para compensación 2023 entre 8 asociaciones de comerciantes y pescadores, quienes representaron alrededor de 1165 personas, y Relapasaa. En este espacio, nuevamente la ACSGO sugirió a la empresa utilizar estándares mínimos que debe tener ese espacio de diálogo para garantizar los términos de negociación y de los acuerdos.

Además, la ACSGO remitió 28 cartas a la empresa solicitando la atención de más de 100 asociaciones de pescadores y comerciantes relacionadas a las reuniones de compensación 2022 y 2023, el reconocimiento del monto de compensación conforme a la rectificación del medio de vida, y la solicitud de estudios socioeconómicos que sustentan los montos de compensación. Asimismo, envió dos oficios a la PCM trasladando las solicitudes de las organizaciones sociales para instalar una mesa de diálogo respecto a la identificación de personas que no fueron registradas en el Padrón único de Afectados del 2022.

Luego de evaluar la política pública de compensación de afectados en el subsector hidrocarburos a partir del caso Repsol y otros, la ACSGO a través de los oficios n.º 1110-2023-DP²⁰ y n.º 1230-2023-DP (reiterativo), recomendó al Ministerio de Energía y Minas (Minem) la modificación del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado por Decreto Supremo n.º 081-2007-EM, con el objetivo de garantizar una reparación integral, un trato justo y la forma de participación del Estado en la identificación de afectados y en la conducción del proceso de compensación.

18 El 25 de abril de 2022 se publicó el Informe de Adjuntía n.º 10-2022-DP/AMASPP denominated “Derrame de petróleo en la refinería La Pampilla. Recomendaciones frente a un desastre ambiental que pudo evitarse”; y el 18 de enero de 2023 se publicó el Informe de Adjuntía n.º 001-2023-DP/AMASPP denominated “Derrame de petróleo en Ventanilla: Reporte a un año del desastre ambiental y social de nuestro litoral”.

19 Conforme a lo dispuesto en el numeral 4.3 del Anexo 4 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado por Decreto Supremo n.º 081-2007-EM.

20 Publicado mediante nota de prensa del 9 de noviembre de 2023

Posteriormente, la ACSGO formuló observaciones y consultas a la Dirección General de Hidrocarburos del Minem mediante Oficio n.º 001-2024-DP, respecto del proyecto de Decreto Supremo que modifica el anexo 4 del Reglamento antes citado aprobado por Resolución Ministerial n.º 505-2023-MINEM/DM. Lo cual será desarrollado durante el informe.

3. Análisis del actual procedimiento de compensación por derrame o fuga de hidrocarburos, según el anexo n.º 4 del Decreto Supremo n.º 081-2007-EM

La Defensoría del Pueblo realizó acciones en atención a la función de apoyo a las personas afectadas en los procesos de compensación por el derrame de petróleo ocurrido el 15 de enero de 2022 en el Terminal Multiboyas n.º 2 de la empresa Refinería La Pampilla S.A.A. (Relapasaa) en el distrito de Ventanilla.

La indicada intervención se realizó en el marco de lo previsto en el artículo 4.3 del anexo 4 del Decreto Supremo n.º 081-2007-EM, que aprobó el Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos.

Sobre el particular, previamente, se comunicó a las partes los requerimientos que un proceso de negociación de este tipo debía satisfacer, tales como participación activa, igualdad en las condiciones para la negociación, y flujo de información. Estos requerimientos garantizan que las partes involucradas participen y tomen decisiones en un marco de confianza, transparencia y buena fe; estándares mínimos que debe tener un proceso de diálogo para garantizar los términos de la negociación y los acuerdos.

En tal sentido, se coordinó de forma anticipada entre las partes involucradas para fijar fecha, hora y lugar de reunión; el uso de la palabra de forma ordenada y respetuosa de todos los participantes; la presencia y participación de asesores en las negociaciones en caso los afectados lo requiriesen; el acceso al conocimiento de los términos del acuerdo extrajudicial de forma previa a su firma para que las asociaciones efectúen sus consultas u observaciones a la empresa; y, la entrega a los integrantes de las asociaciones de todos los documentos firmados por las partes durante el proceso de negociación.

En atención a esta intervención y la frecuencia de estos eventos de derrame y fugas de petróleo y la magnitud de los daños causados, se hizo necesario revisar el marco normativo, en especial lo referido al “procedimiento para control de emergencias”, con la finalidad de advertir deficiencias y a partir de ello proponer medidas normativas que garanticen plenamente los derechos de las personas afectadas y un trato justo.

Con ese propósito, a continuación, se efectúa el análisis del anexo 4 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos aprobado por Decreto Supremo n.º 081-2007-EM, a efectos de determinar si el actual procedimiento garantiza una reparación integral, un trato justo y, especialmente, el tipo de participación del Estado que le permita cumplir con su obligación de cautelar los derechos de los afectados en el marco de la negociación entre estos y el operador.

Cabe acotar que este análisis se efectúa con la participación directa de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad (ACSGO) en este caso; e, igualmente, en su experiencia en gestión de conflictos sociales y desarrollo en procesos de diálogo.

a) Unilateralidad en la identificación de personas afectadas

En el numeral 4.1 del Anexo 4 del Decreto Supremo n.º 081-2007-EM, se establece un marco procedimental donde la empresa operadora asume, de manera exclusiva y unilateral, la facultad de identificar a las personas afectadas tras un evento de derrame o fuga de hidrocarburos. Esta configuración normativa permite que el propio agente causante del daño actúe como instancia decisora para determinar la titularidad del derecho a la reparación, así como para fijar los requisitos de procedibilidad que los damnificados deben cumplir para acceder a resarcimiento.

Esta discrecionalidad otorgada por la propia norma a la empresa privada desnaturaliza la equidad del proceso, pues al carecer de un enfoque objetivo, independiente y multisectorial, se viabiliza la exclusión arbitraria de ciudadanos afectados. La norma, al no prever mecanismos de validación externa o participación de organismos técnicos del Estado en la etapa de empadronamiento e inventario, genera un escenario de indefensión para el administrado.

En consecuencia, el carácter unilateral de este procedimiento no solo compromete la legitimidad de las reparaciones, sino que abre espacios de alta litigiosidad. La falta de un estándar de imparcialidad faculta a los afectados a cuestionar la validez de los protocolos seguidos por la empresa, toda vez que no se garantiza un trato justo ni una valoración técnica que se ajuste a los principios de buena fe y debida diligencia en materia de responsabilidad civil y ambiental.

Es preciso señalar que, tras el derrame de petróleo ocurrido el 15 de enero de 2022 en el mar de Ventanilla, se impulsaron mecanismos extraordinarios para la determinación de los damnificados, trascendiendo la unilateralidad prevista en la normativa general. En ese contexto, destaca la creación del Padrón Único de Afectados (PUA), producto de los acuerdos alcanzados el 4 de marzo de 2022 entre la empresa responsable y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

La consolidación de dicho padrón fue el resultado de un esfuerzo articulado de gestión pública, basado en el registro de información de las Municipalidades Distritales de Ventanilla, Santa Rosa, Ancón, Aucallama y Chancay. Este proceso contó con el soporte técnico especializado del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), actuando en el marco de sus competencias dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). Como resultado de esta intervención estatal coordinada, se logró la identificación y registro oficial de 10,273 jefes de familia, estableciendo un universo de beneficiarios con mayor legitimidad técnica que la que habría resultado de una identificación efectuada exclusivamente por la empresa operadora.

En relación a lo anterior, destaca la Ley n.º 32190²¹ - Ley que crea el Registro Único Consolidado de Personas Afectadas por Derrames o Fugas de Hidrocarburos, emitida con la finalidad de identificar, evaluar y documentar a todas las personas afectadas para salvaguardar sus derechos, la cual posteriormente fue modificada por Ley n.º 32534²².

b) Discrecionalidad en el inventario y valorización de daños

En cuanto al inventario de daños ocasionados y su valorización, los numerales 4.2 y 4.3 del anexo 4 del Decreto Supremo n.º 081-2007-EM señalan lo siguiente:

“(…)

4.2. El operador debe identificar y hacer un inventario de los daños ocasionados a terceros, propiedad y al medio ambiente dentro de un período de 15 días de fecha del incidente. Esta información será entregada al Osinergmin.

4.3 El operador deberá valorizar, para realizar las compensaciones, los daños ocasionados, esta valorización deberá comunicarse al Osinergmin. (…)

21 Publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2024.

22 Publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de diciembre de 2025.

Como puede apreciarse, el Anexo 4 contiene omisiones sustantivas en su diseño, toda vez que este carece de una delimitación taxativa de los conceptos que integran la compensación, así como de una metodología estandarizada para la valorización de los daños a terceros, a la propiedad y al medio ambiente.

Estas omisiones regulatorias generan una asimetría de negociación estructural, permitiendo que la empresa causante del daño —en su condición de parte dominante— imponga unilateralmente criterios técnicos, protocolos de inventario y estándares de valoración.

La ausencia de un marco metodológico obligatorio contraviene los principios de transparencia y buena fe, pues no se establece el deber de informar de manera desagregada los sustentos económicos y técnicos que determinan los montos resarcitorios. Al respecto, resulta imperativo que la compensación no se determine de forma discrecional, sino que responda a un cálculo objetivo basado en conceptos específicos (como el daño emergente, el lucro cesante y la restauración ambiental) y criterios de valoración técnica verificables.

En un Estado de Derecho, la validez de los procesos de negociación y acuerdo entre las partes depende de que los afectados concurren en condiciones de igualdad de armas e información suficiente. Por tanto, la falta de una metodología precisa en la norma desprotege a las personas afectadas, y convierte el proceso compensatorio en una imposición fáctica en lugar de un resarcimiento justo y transparente.

La problemática descrita no es teórica, sino que se manifiesta con gravedad en casos de gran impacto. Como ejemplo crítico, se observa lo ocurrido tras el derrame de petróleo en Ventanilla, donde la población afectada se vio privada del acceso a información oficial respecto a los criterios utilizados para su identificación como damnificados, así como al inventario y valorización de los daños sufridos. Esta opacidad fue consecuencia directa de la renuencia de la empresa Refinería La Pampilla S.A.A. (Relapasaa) a remitir dicha información al organismo regulador, Osinergmin.

Sibien el ente supervisor, en ejercicio de sus facultades, inició los respectivos Procedimientos Administrativos Sancionadores (PAS) que culminaron en la imposición de multas, estas sanciones fueron cuestionadas ante el Poder Judicial²³. A la fecha, la mayor parte de estos procesos judicial se encuentran bajo revisión del Poder Judicial, lo que ha generado una en la entrega de la información sustantiva, sin que se haya proporcionado la información.

Este escenario confirma que, ante la falta de una metodología de valorización obligatoria y transparente en la norma, el sistema de sanciones administrativas resulta insuficiente para garantizar el derecho a la información de las personas afectadas. Asimismo, la judicialización de las multas se convierte en un mecanismo que prolonga la asimetría informativa, dejando a los ciudadanos en un estado de indefensión frente a una empresa que retiene los datos técnicos necesarios para una negociación justa y de buena fe.

c) Inequidad en la compensación

En cuanto a la compensación de las personas afectadas, el anexo n° 4 señala que:

“(…)

4.3. (...). La compensación debe acordarse con los afectados; sin embargo, es potestad de los afectados solicitar el apoyo de la Defensoría del Pueblo para lograr un trato justo.

4.4. En caso no se logre un acuerdo entre el operador y algún afectado, éste podrá acudir al Poder Judicial mientras tanto el operador deberá depositar el monto de compensación ofrecido en custodia”.

23 Oficio n.º 2109-2023-OS-GSE/DSHL del 3 de mayo de 2023.

Es imperativo reiterar que el estándar de “trato justo” en el ámbito resarcitorio impone del Estado la provisión de garantizar que las partes cuenten con la información necesaria para negociar en condiciones de equidad. De esta manera la transparencia en el acceso y uso de datos técnicos es una premisa indispensable para alcanzar un resultado justo y legítimo. En específico, nos referimos a la determinación de criterios objetivos para identificar a las personas afectadas, realizar el inventario de daños y valorizarlos. Nada más alejado de la idea de garantizar derechos con un sentido de urgencia que dejar a las partes la opción de aplicar criterios distintos, o incluso, como lo hace el Anexo 4 del Decreto Supremo n.º 081-2007-EM, dejar en manos de la empresa causante, hacer la valorización sin contar con parámetros preestablecidos de forma objetiva.

Siendo el Ministerio de Energía y Minas, en su condición de ente rector del Sector, en coordinación con los demás sectores, al que corresponde elaborar un protocolo de identificación de afectados, inventario y valorización de los daños ocasionados, en atención a lo regulado en el anexo 4 del Decreto Supremo n.º 081-2007-EM. Esta es una medida necesaria, concordante con el concepto de “reparación integral” establecido en nuestro marco jurídico.

De otro lado, respecto al mecanismo de acceso a la vía judicial previsto en el numeral 4.4 del Anexo 4 del Decreto Supremo N° 081-2007-EM, se observa una falencia de carácter social toda vez que el depósito en custodia no mitiga el impacto socioeconómico directo sobre las personas afectados. Ante la pérdida repentina de empleo y/o ingresos, el sistema judicial no ofrece una respuesta oportuna debido a la prolongada duración de los procesos judiciales. Por tanto, la norma actual prioriza el resguardo administrativo sobre la supervivencia inmediata de las familias, quienes quedan desprovistas de recursos para cubrir sus necesidades básicas y poniendo en riesgo su subsistencia mientras se dirime el conflicto en sede judicial.

En efecto, es sabido que los procesos judiciales pueden tener una duración de varios años²⁴, además esta vía representa para las personas afectadas gastos adicionales en la contratación de abogados defensores, y la disposición de tiempo en unas circunstancias en las que por ejemplo deberán buscar algunas otras alternativas laborales.

En tal sentido, si no se garantiza un procedimiento de compensación transparente y justo, en plazos razonables, la vía judicial termina siendo una alternativa inefectiva e ilusoria en relación al objetivo de la norma de alcanzar una compensación “adecuada y a la brevedad posible”.

3.1. Hacia un estándar de “trato justo” y reparación integral de personas afectadas

En defensa de los derechos de las personas afectadas por el derrame de hidrocarburos, la Defensoría del Pueblo ha efectuado una serie de acciones orientadas hacia un estándar de “trato justo” y reparación integral de los afectados, las cuales a continuación se detallan:

- Reuniones de trabajo interinstitucionales:
 - Realización de reunión de trabajo interinstitucional desarrollada el 28 de junio de 2023, en la cual se contó con la participación de representantes de la Presidencia de Consejo de Ministros, de los ministerios del Ambiente y de la Producción, del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, del Instituto Nacional de Defensa Civil, a fin de reportar las acciones realizadas y por realizar en materia de remediación ambiental, recursos hidrobiológicos y actividad pesquera, y de identificación y compensación de afectados. También se contó con la participación de los representantes de la Municipalidad Provincial de Huaral y de las Municipalidades Distritales de Chancay, Ancón, Aucallama, Ventanilla y Santa Rosa.

24 Una investigación de la empresa Gaceta Jurídica reveló que los procesos de desalojo y ejecución de garantías, que según el Código Procesal Civil tiene vías más céleres que un proceso de indemnización por daños y perjuicios, tiene una duración de 4 años y 3 meses y, 4 años y 6 meses respectivamente. Al respecto véase: <https://laley.pe/art/2973/la-demora-en-los-procesos-civiles-peruanos>

- Entre los temas abordados en la citada reunión fue el referido a fortalecer el procedimiento de compensación establecido en el Decreto Supremo n.º 081-2007-EM, a fin de que el Estado garantice los derechos de las personas que puedan resultar afectadas, a una compensación justa y oportuna²⁵.
- El 13 de setiembre de 2023, representantes de la Defensoría del Pueblo participaron en la “Mesa de Trabajo sobre implicancias en el Decreto Supremo n.º 081-2007-EM, compensaciones a pescadores artesanales ante daños ocasionados sobre el derramamiento de hidrocarburos del 15 de enero de 2022” convocada por el Congreso de la República, que contó con la participación de los sectores del Poder Ejecutivo y de la Confederación de Pescadores Artesanales del Perú. En esta reunión, alertamos sobre la necesidad de cambios normativos en el anexo n.º 4 del Decreto Supremo n.º 081-2007-EM a partir de nuestra intervención en procesos de compensación entre la empresa Refinería La Pampilla S.A.A. y organizaciones de pescadores y comerciantes, lo cual fue señalado como acuerdo en el acta:

“La Defensoría del Pueblo remitirá un oficio al Ministerio de Energía y Minas con copia a la Presidencia de Consejo de Ministros – PCM, sobre el D.S. n.º 081-2007-EM”.

- Recomendaciones efectuadas:
 - Con Oficio n.º 1110-2023-DP del 10 de octubre de 2023 dirigido al ministro de Energía y Minas con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros, al Viceministerio de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas y al Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, recomendamos la modificación del anexo n.º 4 del Decreto Supremo n.º 081-2007-EM con el objetivo de garantizar un trato justo para cualquier persona que resulte afectada por los daños ocasionados por los operadores²⁶. Estas recomendaciones se detallan a continuación:
 - ☑ La modificación del numeral 4.1 del anexo n.º 4 del Decreto Supremo n.º 081-2007-EM para que sea el Estado y no el operador el que esté a cargo de la identificación de los afectados con un procedimiento técnico y criterios específicos. En atención a esta materia, el operador deberá asumir un reembolso a favor del Estado²⁷, en atención a los principios de responsabilidad ambiental e internalización de costos.
 - ☑ La aprobación de una resolución ministerial que disponga la elaboración de un “protocolo sobre proceso de compensación” de cumplimiento obligatorio, para regular la forma de hacer el inventario y la valorización de daños por parte de las empresas operadoras. Esta resolución debería contemplar reglas de organización y conducción del proceso de diálogo o negociación para la compensación; así como, la emisión de reglas metodológicas específicas para elaborar el inventario y la valorización de daños y recibir los aportes de los afectados.

Los conceptos para la valorización deberán ser, básicamente, el lucro cesante, daño moral y daño personal conforme lo establece el artículo 1985 del Código Civil, sin perjuicio de que el operador y los afectados acuerden conceptos adicionales. Así como se deberá tomar en cuenta las reglas de organización del proceso de diálogo o negociación para la compensación, considerando la facilitación de la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas.
 - ☑ Finalmente, la conformación de un grupo de trabajo interinstitucional para la revisión del referido protocolo.
 - Estas recomendaciones fueron reiteradas mediante Oficio n.º 1230-2023-DP del 15 de noviembre de 2023, en el cual, además, se recordó la obligación legal de responder por

25 <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/06/NP-410-2023.pdf>

26 Definido en el artículo 2º del Decreto Supremo n.º 081-2007-EM como la “persona que tiene la responsabilidad de la operación, mantenimiento y demás obligaciones en una Instalación de Hidrocarburos”

27 Artículos VIII y IX del Título Preliminar de la Ley 28611, Ley General del Ambiente.

escrito señalando las medidas a adoptar frente a cada una de las recomendaciones formuladas; o, en caso de considerar que no debe adoptar ninguna medida deberá explicar y fundamentar en su oficio de respuesta las razones que lleva a la institución a no acoger las recomendaciones.

- Por Oficio n° 860-2024-DP del 7 de marzo de 2024 se puso en conocimiento al nuevo titular del sector, con copia a la Presidencia de la República, las recomendaciones formuladas al Minem para la modificación del proceso de compensación de afectados establecido en el anexo n.º 4 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos. Asimismo, se solicitó una reunión con el equipo técnico del Minem, con la finalidad de conocer las acciones dispuestas por la institución respecto a las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo; sin embargo, no se tuvo respuesta al respecto.
- Notas de prensa y comunicados emitidos:
 - Mediante nota de prensa “Defensoría del Pueblo propone modificar proceso de compensación a afectados en actividades hidrocarburíferas”²⁸ publicada el 9 de noviembre de 2023 se informó a la opinión pública sobre las recomendaciones efectuadas orientadas a proteger los derechos de los afectados y sus familias, los cuales deberían materializarse en cambios en la normativa y recordando que estaba pendiente la respuesta del Minem sobre el acogimiento o no de las recomendaciones formuladas en el citado oficio.
 - A dos años del derrame de petróleo en Ventanilla, se emitió la nota de prensa del 14 de enero de 2024, mediante la cual se recordó la necesidad de modificación de la normativa relacionada a la compensación de los afectados con el objetivo de lograr que el proceso de compensación garantice una reparación integral y un trato justo²⁹.

4. Análisis de proyectos normativos sobre el procedimiento de compensación para personas afectadas

4.1. Análisis del proyecto normativo contenido en la Resolución Ministerial n.º 505-2023-MINEM/DM

Existe un reconocimiento sobre la urgencia de actualizar el marco normativo del procedimiento de compensación de las personas afectadas por derrames o fugas de hidrocarburos, entre ellos se tiene la Resolución Ministerial n.º 505-2023-MINEM/DM que dispuso la publicación del proyecto de “Decreto Supremo que modifica el Anexo n.º 4 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado mediante Decreto Supremo n.º 081-2007-EM”, y su exposición de motivos.

En este proyecto normativo el Minem propuso modificar los artículos relacionados al procedimiento de compensación. Además, señalaba lo siguiente:

- Se encarga a la Oficina General de Gestión Social del Minem la identificación de afectados, realizar un inventario de los daños y la valorización de los daños ocasionados por el operador, para que este realice las compensaciones. Los valores referenciales para la compensación se determinarían mediante una Resolución Ministerial.
- Las compensaciones debían ser acordadas con los afectados para lo cual se podría solicitar el apoyo de la Defensoría del Pueblo.

28 <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/11/NP-624-2023-Compensaci%C3%B3n-afectados.pdf>

29 https://www.defensoria.gob.pe/nota_de_prensa/nota-de-prensa-n-014-ocii-dp-2024/

- Se eliminó el concepto de “trato justo” en la intervención de la Defensoría del Pueblo en apoyo a las personas afectadas.
- El Osinergmin tenía la labor de supervisar el cumplimiento del pago de compensación acordada y recibiría la información de la OGGS-MINEM respecto a la identificación de afectados, inventario y valorización de daños.

Sobre el particular, de acuerdo con lo señalado en el artículo n.º 2 de la Resolución Ministerial, así como con las funciones de supervisión estatal y defensa de derechos establecido en el artículo 1º de la Ley n.º 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio n.º 001-2024-DP/APCSG del 4 de enero de 2024, realizó observaciones y consultas a la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas, como:

- La Defensoría del Pueblo incidió en la necesidad de contar con un procedimiento técnico y criterios específicos para la identificación de personas afectadas y la metodología para compensar a los afectados. Además, de la necesidad del involucramiento del operador en el proceso de identificación, como parte de su responsabilidad ambiental.
- Se recordó las recomendaciones señaladas en el Oficio n.º 1110-2023-DP respecto a la necesidad de contar con un “protocolo sobre proceso de compensación” que permita regular el proceso. Se solicitó que se especifiquen los conceptos que se emplearán para la valorización de daños.
- Solicitó al Minem que se informe sobre las razones para eliminar el concepto de “trato justo” en la intervención de la Defensoría del Pueblo y del daño ambiental”.
- También se llamó la atención de la necesidad de la intermediación de la OGGS-MINEM en el proceso de compensación, a fin de establecer reglas básicas para el diálogo entre las partes.

Según la RM n.º 505-2023-MINEM/DM, el plazo para que los interesados remitan sus opiniones, aportes, comentarios y/o sugerencias fue de diez días hábiles (hasta el 4 de enero de 2024). Sin embargo, la normativa no señalaba el plazo para la publicación final del Decreto Supremo que modifica el anexo n.º 4.

Respecto a este tema, el 8 de abril de 2024, la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad participó en la reunión informativa sobre la normativa señalada, que fue convocada por la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas mediante Oficio múltiple n.º 092-2024-MINEM/OGGS/OGDPC, la cual contó con la presencia de representantes de asociaciones de pescadores artesanales y del Ministerio de Energía Minas.

Al finalizar la reunión, la OGGS-MINEM elaboró una relatoría de la reunión, por recomendación de la Defensoría del Pueblo, que describe las próximas actividades a realizar por parte del Minem para la publicación del proyecto de Decreto Supremo n.º 081-2007- EM modificado.

En la relatoría de la reunión informativa del 8 de abril de 2024 se señala lo siguiente:

- En ese sentido, entre el día de hoy y mañana, el Minem se compromete a enviar el Proyecto de Decreto Supremo al Ministerio del Ambiente (Minam), detallando que se le otorgará 5 días hábiles, para emitir respuesta. Asimismo, una vez recibido la respuesta del Minam, en un plazo de 9 días hábiles, el Minem elevará la norma a Palacio o al ccv, según corresponda.

Posteriormente, el 16 de mayo de 2024, la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad mediante Oficio n.º 026-2024-DP/APCSG solicitó al Minem brindar información sobre el cumplimiento del acta de la citada reunión.

El Minem, por su parte, señaló mediante Oficio n.º 359-2024-MINEM/OGGS/OGDPC del 31 de mayo de 2024 que “siguiendo los acuerdos establecidos en el acta de la mencionada reunión, los distintos órganos pertenecientes al Minem han estado coordinando y avanzando en el desarrollo del proyecto normativo correspondiente. Además, es importante informarle que la propuesta de modificación del anexo n.º 4 se encuentra actualmente en revisión por la Dirección General de Hidrocarburos”.

A pesar del plazo transcurrido y de la recepción de los comentarios a la normativa, no se publicó su versión final. Tampoco se brindó explicación sobre la decisión de no publicar la versión final del documento.

4.2. Análisis del proyecto normativo del Reglamento de la Ley n.º 32190

Como se señaló de forma precedente, mediante Ley n.º 32190 se creó el Registro Único Consolidado de Personas Afectadas por Derrames o Fugas de Hidrocarburos, emitida con la finalidad de identificar, evaluar y documentar a todas las personas afectadas para salvaguardar sus derechos, y en cuya Segunda Disposición Complementaria Final se dispuso que el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Energía y Minas, reglamente la citada ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

En virtud de ello, el Minem emitió una nueva propuesta normativa para la modificación del proceso de compensación, contenida en la Resolución Ministerial n.º 155-2025-MINEM/DM publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2025, en cuyo primer artículo se dispuso la publicación del proyecto normativo del “Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley n.º 32190, Ley que crea el Registro Único Consolidado de Personas Afectadas por Derrames o Fugas de Hidrocarburos”. Considerando este escenario de consulta pública del proyecto normativo, a continuación, se realizará un análisis de los artículos del proyecto de Reglamento, teniendo en cuenta lo señalado a través del Oficio n.º 035-2026-DP/ACSGO del 05 de febrero de 2026, además de otros aportes y opiniones, pues el reglamento esencialmente definirá quién califica como afectado, cómo se valoran los daños y cuándo se cierran los padrones.

La propuesta normativa objeto de análisis consta de seis artículos, y una Única Disposición Complementaria Final. En tal sentido, considerando el diseño de la propuesta, el análisis se efectuará en torno a los ejes siguientes:

- **Protocolo para la inscripción de persona afectada** (artículo 4 de la propuesta).
- **Proceso de compensación** (artículo 5 de la propuesta).
- **Mecanismo de supervisión y control** (artículo 5 de la propuesta).
- **Disposiciones sobre compensaciones** (Única Disposición Complementaria Final de la propuesta).

4.2.1. Protocolo para la inscripción de persona afectada (artículo 4)

El artículo 4 de la propuesta del Reglamento de la Ley n.º 32190 contiene el Protocolo para la inscripción de las personas afectada por derrame o fuga de hidrocarburos, estableciéndose en sus numerales respectivos, lo siguiente:

- **Numeral 4.1: EL OEFA establece de manera objetiva el área determinada.**

En el citado numeral 4.1, se señala la responsabilidad del OEFA de establecer el área determinada afectada. Sin embargo, es necesario señalar la necesidad de la participación de la empresa operadora en la determinación del área a fin de implementar las acciones de primera respuesta, de acuerdo con lo señalado en el artículo 66-A del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo n.º 039-2014-EM. También debe considerarse la participación de las personas afectadas.

Además de la intervención del OEFA, se podría considerar la intervención conjunta de la Autoridad Nacional del Agua, Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Medio Ambiente para la Salud (Censopas) y la Autoridad Nacional del Agua para la identificación de riesgos toxicológicos y de bioacumulación que no sean visibles de forma inmediata y determinar el grado de afectación en cuerpos de agua para consumo o actividades cotidianas. Esta intervención conjunta garantizaría la identificación del área afectada con evidencia técnica ambiental verificable.

También, es preciso señalar que, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), corresponde a los gobiernos locales y regionales desarrollar evaluaciones de daños y análisis de necesidades como un medio de identificación y registro cualitativo y cuantitativo, de la extensión, gravedad y localización de los efectos de un evento adverso. Es indispensable que en la propuesta de reglamento se considere también como actores a los gobiernos regionales puesto que excepcionalmente realizan la delimitación del ámbito geográfico de la emergencia o desastre, en los casos que el gobierno local se encuentre imposibilitado de realizar dicha delimitación; así como apoyar a los gobiernos locales en la evaluación de daños cuando no cuenten con capacidad técnica y operativa.

- **Numeral 4.2: El Gobierno Local competente, en coordinación con el INDECI y el MINSA, realiza el empadronamiento de las personas afectadas, en un plazo de diez (10) días calendario, contado desde la ocurrencia de los hechos. Asimismo, el Gobierno Local puede actualizar el empadronamiento, según corresponda, previa coordinación con las entidades antes señaladas.**

Se resalta la incorporación de la recomendación de la Defensoría del Pueblo acogida por el Minem³⁰ respecto a la intervención del Estado para la identificación de afectados, a través de la participación del gobierno local y de las instituciones estatales; sin embargo, es necesario insistir en que se incorpore expresamente la obligación de promover la participación de la población y de la empresa operadora en el proceso, en el cual se deberá seguir un procedimiento técnico, con criterios específicos preestablecidos y transparentes, que aseguren el respeto y la protección del derecho a ser reparado.

Además, que los gastos en los que incurra el Estado en esta materia son de responsabilidad de la empresa operadora, por lo que deberá asumir su reembolso a favor del Estado, en atención a los principios de responsabilidad ambiental e internalización de costos³¹.

- **Numeral 4.3: El empadronamiento se realiza siguiendo el procedimiento para la identificación y atención de la población directamente afectada, aprobado según lo previsto en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley n.º 32106, Ley Declaratoria de Emergencia Ambiental, en coordinación con las entidades citadas en el numeral anterior, que permitan identificar de forma fehaciente a las Personas Afectadas en el Área Determinada.**

En atención al citado numeral es necesario precisar que no todos los casos de emergencia, como resultado de los derrames, fugas, incendios, entre otros, implica una Declaratoria de Emergencia Ambiental; sin embargo, se debe realizar la identificación de los afectados, inventario y valorización de daños y la correspondiente compensación.

Por lo que, se debería realizar la precisión correspondiente, debido a que la atención del derecho a ser reparado no debe estar sujeto a una DEA, es decir, a una decisión estatal. Asimismo, la Ley n.º 32190, Ley que crea el registro único consolidado de personas afectadas por derrames o fugas de hidrocarburos, no indica que esto debe realizarse en el marco de una DEA.

Es necesario señalar que la identificación de afectados debe seguir un procedimiento técnico y con criterios específicos preestablecidos y objetivos, tal como lo señala el artículo 2º de la Ley n.º 32190, lo cual debe ser puesto de conocimiento previamente a las personas afectadas, a fin de que tengan conocimiento y participen, en caso lo consideren, del proceso de identificación.

También, es necesario precisar que el Reglamento de la Ley n.º 32106, Ley de Declaratoria de Emergencia Ambiental fue aprobado 23 de mayo de 2025 mediante el Decreto Supremo n.º 009-2025-MINAM, que en la primera disposición complementaria denominada “aprobación de las disposiciones para la identificación y atención de la población directamente afectada” encarga al Indeci, PCM y Minam esta labor:

“De acuerdo a lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley n.º 32106, en un plazo de ciento veinte (120) días hábiles contado a partir de la vigencia del

30 Oficio n.º 1110-2023-DP del 10 de octubre de 2023 y Oficio n.º 1230-2023-DP del 15 de noviembre de 2023 (reiterativo).
31 Contemplados en los artículos VIII y IX del Título Preliminar de la Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente.

presente Reglamento, mediante Decreto Supremo propuesto por el Instituto Nacional de Defensa Civil y refrendado por el presidente del Consejo de Ministros, el titular del MINAM y los titulares de los sectores involucrados, se aprueban las disposiciones para la identificación y atención de la población directamente afectada, la determinación de las entidades competentes, bienes y servicios, de corresponder, así como el plazo para la atención, teniendo en consideración que las acciones a ser realizadas son de naturaleza inmediata”.

De acuerdo a lo señalado, se infiere que el INDECI debe proponer los criterios técnicos para la identificación de las personas afectadas, además del plazo y responsables.

- **Numeral 4.4: El Gobierno Local competente remite a la OGGS del Minem el listado de personas empadronados en el plazo de tres (3) días hábiles, contado a partir del término del plazo señalado en el numeral 4.2 del presente artículo; así como su actualización de, corresponder.**
- **Numeral 4.5: A través de la OGGS, el Minem publica en su sede digital el Registro, en un plazo no mayor de (5) días hábiles, contado desde el día siguiente de recibida la información del Gobierno Local.**

Respecto a la obligación del Minem de publicar el listado de personas empadronadas en su sede digital, a fin de que aquellos afectados que no han sido considerados en la relación puedan presentar su inconformidad al Minem; consideramos importante que este artículo incluya, de forma expresa, la información que será objeto de difusión, además de los nombres de los afectados. Ello, teniendo en cuenta el marco legal que regula la protección de datos personales, a fin de proteger aquella información de carácter sensible que pueda afectar la intimidad personal o familiar u otros derechos de los afectados, por ejemplo, montos económicos de reparación, estado de salud u otros.

Cobra relevancia que la plataforma digital del listado de personas empadronadas que resultaron afectadas por el derrame de hidrocarburos que se propone implementar, sea de fácil acceso y en lenguaje amigable que permita recibir notificaciones, hacer consultas y seguimiento por la ciudadanía, ayudando a mejorar la interacción con el Estado, cuyo detalle es indispensable que se incluya en la propuesta del mencionado dispositivo normativo.

- **Numeral 4.6: Las inconformidades con el Registro son remitidas por la OGGS del Minem al Gobierno Local competente para su evaluación según lo previa en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley n.º 32106. La OGGS publica el Registro actualizado en el plazo de tres (3) días hábiles, contado a partir de recibida la información del Gobierno Local.**

La identificación de las personas afectadas deberá considerar el sentido de urgencia para la atención de los daños ocasionados, por lo que se debería mantener los términos del anexo n.º 4 del Decreto Supremo n.º 081-2007- EM:

“La compensación por los daños ocasionados (que implica la identificación de afectados) debe ser adecuada y a la brevedad posible”.

Si bien se señalan plazos determinados, es necesario mantener el sentido de urgencia y la necesidad de atención prioritaria de la identificación de afectados, considerando la posibilidad de encontrarnos frente a la vulneración de derechos humanos y que, en la mayoría de situaciones, se trata de personas y familias que de un momento a otro se han quedado sin trabajo, sin ingresos económicos y con necesidades básicas que atender.

También, es importante que la propuesta de Reglamento considere procedimientos vinculados con las inconformidades en el registro derivadas de la revisión de oficio por el MINEM como responsable de su administración, así como las derivadas de los pedidos de rectificación por los ciudadanos afectados ante inconsistencias respecto de los datos del número de Documento Nacional de Identidad, tipo de giro, actividad económica, entre otros.

4.2.2. Proceso de compensación (artículo 5)

Respecto al proceso de compensación abordado en el artículo 5 de la propuesta normativa, llama la atención que, en la sección sobre el proceso de compensación, se haya suprimido las etapas de inventario y valorización de daños en la propuesta del Reglamento de la Ley, considerando que son etapas técnicas previas e indispensables para la compensación.

Ahora bien, en los numerales del artículo objeto de análisis, se establece lo siguiente:

- **Numeral 5.1: La compensación por los daños ocasionados por derrames o fugas de hidrocarburos debe ser acodada entre la Empresa de Hidrocarburos y las Personas Afectadas. La Defensoría del Pueblo, en el ámbito de sus competencias, pueden asistir a las Personas Afectadas.**

En atención al proceso de negociación para compensación se debe mantener el concepto de “trato justo” del numeral 4.3. del anexo 4 del Decreto Supremo n.º 081-2007-EM. La idea de justicia refuerza la posibilidad de llegar a acuerdos y no convertir la compensación en un mero trámite y que la compensación siempre puede ser judicializada³².

El concepto de “trato justo” en la compensación exige del Estado la provisión a las partes, tanto al operador como a los afectados, de la información necesaria para negociar y el tipo de participación del Estado que le permita cumplir con su obligación de cautelar los derechos de los afectados en el marco de la negociación entre estos y el operador. De esta manera se garantiza la equidad y transparencia en el acceso y uso de la información con la finalidad de lograr un resultado justo. Nos referimos, específicamente, a los criterios para identificar a los afectados, realizar el inventario y valorización de daños.

Además de ello, es importante considerar que la falta de supervisión de estas negociaciones por parte del Estado, podría conllevar a tratos injustos que coloquen a las personas afectadas en una situación de indefensión y vulnerabilidad, producto de la asimetría de información. Así, las entidades del Estado que supervisen estas negociaciones o las impulsen deberán brindar toda la asesoría técnica que las partes requieran para que las negociaciones se realicen en condiciones de igualdad y utilizando un lenguaje sencillo y de fácil entendimiento.

- **Numeral 5.2: Dentro del plazo máximo de treinta (30) días calendario, contado desde la publicación del Registro, la Empresa de Hidrocarburos propone y acuerda, de ser el caso, las compensaciones considerando como conceptos, los siguientes: el lucro cesante, daño moral y daño a la persona, conforme a lo previsto en el artículo 1985º del Código Civil, según corresponda. Además, la Empresa de Hidrocarburos y las Personas Afectadas pueden acordar la inclusión de conceptos adicionales.**

En el artículo 5º del proceso de compensación se ha suprimido los términos de “inventario” y “valorización de daños”, los cuales estaban contemplados en el anexo nº 4 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos. Estas etapas previas a la compensación se deben incorporar de forma expresa en el proyecto de Reglamento.

A modo de referencia, es de mencionar que el proyecto normativo de modificación del anexo n.º 4 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos publicado mediante Resolución Ministerial n.º 505-2023-MINEM/DM³³, en el artículo 4.2, señalaba lo siguiente:

“4.2 La OGGs identifica y hace un inventario de los daños ocasionados a los terceros y propiedades dentro de un plazo de quince (15) días hábiles, contados desde la fecha del incidente. Esta información es entregada al Operador y al OSINERGMIN”.

32 Con anterioridad la Defensoría del Pueblo solicitó a la DGH mediante Oficio n.º 001-2024-DP/APCSG el sustento de la eliminación del concepto de “trato justo” en la intervención de la Defensoría del Pueblo en el proceso de compensación. Sin embargo, no se recibió respuesta.

33 La Resolución n.º 505-2023-MINEM/DM del 15 de diciembre de 2023.

Por otro lado, llama la atención que el actual proyecto normativo no contempla, de forma expresa, las etapas del inventario y valorización de los daños.

Si bien el proyecto normativo acoge la recomendación de la Defensoría del Pueblo³⁴ respecto a la necesidad de tomar en cuenta los conceptos de lucro cesante, daño moral y daño a la persona conforme lo establece el artículo 1985° del Código Civil, es necesario señalar que estos conceptos deben ser incluidos en la etapa de valorización, que es previa a la negociación para la compensación.

Asimismo, en este artículo no se considera la necesidad de que los afectados tengan acceso a la información, de forma anticipada, sobre el procedimiento, criterios técnicos y metodología empleada en la elaboración del inventario y valorización de daños ocasionados; además, de conocer los objetivos del proceso de negociación, agenda, cronogramas y reglas de participación. La Defensoría del Pueblo advierte nuevamente que, frente a esta falta de regulación, cualquier empresa puede imponer en la negociación sus propias condiciones, estándares técnicos, y protocolos para el inventario y valorización de los daños.

Cabe precisar, que la Defensoría del Pueblo recomendó la elaboración e implementación de un “protocolo sobre el proceso de compensación” aprobado por el Poder Ejecutivo, el cual debería contener la forma de hacer el inventario y la valorización de los daños por parte de las empresas operadores, además de las reglas de organización del proceso de diálogo o negociación para compensación, que incluya la facilitación de la OGGs-MINEM; sin perjuicio, del trato directo entre las partes.

Asimismo, se visualiza que no se está considerando la intervención del Estado en el proceso de negociación para la compensación, a través de la OGGs-MINEM. Considerando que la OGGs-MINEM tiene la competencia para establecer espacios de diálogo como parte de la gestión social, que permita llegar a acuerdos entre las empresas y la población de acuerdo a lo señalado en su Reglamento de Organización y Funciones³⁵:

“Promover el fortalecimiento de relaciones armoniosos, sinérgicas y suscripción de acuerdos, entre las empresas del Sector Energía y Minas, los gobiernos regionales y locales, las poblaciones locales, la sociedad civil y demás entidades públicas y privadas”.

En atención a lo mencionado corresponde incluir de forma expresa de la intervención de la OGGs-MINEM en el proceso de negociación para la compensación; sin perjuicio, que las partes decidan una negociación bilateral.

- **Numeral 5.3: La empresa de Hidrocarburos de manera anticipada puede acordar compensaciones por la totalidad de los daños o de manera parcial con las Personas Afectadas, las cuales se descuentan del monto definitivo, según corresponda.**

Advertimos que el término de “compensaciones por la totalidad de los daños” puede generar confusiones, ambigüedades o malentendidos en la correspondencia que debe existir entre los conceptos y montos que se podrían acordar.

Por eso, insistimos en que es necesario que los afectados pueden acceder a información previa sobre conceptos y metodología utilizada para realizar el inventario y valorización de daños, a fin de tomar una decisión informada, lo cual debe constar expresamente como una regla a seguir en el proyecto de Reglamento.

- **Numeral 5.4: Las compensaciones acordadas entre la Empresa de Hidrocarburos y las Personas Afectadas y su justificación, es comunicada por la Empresa de Hidrocarburos a la OGGs del Minem para su seguimiento respectivo y al OEFA para su fiscalización, en el plazo máximo de diez (10) días hábiles de acordada la compensación.**

34 Oficio n.º 1110-2023-DP del 10 de octubre de 2023 y Oficio n.º 1230-2025-DP del 15 de noviembre de 2023.

35 Artículo 51° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, aprobado por Decreto Supremo n.º 031-2007-EM y modificatorias.

- **Numeral 5.5: En caso que, alguna Persona Afectada no está de acuerdo con la compensación propuesta por la Empresa de Hidrocarburos, puede acudir al OEFA para su revisión. El OEFA puede ordenar a la Empresa de Hidrocarburos, de corresponder, la realización de un nuevo cálculo acorde a lo indicado en el numeral 5.2 del presente artículo.**

En las anteriores disposiciones hemos puesto en evidencia la necesidad de atender a los afectados de forma urgente y a la brevedad posible, considerando una metodología adecuada y criterios específicos para la identificación, inventario y valorización de daños y la necesidad de establecer reglas para la compensación, lo cual puede estar contenido en un “Protocolo sobre proceso de compensación”. Por lo que corresponde que la entidad que se designe, como en este caso al OEFA, supervise el cumplimiento de esa normativa.

Asimismo, respecto a la atribución dada a OEFA en el proyecto normativo de supervisar el pago de la compensación, requiere de una opinión de esta entidad. Más aún si consideramos que los conceptos de compensación exceden lo ambiental.

Además, se señala la competencia de seguimiento a la OGGs-MINEM sobre el cumplimiento de la compensación acordada. Sin embargo, no se señala la forma de intervención de esta oficina. Debido a que en esta etapa está acotada mayormente a la posibilidad del pago al afectado, reiteramos lo señalado anteriormente respecto a la necesidad de intervención de la OGGs-MINEM como facilitador en el proceso de negociación para la compensación.

También, es necesario precisar que el Minam aprobó el Reglamento de la Ley n.º 32106, Ley de Declaratoria de Emergencia Ambiental, a través del Decreto Supremo n.º 009-2025-MINAM, que en la segunda disposición complementaria sobre la “criterios de cuantificación de daños al ambiente y sus componentes” señala que:

“En un plazo de ciento ochenta (180) días hábiles contados a partir de la vigencia del Reglamento, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) propone al MINAM los criterios de cuantificación de daños al ambiente y sus componentes, así como su metodología; el cual es aprobado por el MINAM a través de un Decreto Supremo”.

Por lo que, el OEFA deberá tomar en cuenta las observaciones señaladas por nuestra institución sobre la necesidad de contar con una metodología adecuada y criterios específicos para la identificación, inventario y valorización de daños.

- **Numeral 5.6: Si la Persona Afectada persisten en su disconformidad puede acudir al Poder Judicial; mientras tanto, el monto de la compensación propuesta es depositado en custodia por la Empresa de Hidrocarburos, lo cual es informado a la Persona Afectada, a la OGGs del Minem para el seguimiento respectivo, y al OEFA para su fiscalización.**

Sobre el particular, debemos insistir en lo señalado en el Oficio n.º 1110-2023-DP³⁶ enviado al Minem, mediante el cual refirió que los procesos judiciales, además de tener una duración de varios años, representa para las personas afectadas gastos adicionales en la contratación de sus abogados defensores, y la disposición de su tiempo en circunstancias en las que deberán buscar algunas otras alternativas laborales.

Si no se garantiza un procedimiento de compensación transparente y justo, en plazos razonables, con una metodología clara para el inventario y la valorización de daños, la vía judicial termina siendo una alternativa inefectiva en relación al objetivo de la norma de alcanzar una compensación urgente tratándose de personas afectadas en sus derechos.

- **Último párrafo del artículo 5: La compensación se ejecuta sin perjuicio de lo previsto en los artículos 66 al 66-F del Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo n.º 039-2014-EM, o la norma que la modifique o sustituya.**

36 Oficio n.º 1110-2023-DP del 10 de octubre de 2023

La subsistencia del daño ambiental afecta un conjunto de derechos humanos, como el derecho a gozar de un ambiente adecuado y otros derechos asociados a este, como la salud, el trabajo, la alimentación de la población afectada, lo que acarrea como consecuencia a obligación de compensar al identificar daños, el procedimiento propuesto de compensación en el proyecto normativo debe estar sujeto a evaluaciones periódicas en tanto el daño ambiental persista, con la finalidad de efectuar compensaciones adicionales. El proyecto normativo no puede disociar la compensación de la situación del ambiente que ha sido dañado o afectado, porque es ir en contra de la realidad de estos eventos que afectan las actividades económicas de la zona.

Además de ello, el reglamento debe contemplar que se utilicen los informes técnicos de calidad ambiental (agua, aire, suelo) como base para determinar la afectación, la cual debe estar vinculada con el empadronamiento y las acciones de remediación ambiental señaladas en el D.S. n.º 039-2014-EM.

4.2.3. Mecanismos de supervisión y control (Artículo 6º)

En cuanto a los mecanismos de supervisión y control el artículo 5 de la propuesta normativa establece en los numerales del artículo objeto de análisis, lo siguiente:

- **Numeral 6.1:** El OEFA realiza la supervisión y fiscalización de lo dispuesto en el presente reglamento, para lo cual impone las medidas administrativas y sanciones, según corresponda. Para ello, puede solicitar la información correspondiente.
- **Numeral 6.2:** El OEFA puede disponer que la Empresa de Hidrocarburos realice un nuevo cálculo de las compensaciones, en caso verifique que no se ha aplicado adecuadamente lo indicado en el numeral 5.2 del artículo 5º del presente reglamento.

En relación a los numerales antes transcritos, es resaltar la necesidad de supervisar y fiscalizar el proceso de compensación. Sin embargo, insistimos en la necesidad de regular las etapas de identificación de afectados, inventario y valorización de daños, lo que permitirá tener una negociación para la compensación, de forma equitativa y justa; así como posibilitará se realice una adecuada supervisión.

Asimismo, respecto a la atribución de supervisión dada a OEFA en el proyecto normativo, requiere de una opinión de esta entidad.

Es necesario señalar que el reglamento no hace referencia a los principios de acceso a la información pública³⁷, participación ciudadana ni justicia ambiental, principios que están en línea con los estándares internacionales promovidos por el Acuerdo de Escazú³⁸.

4.2.4. Disposiciones sobre compensaciones

La Única Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley n.º 32190 establece lo siguiente:

“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Aplicación de disposiciones sobre compensaciones

Todas las emergencias relacionadas con derrames y fugas de hidrocarburos que, antes de la entrada en vigencia del presente Reglamento, se encontraban dentro del alcance del numeral 4 del Anexo 4 “Procedimiento para Control de Emergencias” del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 081-

37 El derecho de acceso a la información pública se encuentra regulado en el artículo 2, inciso 5 de la Constitución y su ejercicio se encuentra previsto en la Ley n.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo n.º 007- 2024-JUS. Este derecho fundamental coadyuva a que los ciudadanos accedan a información que ostenta el Estado para el ejercicio de otros derechos fundamentales, como la salud, educación, participación ciudadana, entre otros.

38 Aunque el Acuerdo de Escazú no fue ratificado por el Perú, sus estándares pueden servir como guía interpretativa o marco referencial para fortalecer el enfoque de derechos ambientales en el reglamento.

2007-EM, continúa tramitándose bajo dicha regulación, hasta su culminación; no siendo de aplicación lo previsto en la Ley N.º 32190 y el presente reglamento".

En relación a esta disposición se debe considerar que, debido a que ello no presenta una regulación más tuitiva del proceso de identificación de afectados y la compensación, las disposiciones del proyecto de Reglamento, una vez vigente, deben ser aplicadas de forma inmediata, en tanto se refieran al procedimiento a seguir para la compensación.

4.2.5. Apuntes sobre la exposición de motivos del proyecto normativo del Reglamento de la Ley n.º 32190.

En la exposición de motivos que sustenta la propuesta normativa del Reglamento de la Ley n.º 32190 se señala lo siguiente:

"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Sobre el contenido del Reglamento aprobado por el presente Decreto Supremo

Justificación del Artículo 2º. Alcance (...)

En efecto, los derrames o fugas de hidrocarburos se producen como consecuencia de las operaciones que realizan las empresas autorizadas en el subsector hidrocarburos para realizar actividades de hidrocarburos en el país, las cuales tiene un nivel de riesgo para su complejidad y tecnificación; excluyéndose a aquellas emergencias causadas por acciones de terceros que escapan al control de la empresa autorizada". (Subrayado y resaltado agregado).

Al respecto, es preciso señalar la necesidad de atender todas las emergencias ambientales, sin perjuicio de la determinación de los responsables en el ámbito judicial o penal. Se debe cautelar del derecho a ser reparado de los afectados, independiente del causante del daño.

La empresa operadora tiene la obligación de mantener la seguridad en las etapas de construcción, operación y mantenimiento del sistema de transporte de hidrocarburos por ductos, según lo señalado en el Decreto Supremo n.º 081-2007-EM y el Estado de supervisar estas actividades a través de Osinergmin.

Además, según los principios de responsabilidad ambiental y precautorio de la Ley General del Ambiente³⁹, el causante de la degradación del ambiente debe realizar actividades que permitan la atención del daño, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles y penales a que hubiera lugar.

39 Contemplados en los artículos VII y IX del Título Preliminar de la Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente.

5. Conclusiones

- 5.1. Los derrames y fugas de hidrocarburos ocurren en forma periódica, a nivel nacional. Tienen consecuencias sociales, ambientales y económicas que afectan los derechos fundamentales de las personas que viven en las zonas aledañas a los proyectos, frente a esta situación la actual normativa en materia de compensaciones no brinda la suficiente protección para lograr un trato justo en la compensación a las personas por los daños ocasionados.
- 5.2. En el marco de sus competencias establecidas en la Constitución y en su Ley Orgánica, la Defensoría del Pueblo ha determinado desde el año 2022 que el actual marco normativo de regulación de compensación deja en manos del operador el proceso de identificación, inventario y valorización de los daños y la compensación, sin reglas claras para lograr un trato justo, por lo cual se recomendó la modificatoria del Anexo n° 4 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos. Asimismo, se han efectuado una serie de acciones orientadas hacia un estándar de “trato justo” y reparación integral de los afectados.
- 5.3. Con respecto al actual proyecto normativo del Reglamento de la Ley n.º 32190, “Ley que crea el Registro Único Consolidado de Personas Afectadas por Derrames o Fugas de Hidrocarburos”, se advierte que el mismo debe contemplar la participación de las personas afectadas en cada uno de las fases del proceso de compensación, y puedan así acceder a esta información de forma previa y transparente. Además, debe considerar criterios técnicos, objetivos y sustentados en cada etapa, con el objetivo de que se garantice un adecuado proceso de identificación de personas afectadas con base en criterios técnicos y una metodología adecuada y con la intervención del Estado y las operadoras asumiendo su responsabilidad ambiental.
- 5.4. Del análisis de la propuesta normativa del Reglamento de la Ley n.º 32190 se advierten una serie de omisiones y deficiencias en su diseño que se detallan a continuación:
 - No contempla de forma expresa el proceso de inventario y valorización de daños, lo cual debe ser puesto de conocimiento a las personas afectadas previamente al proceso de negociación para compensación, ello con la finalidad de que las personas afectadas tomen una decisión con base en información técnica y oportuna y con reglas de negociación clara y transparente.
 - El proceso de compensación, que contempla la identificación de personas afectadas, inventario y valorización de daños, exige una intervención articulada del Estado en los tres niveles de gobierno que permita intervenir de forma rápida y a la brevedad posible, siguiendo criterios técnicos objetivos para la identificación de afectados y compensación de personas que ven afectadas sus condiciones de vida de un momento a otro, lo que afecta también su calidad de vida y su derecho al trabajo, salud, actividades recreativas, entre otros.
 - El inventario y valorización de los daños debe tomar en cuenta los conceptos establecidos en el Código Civil y considerando criterios técnicos para su identificación de daños, con participación de los afectados.
 - Es importante que el proceso de negociación para compensación cuente con reglas claras de negociación y de forma transparente, para que no exista una asimetría de poder de información. En este proceso, se deberá contar con la presencia del Estado, a través de la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas.
 - Se ha eliminado el concepto de “trato justo en su intervención en apoyo a los afectados por los derrames o fugas de petróleo”, lo cual no ha sido justificado en la exposición de motivos del proyecto de Reglamento, por lo que se debería considerar su incorporación de forma expresa en el reglamento a aprobarse.

- No todos los casos de emergencia, como resultado de los derrames, fugas, incendios, entre otros, implica una Declaratoria de Emergencia Ambiental; sin embargo, se debe realizar la identificación de los afectados, inventario y valorización de daños y la correspondiente compensación, por lo que, se debería realizar la precisión correspondiente, debido a que la atención del derecho a ser reparado no debe estar sujeto a una DEA, es decir, a una decisión estatal. Asimismo, la Ley n.º 32190, Ley que crea el registro único consolidado de personas afectadas por derrames o fugas de hidrocarburos, no indica que esto debe realizarse en el marco de una DEA.

4. Recomendaciones:

Al Ministerio de Energía y Minas:

6.1. RECOMENDAR la modificación del proyecto de Reglamento de la Ley n.º 32190 en que deberá incluir:

- En forma expresa las etapas de inventario y valorización de daños con base en criterios técnicos, previa a la etapa de compensación.
- El concepto de “trato justo” en la intervención de la Defensoría del Pueblo como apoyo a las personas afectadas.
- Al operador en el proceso de identificación de afectados que será realizado por el Estado, en atención a los principios de responsabilidad ambiental e internalización de costos.
- Considerar la participación del Gobierno Regional en la delimitación del área afectada por derrame y/o fuga de hidrocarburos para desarrollar evaluaciones de daños y análisis de necesidades como un medio de identificación y registro cualitativo y cuantitativo, de la extensión, gravedad y localización de los efectos.
- Brindar atención a los comentarios y sugerencias formuladas a través del Oficio n.º 1110-2023-DP del 10 de octubre de 2023 y Oficio n.º 035-2026-DP/ACSGO del 05 de febrero de 2026.

A la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas:

6.2. RECOMENDAR la modificación del proyecto de Reglamento de la Ley n.º 32190 que contemple:

- Encargar a la Oficina de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas facilitar la negociación para la compensación considerando reglas claras y transparentes para la participación del operador y de los afectados.
- Solicitar la acreditación de los representantes que participaran de las negociaciones para compensación.
- Considerar que las personas afectadas participen en compañía de sus asesores técnicos y legales, de ser el caso.
- Realizar la convocatoria a las reuniones de negociación para compensación con la debida anticipación.
- Dejar a salvo la negociación bilateral por decisión de las partes.

Al Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci):

6.3. RECOMENDAR la incorporación de criterios técnicos, así como una metodología clara y adecuada para la identificación de afectados y su justificación, considerando la función señalada en la primera disposición complementaria del Reglamento de la Ley n.º 32106, Ley de Declaratoria de Emergencia Ambiental.



30 años
Defendiendo tus derechos

Síguenos a través de nuestras redes sociales:

