

CONTAMINACIÓN AMBIENTAL Y AFECTACIÓN A LA SALUD DE LA COMUNIDAD DE LA OROYA POR PROYECTO METALÚRGICO

"[...]desde el año 1999 la propia Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), así como diferentes instituciones acreditaron la existencia de exceso de contaminación en el aire de la ciudad de La Oroya, y que, en el caso de contaminación por plomo en la sangre, especialmente en los niños, se sobrepasó el límite máximo establecido por la Organización Mundial de la Salud [...] lo que exigía por parte del Ministerio de Salud, en su condición de ente rector del sector Salud, la adopción de inmediatas medidas de protección, recuperación y rehabilitación de la salud de las personas que habitan en la ciudad, entre otras acciones".

Descriptor: Medio ambiente, Salud, Perú

1. Organización

1.1. Nombre: Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA)

1.2. País: Regional

1.3. Descripción: La Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) es una organización no gubernamental que centra su trabajo en la protección del derecho individual y colectivo a un ambiente sano por medio del desarrollo, aplicación y cumplimiento efectivo de la legislación nacional e internacional.

1.4. Ejes temáticos: Ambiente, salud y derechos humanos.

2. Caso

2.1. Nombre para referencias: Contaminación ambiental y afectación a la salud de la Comunidad de La Oroya por proyecto metalúrgico

2.2. Información de identificación de sentencia: EXP. N.º 2002-2006-PC/TC. Recurso de agravio constitucional en contra la sentencia de la Primera Sala Civil de Corte Superior de Justicia de Lima. 12 de mayo del 2006.

2.3. Resumen de los hechos del caso: En el año 1997, la empresa norteamericana Doe Run Company (DRP) compró a Centromín Perú S.A el Complejo Metalúrgico de La Oroya, y desde esa fecha continuó con las operaciones del mismo. Esta empresa asumió el compromiso de cumplir la mayoría de las obligaciones contenidas en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) del anterior titular, salvo pocas obligaciones que quedaron en cabeza de Centromin.

Para 1998 ya existían estudios que daban cuenta de los niveles de contaminación ambiental por metales pesados derivados del complejo metalúrgico, con efectos en la salud de la comunidad de La Oroya, sobre todo en el caso de niños y niñas. Ese año DRP hizo un pedido de modificación del PAMA, en el cual se comprometía a realizar un determinado número de mejoras ambientales, las cuales no aseguraban eficientemente los derechos a la salud pública y a un ambiente sano de los pobladores de La Oroya.

Dada la situación anterior, el 6 de diciembre del 2002, se interpuso una demanda de cumplimiento contra el Ministerio de Salud y la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), solicitando que se diseñe e implemente una "estrategia de salud pública de emergencia".

El Vigésimo Segundo Juzgado Civil de Lima con fecha 1 de abril del 2005, declaró fundada la demanda argumentando que las entidades demandadas no habían acatado las funciones y actuaciones establecidas en las disposiciones correspondientes (Ley General de Salud y Decreto Supremo 074-2001-PCM), ni directamente ni a través de otras entidades públicas o privadas.

Con fecha 14 de abril de 2005, la Procuradora Pública encargada de los asuntos judiciales del Ministerio de Salud-Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) apeló la precitada sentencia. El 11 de octubre del 2005 la Corte Superior de Justicia de Lima, revocó la resolución y declaró improcedente la demanda. En virtud de lo anterior, los accionantes presentemos un recurso de agravio constitucional en contra la sentencia de la Primera Sala Civil de Corte Superior de Justicia de Lima, descrito en la presente ficha técnica. En diciembre de 2006, se presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

2.4. Derechos afectados: (1) Salud; (2) Medio ambiente sano.

2.5. Actores parte del proceso:

2.5.1. Legitimación activa: Miembros de la comunidad de La Oroya

2.5.2. Legitimación pasiva: Ministerio de Salud y Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA)

3. Estrategia de litigio:

3.1. Pretensiones:

3.1.1. Implementar una estrategia de salud pública de emergencia para La Oroya.

3.1.2. Declarar en Estado de Alerta a la ciudad de La Oroya.

3.1.3. Establecer programas de vigilancia epidemiológica y ambiental en la ciudad de La Oroya.

3.2. Estrategia: Exigir la garantía de los derechos a la salud y al medio ambiente sano a través de una acción de cumplimiento, argumentando que existía el incumplimiento de un mandato claro, concreto y vigente establecido en una Ley o Acto Administrativo (Ley 26842, Decreto Supremo 074-2001-PCM) y la protección del derecho a la salud. El caso concreto, no solo se relacionaba con el control de la inacción administrativa sino también con el hecho de que tal inacción vulneró los derechos a la salud y a un medio ambiente equilibrado, argumentos que permitieron la garantía de los mencionados derechos por medio de la exigencia de cumplimiento de un mandato legal, en el marco del principio de legalidad.

3.2.1. Argumentos de derecho

3.2.1.1. Normativa y jurisprudencia nacional:

3.2.1.1.1. Implementar una estrategia de salud pública de emergencia para La Oroya. Los demandantes sostuvieron que el Ministerio de Salud y la DIGESA omitieron dar cumplimiento a disposiciones legales (Decreto Supremo 074-2001-PCM, Reglamento de Estándares Nacionales del Calidad Ambiental, artículo 11,12 y Ley 26842, General de Salud, artículos 103, 105 y 106), entre otras, concernientes a la prevención y control de la contaminación en la ciudad de La Oroya, incumplimiento que ha generado una situación de emergencia que perjudicó a los niños, niñas y las madres gestantes.

3.2.1.1.2. Declarar en Estado de Alerta a la ciudad de La Oroya. Los demandantes sostuvieron que el MINSA, como entidad demandada, no cumplió con declarar el Estado de Alerta en la zona, conforme lo exige el artículo 23 del Decreto Supremo 074-2001-PCM.

3.2.1.1.3. Establecer programas de vigilancia epidemiológica y ambiental en la ciudad de La Oroya. Los demandantes sostuvieron que, de acuerdo al artículo 15 del Decreto Supremo 074- 2001-PCM, en la ciudad de La Oroya debieron establecerse programas de vigilancia epidemiológica y ambiental.

3.2.1.2. Normativa y jurisprudencia internacional:

3.2.1.2.1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: art 12.

3.2.2. Argumentos procesales

3.2.2.1. Normativa y jurisprudencia nacional:

3.2.2.1.1. Constitución Política, Artículo 200, inciso 6: establece que el proceso de cumplimiento sirve para controlar la inacción de los funcionarios o autoridades públicas, y, a consecuencia de ello, se ordene el cumplimiento

del acto omitido o el cumplimiento eficaz del acto aparente o defectuosamente cumplido, y se determine el nivel de responsabilidades.

3.2.2.1.2. Código Procesal Constitucional, artículo 66: establece que el proceso de cumplimiento tiene como objeto ordenar que el funcionario o autoridad pública renuncie 1) Dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; o 2) Se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.

3.2.2.1.3. Ley de Procedimiento General Administrativo, Artículo IV del Título Preliminar, apartado I.I: establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

3.2.2.2. Normativa y jurisprudencia internacional:

3.2.3. Elementos probatorios clave:

3.2.3.1. Estudios que determinaron la existencia de población contaminada con plomo en la sangre:

3.2.3.1.1. Estudio de plomo en sangre en una población seleccionada de La Oroya", realizado por Digesa en el año 1999.

3.2.3.1.2. Estudio de niveles de plomo en la sangre de la población en La Oroya 2000-2001.

3.2.3.1.3. Estudio realizado por el Consorcio Unión para el Desarrollo Sustentable (UNES), titulado "Evaluación de niveles de plomo y factores de exposición en gestantes y niños menores de tres años de la ciudad de La Oroya".

4. Sentencia

4.1. Hechos en controversia:

4.1.1. Determinar si las medidas del Ministerio de Salud y la DIGESA han sido eficaces para garantizar la calidad del ambiente y la salud para los habitantes de La Oroya

4.1.2. Determinar si las acciones del Ministerio de salud y de la DIGESA garantizaban los preceptos normativos que se alegan como incumplidos

4.2. Motivación de la sentencia

4.2.1. Fundamentos normativos:

4.2.1.1. Principio precautorio presente en el artículo VII del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, 28611, así como en el artículo 10, inciso f, del Decreto Supremo 0022-2001-PCM.

4.2.1.2. Principios 1, 3, 4, 10, 11, 13, 15, 16 y 17 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

4.2.1.3. Ley General de Salud (26842)

4.2.1.4. Decreto Supremo 074-2001-PCM

4.2.1.5. Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental.

4.2.1.6. Decreto Supremo 009-2003-SA - Reglamento de los Niveles de Estados de Alerta Nacionales para Contaminantes del Aire.

4.2.1.7. Decreto del Consejo Directivo O 15-2005-CONAM-CD, Directiva para la aplicación del Reglamento de los Niveles de Estados de Alerta Nacionales para Contaminación del Aire.

4.2.2. Razonamiento:

4.2.2.1. ¿Se pueden tutelar los Derechos a la Salud y medio ambiente sano mediante una acción de cumplimiento? Si bien el proceso de cumplimiento debe tener como finalidad el examen sobre el cumplimiento eficaz del mandato contenido en una norma legal, el mandato contenido en las referidas disposiciones, cuyo cumplimiento es responsabilidad del MINSA se encuentra indisolublemente ligado a la protección del derecho fundamental a la salud de los niños y mujeres gestantes de La Oroya, cuya sangre se encuentra contaminada con plomo, tal como se ha acreditado en autos. No es válido sostener que la protección de este derecho fundamental, por su dimensión de derecho social, deba diferirse en el tiempo a la espera de determinadas políticas de Estado. Tal protección debe ser

inmediata, pues la grave situación que atraviesan los niños y mujeres gestantes contaminados, exige del Estado una intervención concreta, dinámica y eficiente, dado que, en este caso, el derecho a la salud se presenta como un derecho exigible y, como tal, de ineludible atención.

4.2.2.2. ¿El Ministerio de Salud implementó una estrategia de salud pública de emergencia para la Oroya? En el caso concreto de la ciudad de La Oroya, se ha determinado la existencia de población contaminada con plomo en la sangre, lo cual a la fecha del fallo implicaba más de 7 años sin que el MINSA implementara un sistema de emergencia que protegiera, recuperara y rehabilitara la salud de la población afectada.

4.2.2.3. ¿El Ministerio cumplió con su obligación de declarar el Estado de Alerta en la ciudad de la Oroya? En el presente caso el Ministerio de Salud no ha realizado, con la urgencia que el caso concreto exige, las acciones eficaces tendientes a declarar en estado de alerta la ciudad de La Oroya, pese a la evidente existencia de exceso de concentración de contaminantes del aire en la mencionada localidad, incumpliendo el mandato contenido en el artículo 23 del Decreto Supremo 074-2001-PCM, así como en el artículo 105 de la Ley 26842.

4.2.2.4. ¿El Ministerio de Salud ha cumplido con la obligación de establecer programas de vigilancia epidemiológica y ambiental en la ciudad de la Oroya? Los demandados no han acreditado haber dado cumplimiento, en su totalidad, al mandato del referido artículo 15, pues no han desarrollado programas de vigilancia epidemiológica y ambiental en la ciudad de La Oroya.

4.2.3. Aplicación del control de convencionalidad: No se aplicó control de convencionalidad.

4.3. Desarrollo del derecho en cuestión: La protección del derecho a la salud se relaciona con la obligación por parte del Estado de realizar todas aquellas acciones tendientes a prevenir los daños a la salud de las personas, conservar las condiciones necesarias que aseguren el efectivo ejercicio de este derecho, y atender, con la urgencia y eficacia que el caso lo exija, las situaciones de afectación a la salud de toda persona, prioritariamente aquellas vinculadas con la salud de los niños, adolescentes, madres y ancianos, entre otras.

En cuanto al contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos, a saber: 1) el derecho de gozar de ese medio ambiente, y 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve. La protección «indirecta» del derecho a la salud y medio ambiente procederá siempre y cuando exista un mandato claro, concreto y vigente contenido en una norma legal o en un acto administrativo, mandato que precisamente se deberá encontrar en una relación indisoluble con la protección de los referidos derechos fundamentales y cuando el cumplimiento de dicho mandato haya sido ineficaz, es decir, aparente, parcial, incompleto o imperfecto.

4.4. Resultado (medidas ordenadas):

4.4.1. Ordena que el Ministerio de Salud, en el plazo de treinta (30) días, implemente un sistema de emergencia para atender la salud de las personas contaminadas por plomo en la ciudad de La Oroya, debiendo priorizar la atención médica especializada de niños y mujeres gestantes, a efectos de su inmediata recuperación.

4.4.2. Ordena que el Ministerio de Salud, a través de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), en el plazo de treinta (30) días, cumpla con realizar todas aquellas acciones tendientes a la expedición del diagnóstico de línea base de modo tal que, cuanto antes, puedan implementarse los respectivos planes de acción para el mejoramiento de la calidad del aire en la ciudad de La Oroya.

4.4.3. Ordena que el Ministerio de Salud, en el plazo de treinta (30) días, cumpla con realizar todas las acciones tendientes a declarar el Estado de Alerta en la ciudad de La Oroya.

4.4.4. Ordena que la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), en el plazo de treinta (30) días, cumpla con realizar acciones tendientes a establecer programas de vigilancia epidemiológica y ambiental en la zona que comprende a la ciudad de La Oroya.

- 4.4.5.** Ordena que el Ministerio de Salud, transcurridos los plazos mencionados en los puntos precedentes, informe al Tribunal Constitucional respecto de las acciones tomadas para el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia.
- 4.4.6.** Exhorta al Gobierno Regional de Junín, Municipalidad Provincial de Yauli-La Oroya, Ministerio de Energía y Minas, Consejo Nacional del Ambiente y empresas privadas, como Doe Run Perú SRL, entre otras, que desarrollan sus actividades mineras en la zona geográfica que comprende a la ciudad de La Oroya, a participar, urgentemente, en las acciones pertinentes que permitan la protección de la salud de los pobladores.

5. Estado de ejecución de sentencia

5.1. Medidas ejecutadas: Ninguna medida ha sido ejecutada a satisfacción de los representantes de las víctimas, como será analizado en el siguiente apartado.

5.2. Medidas pendientes de ejecución: Si bien el Estado Peruano ha implementado algunas acciones para la protección de la salud pública en La Oroya, éstas no cumplen a cabalidad con lo ordenado por el Tribunal, ni por las normas aplicables por la siguiente razones: 1) las medidas que el Gobierno Peruano refiere no cumplen con la sentencia por que, en primer lugar, varias de las acciones realizadas ya fueron evaluadas por el Tribunal Constitucional, que concluyó que dichas acciones no eran suficientes, ni eficientes para proteger la salud de las personas; 2) algunas de estas acciones, aún las implementadas con posterioridad a la orden del Tribunal y después del término que éste impuso, tampoco han demostrado ser suficientes para alcanzar las mejoras necesarias en el ambiente y, por ende, en la salud pública y en la de las personas que representamos; y 3) el Estado no demuestra por qué el proceso de cumplimiento es idóneo y efectivo para este caso.

5.2.1. Orden 1: No se identifican las medidas concretas implementadas para crear el sistema de emergencia y atender la salud de las personas contaminadas por plomo en la ciudad de La Oroya; las acciones para la atención médica especializada, que redunden en la minimización y control de los riesgos para la salud de las personas ocasionados por la contaminación ambiental. La ciudad de La Oroya cuenta únicamente con servicios de atención de salud de primer nivel que abarca atenciones recuperativas y preventivo promocionales, es decir, que tampoco implementó oportunamente el sistema de atención para pacientes con intoxicación de plomo.

5.2.2. Orden 2: Han ocurrido episodios de contaminación aguda en la Oroya pese a la suspensión de las operaciones del complejo. No existe información suficiente que permita concluir si el monitoreo se realiza de manera eficiente; tampoco que la calidad de aire se haya mejorado. A pesar de las medidas implementadas, estas no han sido efectivas y no son suficientes para mejorar la calidad del aire, tampoco están encaminadas a tener un buen diagnóstico de línea de base, con el fin implementar los planes de acción para mejorar la calidad del aire, como lo ordenó el Tribunal Constitucional.

5.2.3. Orden 3: Los estados de declaratoria de alerta no se han aplicado de manera correcta por cuanto no tienen un tiempo de respuesta adecuado por parte de las entidades. En cuanto a la información y comunicación a la población, las autoridades locales aseguran que como están publicados en Internet, las personas los conocen. A pesar de ello, ni las mismas autoridades guardan un registro de las ocurrencias que implican estados de alerta. Estas medidas no fueron implementadas oportunamente en el plazo establecido por el Tribunal Constitucional, además la implementación posterior no resultó eficaz para efectos de activar un estado de alerta en La Oroya.

5.2.4. Orden 4: Las acciones ejecutadas son insuficientes, dado que, entre otros, no incluyen ni todas las acciones, ni cobijan a toda la población que requiere de atención.

5.3. Obstáculos identificados:

5.3.1. Análisis jurídicos poco desarrollados sobre la procedencia de una acción de cumplimiento en casos relacionados con la vulneración a derechos (DESC) como la salud y el ambiente.

5.3.2. La falta de precedentes respecto a las obligaciones de respeto y garantía de los derechos al ambiente sano y a la salud en el momento en el cual se llevó a cabo el litigio.

5.3.3. La falta de reconocimiento respecto al hecho de que las medidas que debe adoptar el Estado son de resultado y no de medio.

5.4. Litigio a nivel internacional: En 2005 se solicitaron medidas Cautelares ante la CIDH las cuales se concedieron en 2009. Además, en el año 2006 se presentó petición de caso ante la CIDH. Mediante su informe de fondo, la CIDH sometió el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.