

INFORME No. 76/09
PETICIÓN 1473-06
ADMISIBILIDAD
COMUNIDAD DE LA OROYA
PERÚ
5 de agosto de 2009

I. RESUMEN

1. El 27 de diciembre de 2006 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "la CIDH") recibió una petición presentada por la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) y Earthjustice (en adelante "los peticionarios") a favor de un grupo de personas ¹, por la violación por parte de la República de Perú (en adelante "Perú", "el Estado" o "el Estado peruano") de los derechos consagrados en los artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 11 (honra y de la dignidad), 13 (libertad de pensamiento y expresión), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana", "la Convención" o "la CADH") vinculados con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento y con los artículos 10 y 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "el Protocolo de San Salvador"). También alegaron la violación del artículo 19 de la Convención (Derechos del Niño) en relación con algunos artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño.

2. Los peticionarios alegaron que la contaminación ambiental en La Oroya provocada por el complejo metalúrgico que allí funciona – administrado por el Estado hasta 1997 cuando fue adquirido por la empresa estadounidense Doe Run – ha generado una serie de violaciones a los derechos de las presuntas víctimas, debido a acciones y omisiones estatales, en particular, el incumplimiento de normas en materia ambiental y de salud, y la falta de supervisión y fiscalización de la empresa que opera el complejo. En cuanto a la admisibilidad, alegaron que los recursos internos fueron agotados mediante una acción de cumplimiento decidida en su favor, pero que continúa pendiente de ejecución. Por su parte, el Estado señaló que si bien existe una situación de contaminación en La Oroya, se han adoptado medidas eficaces para mitigarla y para supervisar a la empresa Doe Run. El Estado narró las acciones adoptadas y argumentó que se trata de una situación compleja que requiere medidas a mediano y largo plazo. Sobre la admisibilidad, el Estado alegó que los recursos internos no fueron agotados pues no ha culminado el proceso de ejecución de sentencia, no se intentaron mecanismos conminatorios en el marco de tal proceso y no se interpuso un recurso de amparo.

3. Tras examinar la posición de las partes a la luz de los requisitos de admisibilidad establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención, la Comisión concluyó que es competente para conocer el reclamo y que la petición es admisible

1 El Estado tiene conocimiento de los nombres de las presuntas víctimas, sin embargo, debido a una solicitud expresa de los peticionarios, sus nombres se mantienen en reserva y a lo largo del proceso serán denominadas de la siguiente manera: María 1; María 2; María 3; María 4; María 5; María 6; María 7; María 8; María 9; María 10; María 11; María 12; María 13; María 14; María 15; María 16; María 17; María 18; María 19; María 20; María 21; María 22; María 23; María 24; María 25; María 26; María 27; María 28; Juan 1; Juan 2; Juan 3; Juan 4; Juan 5; Juan 6; Juan 7; Juan 8; Juan 9; Juan 10; Juan 11; Juan 12; Juan 13; Juan 14; Juan 15; Juan 16; Juan 17; Juan 18; Juan 19; Juan 20; Juan 21; Juan 22; Juan 23; Juan 24; Juan 25; Juan 26; Juan 27; Juan 28; Juan 29; Juan 30; Juan 31; Juan 32; Juan 33; Juan 34; Juan 35; Juan 36; Juan 37; y Juan 38. De este listado, 30 personas son niños y niñas.

por la presunta violación de los derechos consagrados en los artículos 4, 5, 13, 19, 8 y 25 de la Convención, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de dicho instrumento. La Comisión también concluyó que la petición es inadmisibles en cuanto al derecho consagrado en el artículo 11 de la Convención. En consecuencia, la Comisión decidió notificar a las partes, hacer público el presente Informe de Admisibilidad e incluirlo en su Informe Anual.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

A. Trámite de la petición

4. El 27 de diciembre de 2006 se recibió la petición inicial, la cual fue registrada con el número P-1473-06. El 18 de abril de 2007 la Comisión le remitió las partes pertinentes de la petición al Estado, el cual presentó su respuesta el 19 de julio de 2007.

5. Los peticionarios presentaron observaciones adicionales en fechas 24 de agosto de 2007, 9 de octubre de 2007, 8 de abril de 2008 y 15 de mayo de 2009. El Estado presentó observaciones adicionales en fechas 30 de enero de 2008, 18 de febrero, 29 de abril y 15 de mayo de 2009. Estas comunicaciones fueron trasladadas a las partes.

6. El 19 de mayo de 2008 el Instituto de Defensa Legal presentó un informe en calidad de *amicus curiae*, el cual fue transmitido a ambas partes.

7. El 22 de enero de 2009 la Comisión le remitió al Estado una serie de anexos aportados por los peticionarios. En la misma fecha, la CIDH les indicó a las partes que la información aportada en el contexto de las medidas cautelares había sido incorporada, en lo pertinente, al expediente de la petición.

B. Trámite de las medidas cautelares

8. El 21 de noviembre de 2005 los peticionarios solicitaron medidas cautelares a favor de 65 personas. Tras una serie de solicitudes de información a ambas partes, el 31 de agosto de 2007 la Comisión otorgó las medidas solicitándole al Estado peruano que adoptara las medidas pertinentes para brindar un diagnóstico médico especializado para los beneficiarios; proveyera tratamiento médico especializado y adecuado para aquellas personas cuyo diagnóstico demuestre que se encuentran en una situación de peligro de daño irreparable para su integridad personal o su vida y; efectuara coordinaciones con los peticionarios y los beneficiarios para su implementación.

9. Los peticionarios y el Estado han presentando información periódica y se han realizado dos reuniones de trabajo durante los 131 y 134 períodos de sesiones, respectivamente. Las medidas cautelares aún se encuentran vigentes.

III. POSICIÓN DE LAS PARTES

A. Posición de los peticionarios

10. Los peticionarios describieron algunas características generales de La Oroya ² e indicaron que allí opera un complejo metalúrgico instalado en 1922 por una empresa estadounidense y nacionalizado en 1974, pasando a ser propiedad de la

² Población aproximada de 30.533 habitantes. La ciudad está ubicada a 175 Km de Lima. Según los peticionarios, los servicios básicos son escasos y el 43% de la población no tiene acceso gratuito a la atención de su salud.

Empresa Minera del Centro del Perú (en adelante "CENTROMIN"). Narraron que en 1997 fue adquirido por la empresa estadounidense Doe Run Company, que asumió un importante número de las exigencias contenidas en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante "el PAMA"). Explicaron que cuando Doe Run adquirió el complejo, en el marco del proceso de transición, el PAMA se dividió en dos partes: una cuyo cumplimiento le correspondería a dicha empresa, y otra cuyo cumplimiento continuaría siendo responsabilidad del Estado peruano.

11. Señalaron que el complejo metalúrgico procesa concentrados de minerales con altos niveles de plomo, cobre, zinc, plata y oro, así como de otros contaminantes de poco valor económico como el azufre, el cadmio y el arsénico. Según los peticionarios, debido a la ausencia de sistemas adecuados para mitigar la contaminación, la población, en particular niños y madres gestantes, viven expuestos a altos niveles de plomo, arsénico, dióxido de azufre y cadmio, en cantidades que superan los parámetros recomendados tanto a nivel interno como por la Organización Mundial de la Salud (en adelante "la OMS")³.

12. Resaltaron que instituciones internacionales y universidades, han incluido a La Oroya como una de las 10 ciudades más contaminadas del mundo y le han hecho recomendaciones al Estado para reducir la exposición al plomo y otros contaminantes. Precizaron que en diciembre de 2005 se publicó un informe comparativo sobre la contaminación de la sangre y la orina de las personas en La Oroya, en relación con una población cercana⁴.

13. Mencionaron que según dicho estudio, en La Oroya Antigua⁵ ningún niño menor de 6 años tiene menos de 20 µg/dL de plomo en la sangre, que el 72.73% tiene un nivel entre 20 y 44 µg/dL y que el 27.27% tiene un nivel entre 4 y 69 µg/dL. Sobre el resto de la ciudad, indicaron que tan sólo el 4% de niños menores de 6 años tienen un nivel de plomo menor al 10 µg/dL, mientras que un 24% tiene un nivel entre 10 y 19 µg/dL y un 72% tiene un nivel entre 20 y 44 µg/dL. Mencionaron que estos resultados son de extrema preocupación, pues según el *Center for Disease Control and Prevention* (en adelante "el CDC"), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (en adelante "UNICEF") y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante "PNUMA"), el nivel de 10 µg/dL de plomo en la sangre requiere la adopción de acciones reparadoras. Agregaron que el CDC: i) considera que los niños y niñas con más de 10 µg/dL, tienen niveles excesivos de plomo en la sangre; ii) recomienda seguimiento médico, investigación y remediación del ambiente, cuando los niños y niñas tienen más de 20 µg/dL de plomo en la sangre; y iii) indica que puede requerirse tratamiento especializados cuando los niveles superan 45 µg/dL, en adición al control efectivo de las emisiones y la remoción de los materiales contaminados.

3 A título de ejemplo, mencionaron que en el año 2004 los niveles de plomo, arsénico y cadmio en el aire fueron aproximadamente 5, 7 y 20 veces superiores al nivel recomendado internacionalmente. Indicaron también que la concentración de dióxido de azufre, para el año 2006, superó aproximadamente 4 veces el considerado nocivo para la salud humana.

4 Los peticionarios citaron el siguiente extracto de dicho Informe: "Los resultados de plomo confirman las tendencias observadas en monitoreos previos que indican la presencia de niveles elevados de plomo en (sic) sangre en toda la población Oroina y, lo que es más grave, niveles por sobre los 45 µg/dL para gran parte de la población que ya no son sólo niveles de preocupación sino de emergencia médica de acuerdo al CDC [Center Disease Control and Prevention]. Los resultados de cadmio, arsénico y antimonio que han sido estudiados proporcionan evidencia científica adicional que se suma al impacto negativo de la contaminación ambiental por plomo en La Oroya". La cita de los peticionarios es: "Estudio sobre la contaminación ambiental en los hogares de La Oroya y Concepción, y sus efectos en la salud de sus residentes", Fernando Serrano, Facultad de Salud Pública, Universidad de San Luis, Missouri. 6 de diciembre de 2005, pág. 42.

5 De acuerdo a los peticionarios, esta es localidad de la ciudad más afectada por la contaminación.

14. Señalaron que internamente también se han realizado estudios sobre los niveles de plomo en la sangre de la población de La Oroya en 1999, 2000, 2001 y 2005, con resultados similares sobre la grave situación de salud pública y su directa vinculación con la actividad del complejo metalúrgico.

15. Indicaron que como resultado de la contaminación, se aumenta el riesgo de que los pobladores de La Oroya sufran enfermedades y/o se incrementan las que normalmente padecerían. Mencionaron que si bien las enfermedades son parte de la vida humana, las aflicciones de los pobladores de La Oroya se presentan en grado y frecuencia anormales, pues son causadas o, al menos, agravadas por la contaminación ambiental. Según los peticionarios, la relación de causalidad se evidencia en patrones de enfermedad compartidos por toda la población y su comparación con las consecuencias más comunes de los elementos presentes en La Oroya. En ese sentido, describieron sus efectos más conocidos y los relacionaron con las aflicciones de los habitantes de La Oroya, citando los casos de algunas de las presuntas víctimas.

16. En cuanto al plomo, indicaron que es un elemento sumamente tóxico y posiblemente cancerígeno, que puede tener impacto en casi todos los órganos humanos, siendo el sistema nervioso central el más sensible, particularmente en niños y niñas, pues afecta su capacidad de aprendizaje y conducta⁶. Según los peticionarios, la exposición a altos niveles de plomo puede dañar los riñones y el sistema reproductivo, perjudica la síntesis de hemoglobina, el metabolismo de vitamina D, puede causar anemia, daño cerebral severo, coma e incluso la muerte.

17. Con relación al dióxido de azufre, señalaron que se trata de un contaminante gaseoso que daña el sistema circulatorio y respiratorio, agrava las enfermedades respiratorias existentes como bronquitis y asma, y disminuye la capacidad de los pulmones para expulsar partículas extrañas como las de los metales pesados. Indicaron que estos efectos se perciben con mayor intensidad en La Oroya en los frecuentes "eventos pico" que consisten en concentraciones extremadamente altas de este elemento.

18. Sobre el cadmio, indicaron que se trata de un elemento probablemente cancerígeno que se acumula en tejidos suaves como el riñón y está asociado con el deterioro en la función pulmonar, pudiendo producir bronquitis, alveolitis y enfisema, así como agravar enfermedades de corazón, anemia y del sistema inmunológico. En cuanto al arsénico resaltaron que existe consenso mundial sobre su carácter tóxico y cancerígeno, pudiendo causar cáncer en el pulmón, la piel, la vejiga, el hígado, afectaciones gastrointestinales, del sistema nervioso y reducción en los glóbulos rojos y blancos.

19. Entre las dolencias más frecuentes en los habitantes de La Oroya, mencionaron gastritis; vómito; diarrea; dolor abdominal; debilidad y dolor óseo; deficiencia de calcio; problemas dentales; baja talla; afectaciones irreversibles al sistema respiratorio; impactos en la piel; cáncer; daños al sistema reproductivo; anemia; enfermedades cardiovasculares; y problemas neurológicos, especialmente

⁶ Los peticionarios detallaron que debido a que los niños y niñas se encuentran en proceso de desarrollo físico y cognitivo, son más sensibles que los adultos a sufrir efectos adversos neurológicos derivados de la contaminación con plomo. Precisaron que las deficiencias en aptitudes cognitivas y académicas por la exposición al plomo en niños y niñas han sido demostradas incluso en niveles de plomo en sangre menores a 5 µg/dL. Según los peticionarios, cada 10 µg/dL de aumento de plomo en la sangre está asociado con una reducción de 4.6 en el coeficiente intelectual. Agregaron que el peligro se incrementa en el caso de los bebés y no nacidos, pues puede generar nacimientos prematuros, bebés de menor tamaño, pérdida de habilidades mentales del bebé, entre otros.

relacionados con la conducta, desarrollo y aprendizaje de los niños y niñas menores de 10 años.

20. Sobre las presuntas víctimas, indicaron que casi todos sufren de problemas respiratorios severos, causando por ejemplo en Juan 29 la pérdida del 61% de su capacidad pulmonar. También señalaron que un importante número de presuntas víctimas padece deficiencias y problemas auditivos como el caso del niño Juan 9 quien sufre de sordera bilateral, Juan 26 quien ha perdido el 75% de la audición, Juan 5 quien tiene complicaciones auditivas, María 10 quien padece de sordera parcial, María 4 quien sufre dolores constantes en el oído izquierdo y Juan 27 a quien le supura el oído derecho. Agregaron que un gran número de presuntas víctimas tiene problemas de piel atribuibles al arsénico, como el caso de María 14 quien falleció de cáncer de piel sin haber recibido atención médica urgente y especializada.

21. En cuanto a la responsabilidad internacional del Estado, los peticionarios argumentaron que Perú ha incurrido, de manera continuada, en acciones y omisiones en La Oroya, en particular, por la falta de control del complejo metalúrgico, la ausencia de supervisión y la no adopción de medidas para mitigar sus efectos. Resaltaron que el Estado ha tenido conocimiento de la grave situación desde, por lo menos, 1999 a través de diversas fuentes, incluyendo informes de autoridades estatales y decisiones judiciales.

22. Enfatizaron que existen medidas razonables que podría adoptar el Estado para solucionar la situación y/o mitigar sus efectos sin suspender las actividades del complejo metalúrgico sino posibilitando su desarrollo sustentable y responsable⁷. Como ejemplos mencionaron: controlar de manera permanente las emisiones; desarrollar campañas de educación; reubicar a la población más expuesta; requerir a la empresa Doe Run el cumplimiento de sus obligaciones⁸; cumplir las obligaciones del PAMA que le corresponden al Estado⁹; y exigir la utilización de tecnologías que aunque requieren una inversión razonable, se justifican para proteger la vida y la salud de la población afectada.

23. Los peticionarios subrayaron que muchas de estas medidas son parte de la legislación, pero no han sido implementadas adecuadamente. Señalaron que si bien el Ministerio de Salud y otras entidades han adoptado algunas medidas como la firma de convenios, es poco lo que se ha logrado, pues las autoridades peruanas han mostrado una postura permisiva frente a la contaminación. Como ejemplo mencionaron que el gobierno permitió que la empresa modificara los compromisos del PAMA original en tres oportunidades y el cumplimiento de los requisitos de ese programa fueron postergados.

7 Resaltaron que para este tipo de situaciones el derecho ambiental internacional consagra dos principios fundamentales: i) el de prevención, en virtud del cual cuando se conocen los impactos ambientales de una actividad, deben implementarse todas las medidas para evitar y mitigar dichos daños; y ii) el de precaución, consistente en que cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

8 Al respecto, mencionaron que aunque recientemente se habría aplicado una sanción, no hay garantía de que la misma sea ejecutada pues en 2003 y 2004 se impusieron sanciones que no fueron exigidas a la empresa. En consideración de los peticionarios, esto es muestra de que el sistema de fiscalización y control es ineficiente.

9 Sobre este punto, detallaron que el Estado ha omitido cumplir con las obligaciones que le impone el PAMA, específicamente la recuperación de suelos y partículas sedimentarias, siendo notorio que sin la remediación del suelo, la higiene en el hogar y las campañas de limpieza tienen poco valor.

24. Señalaron que a esto se suma que en La Oroya tan sólo existen dos centros de salud cuyo acceso es limitado y en los cuales no hay instalaciones o equipos especializados que permitan diagnosticar la intoxicación con plomo u otros contaminantes ni brindar tratamiento adecuado.

25. En cuanto a las medidas presentadas por el Estado en sus escritos, indicaron que las intervenciones de las autoridades son aisladas e incompletas ¹⁰, mientras que las presuntas víctimas y la población de La Oroya en su conjunto, continúan permanentemente expuestos a niveles extremadamente altos de contaminación. Los peticionarios mencionaron que reflejo de esta situación es el informe del Congreso Peruano de 18 de julio de 2007 que a través de su Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, concluyó que el Estado no ha tenido la capacidad de ejercer el principio de autoridad e implementar una efectiva gestión ambiental para el control de los factores que generan riesgos en la salud de los pobladores de La Oroya, ni de minimizar los riesgos ambientales derivados de la actividad metalúrgica.

26. En su presentación de argumentos de derecho, los peticionarios resaltaron que el derecho a la vida incorpora el derecho a vivir dignamente, y que la salud está directamente vinculada con aquél. Los peticionarios alegaron que es deber de los Estados tomar medidas para evitar los riesgos a la vida y a la salud, y que esta obligación es agravada cuando se trata de niños y niñas. Indicaron que precisamente por esa falta de prevención es que falleció María 14 debido a cáncer de piel seguido de una situación de salud frágil desde su nacimiento. Alegaron que el padecimiento constante y simultáneo de enfermedades les impide a las presuntas víctimas el disfrute de su vida, incluso desde el nacimiento, pues el plomo tiene efectos en las mujeres gestantes.

27. Con relación al derecho a la integridad personal, alegaron que además de la evidente afectación física de las presuntas víctimas derivadas de su estado de salud, la integridad psíquica y moral de las presuntas víctimas también ha sido afectada por la permanente zozobra y miedo frente a los riesgos que enfrentan diariamente¹¹. A título de ejemplo mencionaron el caso de la familia conformada por Juan 5 y María 10 quienes ya han perdido prematuramente dos de tres hijos por causas asociadas con la contaminación. También mencionaron el caso de la familia compuesta por María 1 y Juan 11 que han tenido que vivir separados debido al tratamiento requerido por uno de sus hijos.

28. Respecto del derecho consagrado en el artículo 11 de la Convención, los peticionarios alegaron que la contaminación ambiental excesiva constituye una injerencia en la vida personal y familiar de las personas pues al estar presente en el aire respirado, en el suelo y en el hogar, afecta todas las instancias de la vida diaria. En cuanto a los derechos del niño, los peticionarios señalaron que el Estado peruano ha incumplido el deber de adoptar medidas especiales de protección para proteger a los niños y niñas afectados por la contaminación por plomo en La Oroya, a pesar de

10 A título de ejemplo, mencionaron que si bien en el marco de un convenio entre el Ministerio de Salud y la empresa Doe Run, algunos niños son trasladados a la localidad de Casaracra de lunes a viernes, esta medida sólo beneficia a menores de 6 años con muy elevado nivel de plomo en la sangre.

11 Los peticionarios informaron sobre algunos casos de hostigamiento contra las presuntas víctimas que han intentado denunciar públicamente sus enfermedades y las han relacionado con la situación de contaminación. Como ejemplo, mencionaron el caso de Juan 25, despedido por la empresa Doe Run tras exigir sus prestaciones de salud. En algunos casos, como los de los niños Juan 9 y 10, se menciona maltrato psicológico por parte de las delegadas ambientales del Convenio MINSA-Doe Run, pues su madre está involucrada con la defensa medioambiental.

que son conocidos los altos índices en la sangre y el riesgo que representan para su salud y desarrollo.

29. Con relación a la falta de acceso de información alegaron que el Estado no ha puesto a disposición de la población información clara y suficiente sobre el grado de contaminación de la ciudad, las sustancias que la causan, los posibles impactos para las personas y las medidas que se podrían implementar para mitigar o reparar estos daños. Agregaron que el Estado ha difundido información manipulada, promoviendo la falsa creencia de que la situación no es tan grave y que no hay otras opciones. Detallaron que a nivel individual se les dice a las personas que los síntomas o enfermedades sufridas son normales o que se deben al frío, la altura o la edad. Señalaron que quienes pretenden difundir información son hostigados por parte de funcionarios locales, personas vinculadas con la compañía y otros pobladores que no comprenden sus preocupaciones, precisamente por la falta de información.

30. En cuanto al derecho a las garantías judiciales y la protección judicial, alegaron que el Estado ha incumplido la sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de mayo de 2006 que tras un largo proceso ordenó una serie de medidas a ser cumplidas en un término de 30 días *infra* párrs. 69 y 71. Detallaron que el Tribunal ordenó la implementación de un sistema de emergencia para atender la salud de las personas en la ciudad, un diagnóstico de base para la implementación de los planes de acción para el mejoramiento de la calidad del aire, acciones tendientes a declarar los estados de alerta y acciones tendientes a establecer programas de vigilancia epidemiológica y ambiental en la zona¹².

31. Sobre el requisito de agotamiento de recursos internos, indicaron que el 6 de diciembre de 2002 un grupo de pobladores de La Oroya interpuso una acción de cumplimiento contra el Ministerio de Salud y la Dirección General de Salud Ambiental (en adelante "la DIGESA") para proteger sus derechos a la salud y a un medio ambiente sano, así como los del resto de la población de La Oroya, de conformidad con el artículo 200 de la Constitución Política. Alegaron que este recurso es idóneo pues las violaciones se dieron por incumplimiento estatal de las normas aplicables. Agregaron que por el carácter general de la acción, la ejecución de la sentencia hubiera podido remediar la situación.

32. Resaltaron que a pesar de que las acciones constitucionales de garantía tienen tramitación preferente por proteger derechos fundamentales, esto no ocurrió con la acción de cumplimiento la cual fue interpuesta en diciembre de 2002,

12 En cuanto a la orden de crear un sistema de emergencia para atender la salud de las personas contaminadas con plomo priorizando la atención especializada a niños y mujeres gestantes, indicaron que la información aportada por el Estado es general y no se refiere a medidas concretas que respondan a la emergencia y especialización que la situación requiere. Tampoco se mencionan medidas para mitigar los efectos en la salud por otros contaminantes distintos al plomo como el cadmio, arsénico y dióxido de azufre. En cuanto a la realización de un diagnóstico de línea base para implementar acciones tendientes a mejorar la calidad del aire, los peticionarios señalaron que si bien se han realizado monitoreos, los mismos han cambiado de lugar y metodología con el tiempo, dificultando la comparación de la información. Agregaron que un informe de 2009, pendiente de publicación y realizado con base en información aportada por la empresa, concluyó que las medidas de control no de han traducido en mejores condiciones de aire, que es el principal problema en La Oroya. Con relación a la orden sobre la declaratoria de los Estados de Alerta, los peticionarios resaltaron que fue sólo a partir de agosto de 2008 – más de dos años después de proferida la sentencia – que se iniciaron. Señalaron que estos Estados no se han implementado adecuadamente y que las medidas de protección que conllevan no han sido debidamente informadas a los pobladores. Sobre el mandato de establecer programas de vigilancia epidemiológica y ambiental, los peticionarios indicaron que no se han implementado y que las acciones de Convenio entre el Ministerio de Salud, la empresa y el Gobierno Regional, son insuficientes y no cobijan a toda la población que requiere atención.

trasladada a la entidad demandante el 15 de enero de 2004, decidida en primera¹³ y segunda instancia¹⁴ el 2 de abril y el 10 de noviembre de 2005 respectivamente, y declarada con lugar de manera definitiva el 12 de mayo de 2006 por el Tribunal Constitucional, ordenando una serie de medidas, tal como se detalló *supra* párr. 30. Argumentaron que esta sentencia no ha sido cumplida, que no existen otros recursos por agotar en la jurisdicción nacional¹⁵ y que la decisión fue notificada el 27 de junio de 2006, encontrándose la petición dentro del plazo convencional de seis meses.

33. Con respecto al argumento del Estado sobre los mecanismos conminatorios, alegaron que los mismos pueden ser utilizados por el juez para aumentar la presión hacia un funcionario renuente, pero no hace parte del proceso constitucional mismo, no son obligatorios y no pueden usarse como excusa para incumplir lo ordenado en la sentencia. En consideración de los peticionarios, condicionar la eficacia de la sentencia al uso de medidas coercitivas, significa desnaturalizar el sentido y la esencia misma de la acción.

34. En cuanto al alegato más reciente del Estado sobre la no interposición de un recurso de amparo, los peticionarios indicaron que si bien existe esa vía, para el presente caso la acción de cumplimiento era la más idónea, pues tiene alcances generales y la causa de las violaciones denunciadas es precisamente el incumplimiento de normas legales. Resaltaron que, en todo caso, el Estado no explicó las razones por las cuales el proceso de amparo debía prevalecer o es más idóneo que el de cumplimiento.

35. Finalmente, alegaron que el grupo de presuntas víctimas identificadas no equivale a la totalidad de personas afectadas. Subrayaron que desafortunadamente este grupo no incluye los casos más graves que se conocen en la ciudad, pues debido a la falta de información y la presión de la empresa, los pobladores no conocen sus posibilidades de acudir al Sistema Interamericano. Argumentaron que el grupo de presuntas víctimas es meramente una muestra pequeña de las personas afectadas, pues estudios científicos permiten concluir que gran parte de la población sufre graves impactos en su salud o están en alto riesgo de desarrollarlos. Concluyeron que es previsible que haya "innumerables víctimas que todavía no se han dado cuenta de los impactos que sufren".

B. Posición del Estado

36. A título de antecedentes, el Estado indicó que durante la gestión de la empresa estatal CENTROMIN entre 1974 y 1996, se realizaron importantes inversiones en proyectos orientados a la modernización del complejo metalúrgico, contribuyendo a mejorar la calidad del aire y a reducir el riesgo de exposición a la contaminación por parte de la población. Detalló que al formalizarse la transferencia a la empresa Doe Run, el 30 de septiembre de 1997, se transfirieron proyectos del PAMA a la empresa por un monto de 107.6 millones de dólares estadounidenses. Agregó que en diciembre de 2003 CENTROMIN cumplió con su parte del PAMA y

13 El 2 de abril de 2005 el 22º Juzgado Civil de Lima declaró con lugar la acción de cumplimiento declarando que la contaminación en La Oroya supera los niveles permisibles y ordenando una serie de medidas.

14 Tras un recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Salud y la DIGESA, el 10 de noviembre de 2005 la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Lima revocó la decisión de primera instancia bajo el argumento de que "el mandato cuyo cumplimiento solicita la parte demandante no goza de las características mínimas previstas para su exigibilidad".

15 Citaron el artículo 24 del Código Procesal Constitucional que establece que la resolución del Tribunal Constitucional que se pronuncia sobre el fondo agota la jurisdicción nacional.

asumió la responsabilidad de remediar los suelos afectados por las emisiones de la fundición hasta el año 1997 ¹⁶.

37. Alegó que los peticionarios no precisan clara y contundentemente las acciones que estaría realizando el Estado peruano que generen una violación de los derechos alegados. Señaló que en cumplimiento de sus obligaciones internacionales viene realizando acciones progresivas, consistentes, transversales y multisectoriales con la finalidad de alcanzar niveles óptimos en la calidad del aire, contrarrestar los problemas de salud de la población afectada y fiscalizar el actuar de la empresa Doe Run, resaltando que es un proceso de mediano a largo plazo que reviste de suma complejidad. En ese sentido, el Estado describió una serie de medidas adoptadas por distintas autoridades.

38. En cuanto al Ministerio de Salud, señaló que se han efectuado actividades y campañas de promoción de la salud, higiene y nutrición. Indicó que en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de mayo de 2006 y de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión, se vienen realizando análisis de plomo en la sangre y diagnósticos médicos especializados para proveer la atención requerida a enfermedades recurrentes que podrían estar vinculadas con la contaminación.

39. Resaltó que en el marco del Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Salud, el Gobierno Regional y la empresa Doe Run ¹⁷, dicho Ministerio ha priorizado la atención de salud a través de la creación de la Estrategia Sanitaria de Atención a Personas Afectadas por la Contaminación con Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas. Mencionó la construcción de un centro obstétrico y en general la mejoría en la infraestructura del Centro de Salud de La Oroya, incrementando el equipo profesional que cuenta con 62 profesionales y se pretende aumentar. También mencionó la aprobación de la "Guía Práctica clínica para el manejo de pacientes con intoxicación por plomo" para orientar a los profesionales de la salud en el manejo de este problema. Señaló que debido a que los pobladores de La Oroya se encuentran en situación de pobreza o extrema pobreza, han sido incorporados gratuitamente al Seguro Integral de Salud.

40. Señaló que tras la sentencia del Tribunal Constitucional, la Dirección General de Salud Ambiental, elaboró un diagnóstico que incluyó el inventario de emisiones, el monitoreo de la calidad del aire¹⁸ y estudios epidemiológicos, sirviendo de base para el "Plan de Mejora de la Calidad del Aire en la Cuenca Atmosférica de La Oroya", que incluye un Plan Preventivo de Paradas de Planta cuando se superen los umbrales establecidos en la legislación interna.

41. Continuando con los puntos de la sentencia del Tribunal Constitucional, el Estado resaltó que según el Ministerio de Salud, la declaratoria del Estado de Alerta era de imposible cumplimiento en el plazo establecido, pues en virtud de la legislación interna, se requieren procesos consecutivos de diseño, consulta institucional y pública, así como la aprobación de instrumentos. En una

16 Al respecto, detalló que a partir del año 2006 CENTROMIN inició gestiones para estudiar y caracterizar los suelos de las áreas afectadas por las emisiones, a fin de priorizar su remediación.

17 Informó el Estado que los componentes de este convenio son: Promoción de la Salud; Vigilancia Epidemiológica, Servicios de Salud y Atención a las Personas; y Gestión Sectorial y Multisectorial.

18 Sobre este punto, indicó que se han venido desarrollando un total de nueve monitoreos, incluyendo aquellos sobre dióxido de azufre, además de análisis de contramuestras de plomo en filtros de material particulado menor a 10 micras, lo que sirve de insumo para la evaluación del cumplimiento de los estándares nacionales. En posterior comunicación, el Estado informó que para el 2009 se programaron dos monitoreos para marzo y septiembre, respectivamente.

comunicación más reciente, indicó que el 6 de agosto de 2008 se inició dicha declaratoria de los estados de alerta, lo que generó, entre otros, que el 30 de septiembre de 2008 se inaugurara la planta de tratamiento de ácido sulfúrico de la empresa para disminuir las emisiones de dióxido de azufre. A pesar de ello, el mismo Estado señaló que las medidas adoptadas por la empresa han sido insuficientes.

42. En cuanto al Ministerio de Energía y Minas, indicó que el 26 de mayo de 2006 se profirió resolución aprobando en parte la solicitud de prórroga por un plazo excepcional hasta octubre de 2009, solicitada por Doe Run para implementar el Proyecto "Plantas de Ácido Sulfúrico" ¹⁹ del PAMA. Según el Estado, esta prórroga no afecta el cumplimiento de las obligaciones de la empresa, pues se establecieron requerimientos adicionales a los del PAMA original. Según el Estado, el Decreto de aprobación de la prórroga, facultó al Ministerio de Energía y Minas para solicitarle a la empresa medidas especiales para prevenir y reducir los factores de riesgo sobre el medio ambiente, la salud o la seguridad de la población, siendo tales medidas obligaciones fiscalizables. Subrayó el Estado que la solicitud de prórroga fue evaluada con la mayor rigurosidad, con participación de la sociedad civil y en cumplimiento de la normativa vigente, incorporando una evaluación de riesgos en salud conjuntamente con el Ministerio de Salud a través de la Dirección General de Salud Ambiental.

43. Entre otras medidas requeridas a la empresa, el Estado mencionó: a) la ampliación de la cobertura de los servicios de salud para prevenir, controlar y atender "los factores determinantes de la salud asociados al inadecuado manejo ambiental y su efecto en la salud de las personas en dicha ciudad", otorgando atención especial a niños con niveles mayores a 45 µg/dL de plomo en la sangre, todo en coordinación con el Ministerio de Salud²⁰; b) la adecuación de las actividades de la empresa a lo establecido por las normas sobre Estados de Alerta, lo que incluye las paradas de planta o corte de producción para reducir la exposición de la población al dióxido de azufre, así como la implementación de un sistema de transmisión de información de la calidad de aire y meteorología ²¹; y c) mecanismos complementarios de monitoreo de la calidad del aire y los riesgos a la salud, así como de monitoreo de suelos y polvos.

44. Señaló que para garantizar estas medidas se crearon mecanismos de fiscalización, sanción y participación ciudadana a través de un Comité de Vigilancia y Monitoreo Ciudadano. Con respecto a las sanciones, mencionó un oficio de 8 de junio de 2007 mediante el cual el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante "el OSINERGMIN") ²² comunicó que se había iniciado un procedimiento sancionador a Doe Run, con base en un informe de fiscalizadoras externas.

45. Con relación al Consejo Nacional del Ambiente (en adelante "el CONAM"), el Estado indicó que se viene desarrollando regulación sobre la calidad del aire, definición de estándares de calidad ambiental de cadmio, arsénico, antimonio, bismuto y talio, y la revisión y/o actualización de los estándares de dióxido de azufre, todas las cuales deben ser aprobadas en el corto plazo. También mencionó un

19 Según el Estado, este proyecto incluye la implementación de tres plantas de ácido sulfúrico para los circuitos de cobre, plomo y zinc, lo que implicará la disminución significativa y progresiva de las emisiones de dióxido de azufre.

20 Al respecto, el Estado mencionó que para el año 2007 no se verifican niños con niveles de plomo en la sangre, con niveles mayores a 45 µg/dL.s

21 Según el Estado, esta medida dependía de autorización de la Dirección general de Salud Ambiental del Ministerio de Salud y del Ministerio de Energía y Minas.

22 Detalló que se trata de un organismo con competencia de supervisión y fiscalización minera en el ámbito nacional de las empresas de la mediana y gran minería, en los temas de seguridad e higiene minera y protección del ambiente.

estudio de factibilidad sobre la reubicación de la población de La Oroya Antigua, debido al permanente riesgo a la salud que implica vivir en un lugar de elevada contaminación. Añadió que a iniciativa del CONAM, el 27 de junio de 2007 se instaló un Comité de Control y Vigilancia del PAMA de la empresa.

46. En cuanto a la Dirección Regional de Salud de Junín, el Estado indicó que realiza las inspecciones y toma de muestras para la Vigilancia de la Calidad del Agua. Según el Estado, de los resultados, las concentraciones de cadmio, cromo, cobre, manganeso y selenio en todas las estaciones de monitoreo evaluadas, no superan los límites de la OMS. También mencionó que las concentraciones de plomo registradas en las estaciones evaluadas se encuentran en su mayoría por debajo del límite.

47. El Estado señaló que se ha presentado un proyecto de Resolución Suprema para crear una Comisión Multisectorial temporal con el objetivo de proponer medidas urgentes y emitir un informe técnico sobre la situación de La Oroya. Según el Estado, dicho proyecto se encuentra en la Presidencia del Consejo de Ministros ²³[23]. Agregó que se están realizando esfuerzos para mejorar la situación, pero lamentablemente existen reacciones sociales que obstaculizan su avance ²⁴.

48. En comunicación más reciente el Estado indicó que si bien es cierto que en el año 2006 el Instituto *Blacksmith* incluyó a La Oroya como uno de los diez lugares más contaminados del mundo, en el año 2008 se publicó un nuevo informe en el cual se evidencian mejoras debido a las medidas adoptadas por la empresa. Según el Estado, este informe evidencia el cumplimiento de su función de supervisión y fiscalización.

49. En cuanto al agotamiento de los recursos internos, el Estado alegó que la petición no cumple con dicho requisito, pues los peticionarios acudieron a la Comisión sin esperar la verificación del cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional en el marco del proceso de ejecución de sentencia, en el cual continuaron actuando. En ese sentido, argumentó que el artículo 22 del Código Procesal Constitucional establece la posibilidad de que, a solicitud de parte, se utilicen medidas coercitivas para lograr el cumplimiento de las sentencias proferidas en dichos procesos. Resaltó que este mecanismo no ha sido utilizado por los peticionarios en el proceso de ejecución de una sentencia por naturaleza compleja. Resaltó que la misma sentencia del Tribunal Constitucional dispuso la aplicación de los apercibimientos coercitivos, lo que implica que deben ser solicitados por los peticionarios antes de dar por agotado el fuero nacional. Señaló que el Código Procesal Constitucional también consagra la posibilidad de que el juez emita una sentencia ampliatoria subsanando la omisión del funcionario que ha incumplido la decisión, sin que peticionarios utilizaran tal recurso.

50. El Estado subrayó que el artículo 24 del Código Procesal Constitucional que establece que la resolución de fondo del Tribunal Constitucional agota la jurisdicción nacional, se refiere a una controversia sobre el fondo y no al cumplimiento de una sentencia que resolvió a favor del recurrente, caso en el cual

23 En el marco de este proyecto, el Estado citó textualmente un informe del Ministerio de Salud: "frente a este escenario, el Ministerio de Salud y el Gobierno regional Junín despliegan esfuerzos para la Vigilancia Sanitaria de la Calidad del Aire, Suelo, Recursos Hídricos, sin embargo, no se ha logrado alcanzar los estándares de calidad ambiental, ocurriendo incluso a la fecha episodios de contaminación aguda por dióxido de azufre y material particulado menor de 10 micras sobretodo en La Oroya Antigua".

24 A título de ejemplo se refirieron a una consulta que se hizo sobre la implementación de un Plan de Contingencia para proteger a la población en situaciones de contaminación aguda, la cual fue resistida violentamente por el alcalde provincial, trabajadores y grupos vinculados económicamente al complejo metalúrgico.

debe analizarse si se agotaron los recursos disponibles en la vía interna para la ejecución de las resoluciones.

51. En escritos posteriores, el Estado argumentó que existe otra vía idónea y efectiva para exigir la protección de los derechos alegados, consistente en el proceso de amparo, concebido como una acción de garantía constitucional que mediante un proceso sencillo y breve puede tutelar derechos fundamentales como la salud y el goce de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. Alegó que los peticionarios no informaron si iniciaron un proceso de amparo o las razones por las cuales no lo han hecho, faltando a la carga de la prueba que les corresponde según la práctica de la Comisión.

IV. ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD

A. Competencia

1. Competencia *ratione personae*, *ratione loci*, *ratione temporis* y *ratione materiae* de la Comisión

52. Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención para presentar denuncias a favor de las presuntas víctimas. Las presuntas víctimas del caso se encontraban bajo la jurisdicción del Estado peruano desde el inicio de ejecución de los hechos aducidos. Por su parte, el Estado de Perú ratificó la Convención Americana el 28 de julio de 1978. En consecuencia, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición.

53. La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos por la Convención Americana que habrían tenido lugar dentro del territorio de un Estado parte en dicho tratado. Asimismo, la Comisión tiene competencia *ratione temporis* pues la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos por la Convención Americana ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición.

54. Finalmente, la Comisión tiene competencia *ratione materiae*, porque en la petición se denuncian presuntas violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana. La Comisión observa que los peticionarios mencionaron los artículos 10 y 11 del Protocolo de San Salvador y los artículos 2, 3, 6, 16 y 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Aunque en virtud del artículo 29 de la Convención Americana, estas disposiciones pueden ser tomadas en cuenta para determinar el alcance y contenido de la Convención Americana, la Comisión reitera que no tiene competencia para pronunciarse sobre instrumentos aprobados fuera del ámbito regional del Sistema Interamericano²⁵. En cuanto al Protocolo de San Salvador, la Comisión reitera que el artículo 19.6 de dicho tratado consagra una cláusula limitada de competencia para que los órganos del Sistema Interamericano puedan pronunciarse sobre peticiones individuales relacionadas con los derechos consagrados en los artículos 8 a) y 13²⁶.

B. Agotamiento de los recursos internos

25 CIDH, Informe Nº 38/09, caso 12.670. Admisibilidad y fondo. *Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras*. Perú, 27 de marzo de 2009, párr. 70.

26 CIDH, Informe Nº 21/09, peticiones 965/98, 638/09 y 1044/04 Acumuladas. Admisibilidad. *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la SUNAT*. Perú, 19 de marzo de 2009, párr. 56; y CIDH, Informe Nº 38/09, caso 12.670. Admisibilidad y fondo. *Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras*. Perú, 27 de marzo de 2009, párr. 69.

55. El artículo 46.1 a) de la Convención Americana dispone que, para que sea admisible una denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de conformidad con el artículo 44 de la Convención, es necesario que se hayan intentado y agotado los recursos internos conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. Este requisito tiene como objeto permitir que las autoridades nacionales conozcan sobre la supuesta violación de un derecho protegido y, de ser apropiado, tengan la oportunidad de solucionarla antes de que sea conocida por una instancia internacional.

56. El Estado peruano presentó oportunamente la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos, fundamentándola en tres argumentos: i) que el proceso de verificación del cumplimiento de la sentencia aún continúa abierto y por ende no se encuentra agotado; ii) la no interposición del mecanismo de apercibimientos conminatorios establecido en el artículo 22 del Código Procesal Constitucional; y iii) la no interposición de un recurso de amparo.

57. Por su parte, los peticionarios argumentaron que la acción de cumplimiento es el mecanismo idóneo para impugnar la situación denunciada y que aunque el mismo resultó favorable a las presuntas víctimas, hasta la fecha la decisión definitiva en dicho proceso permanece sin ser cumplida. En consideración de los peticionarios, dicha acción y su resolución no han sido eficaces para resolver la situación planteada y no es necesario esperar de manera indefinida su cumplimiento. Asimismo, argumentaron que los apercibimientos conminatorios mencionados por el Estado pueden ser utilizados de manera facultativa por los jueces y que requerir su agotamiento equivaldría a desnaturalizar el carácter inmediato de los procesos constitucionales.

58. Para evaluar los argumentos de las partes y verificar si el requisito de agotamiento de los recursos internos se encuentra cumplido, la Comisión debe determinar, en primer lugar, la idoneidad de la acción de cumplimiento interpuesta y la necesidad o no de interponer un recurso de amparo; y en segundo lugar, si una vez dicha acción resultó favorable a las presuntas víctimas, era necesario agotar el proceso de ejecución de sentencia, incluyendo los mecanismos conminatorios.

1. La acción de cumplimiento agotada y la no interposición del recurso de amparo

59. Los hechos narrados por los peticionarios se refieren a afectaciones a la vida e integridad personal, supuestamente generadas por una serie de presuntas omisiones por parte del Estado peruano frente a la contaminación ambiental existente en La Oroya debido al complejo metalúrgico que allí funciona. Según los peticionarios, estas omisiones son consecuencia del incumplimiento por parte de las autoridades peruanas de la legislación interna relevante.

60. La información aportada por ambas partes indica que los peticionarios interpusieron una acción constitucional de cumplimiento, establecida en el artículo 200 de la Constitución Política y en el artículo 66 del Código Procesal Constitucional. La primera norma regula la acción de cumplimiento como una garantía constitucional que "procede contra cualquier autoridad o funcionario reuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley". La segunda norma establece que el objeto del proceso de cumplimiento es "ordenar que el funcionario o autoridad pública reuente: 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".

61. La acción de cumplimiento fue interpuesta por los peticionarios con la finalidad de impugnar la inaplicación por parte de las autoridades respectivas, de los artículos 96, 97, 98, 99, 103, 104, 105, 106 y 123 de la Ley 26842 (Ley General de Salud), así como de los artículos 15, 23 y 25 del Decreto Supremo 074-2001-PCM (Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental del Aire)²⁷, y remediar las consecuentes afectaciones que estas omisiones han generado en la salud de la población y en su derecho a vivir en un ambiente sano. Esta acción fue decidida definitivamente por el Tribunal Constitucional el 12 de mayo de 2006.

62. En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional se refirió a la idoneidad de la acción para impugnar omisiones en la aplicación de la ley, incluyendo aquellos casos en que el incumplimiento legal genera una violación de derechos constitucionales. Textualmente, el Tribunal Constitucional indicó:

La pretensión de los demandantes en cuanto a la exigencia del cumplimiento de los mandatos contenidos en las referidas disposiciones legales y reglamentarias, no solo (sic) se relaciona con el control de la inacción administrativa sino, precisamente, conque (sic), tal inacción vulnera los derechos a la salud y a un medio ambiente equilibrado y adecuado, es preciso analizar, previamente, tales derechos, toda vez que detrás de la cuestionada inacción administrativa se encuentra la denuncia sobre la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

Como se apreciará más adelante, lo antes expuesto supone que si bien los derechos a la salud y a un medio ambiente equilibrado y adecuado no podrían ser protegidos <<directamente>> mediante el proceso de cumplimiento, sí pueden ser tutelados de modo <<indirecto>>, siempre y cuando exista un mandato claro, concreto y vigente, dispuesto en una ley o un acto administrativo, que se encuentre indisolublemente ligado a la protección de tales derechos fundamentales²⁸.

63. La Comisión observa además que el Estado no puso en tela de juicio la idoneidad de la acción de cumplimiento. Al contrario, desde sus primeros escritos el Estado peruano indicó que los peticionarios debían esperar la finalización del proceso de ejecución de la sentencia proferida en dicha acción. Este punto será analizado en el siguiente numeral, sin embargo, la Comisión observa que el argumento supone que la acción de cumplimiento era idónea. En todo caso, teniendo en cuenta la naturaleza de los hechos y derechos alegados, la descripción de la acción de cumplimiento según las normas citadas, así como la interpretación del Tribunal Constitucional, la Comisión considera que dicha acción constituye un mecanismo idóneo para solucionar la situación denunciada.

64. Dicho lo anterior, la Comisión debe analizar si a pesar de que los peticionarios intentaron un recurso idóneo, era exigible además la interposición del recurso de amparo. Al respecto, la Comisión ha establecido que el requisito de agotamiento de los recursos internos no significa que las presuntas víctimas tengan la obligación de agotar todos los recursos que tengan disponibles²⁹. En consecuencia, si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de

27 Tribunal Constitucional. Expediente no. 2002-2006-PC/TC. Sentencia de 12 de mayo de 2006.

28 Tribunal Constitucional. Expediente no. 2002-2006-PC/TC. Sentencia de 12 de mayo de 2006, párrs. 2 y 3.

29 CIDH, Informe Nº 40/08, petición 270/07. Admisibilidad. I.V. Bolivia, 23 de julio de 2008, párr. 70.

remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional debe considerarse cumplida³⁰.

65. En ese sentido, la Comisión considera que aunque el recurso de amparo podría ser un mecanismo idóneo, no era necesaria su interposición, debido a que ya habían intentado la acción de cumplimiento que también constituye una vía adecuada.

2. El proceso de ejecución de sentencia de la acción de cumplimiento y los mecanismos conminatorios

66. La Comisión observa que existe controversia entre las partes en cuanto a la necesidad de esperar la culminación del proceso de ejecución de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el marco de la acción de cumplimiento. Según el Estado, los peticionarios debieron esperar la verificación del cumplimiento de la decisión, mientras que los peticionarios argumentaron que su reclamo ante la CIDH no se limita al incumplimiento de la sentencia, sino a violaciones sustantivas derivadas de omisiones estatales. En ese sentido, alegaron que en virtud del artículo 24 del Código Procesal Constitucional, la decisión del Tribunal Constitucional en la acción de cumplimiento, agotó la jurisdicción interna.

67. El presente caso reviste la particularidad de que el recurso agotado por los peticionarios fue decidido en su favor. Este hecho puede tener implicaciones en cuanto al requisito de agotamiento de los recursos internos en un caso como el presente, en el cual la autoridad judicial definió un procedimiento y plazo específicos para la ejecución de la sentencia. En ese sentido, la Comisión estima que en este caso el Estado debió tener una oportunidad razonable de dar cumplimiento a dicha decisión y solucionar la situación a nivel interno. Por su parte, los peticionarios también tenían una expectativa legítima de que las autoridades respectivas cumplieran los mandatos del Tribunal Constitucional en el plazo establecido por aquél.

68. Sin embargo, la información disponible indica que a la fecha de aprobación del presente informe – pasados más de tres años desde la decisión del Tribunal Constitucional – el proceso de ejecución de sentencia permanece abierto, sin que se hubiera verificado el cumplimiento de la decisión, a pesar de tratarse de una situación que reviste especial gravedad y urgencia ya verificada por la Comisión en el marco de las medidas cautelares. Asimismo, la Comisión nota que consistente con la particular amenaza que la contaminación representa para la población de La Oroya, el Tribunal Constitucional otorgó un plazo de un mes. En ese sentido, siguiendo el criterio establecido en casos anteriores³¹, la Comisión considera que el Estado ha incurrido en un retardo injustificado y por lo tanto, los peticionarios se encuentran eximidos de esperar la culminación del proceso de ejecución de sentencia, en virtud del artículo 46.2 c) de la Convención Americana.

69. Finalmente, la Comisión considera que en el presente caso los peticionarios acudieron al recurso idóneo para impugnar el incumplimiento de leyes y decretos, y una vez obtuvieron un resultado, esperaron un tiempo razonable para que el Estado diera cumplimiento a la sentencia proferida en su favor. La Comisión resalta que el tiempo otorgado por el Tribunal Constitucional para ejecutar la sentencia fue de un mes y considera que no era necesario que los peticionarios

30 CIDH, Informe N° 57/03, caso 12.337, *Marcela Andrea Valdés Díaz*. Chile, 10 de octubre de 2003, párr. 40; y CIDH, Informe N° 40/08, petición 270/07. Admisibilidad. I.V. Bolivia, 23 de julio de 2008, párr. 70.

31 En similar sentido ver: CIDH, Informe N° 21/09, peticiones 965/98, 638/03 y 1044/04, Acumuladas. Admisibilidad. *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la SUNAT*. Perú, 19 de marzo de 2009, párr. 66.

interpusieran recursos adicionales – como la solicitud de aplicación de mecanismos conminatorios – en el marco del proceso de ejecución de sentencia. En todo caso, las autoridades judiciales encargadas de verificar el cumplimiento de la sentencia estaban facultadas para utilizar los mecanismos conminatorios sin que se tenga conocimiento de que lo hubieran hecho.

C. Plazo de presentación de la petición

70. El artículo 46.1 b) de la Convención establece que para que la petición pueda ser declarada admisible, es necesario que se haya presentado dentro del plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que el interesado fue notificado de la decisión final que agotó la jurisdicción interna. Esta regla no tiene aplicación cuando la Comisión encuentra que se ha configurado alguna de las excepciones al agotamiento de los recursos internos consagradas en el artículo 46.2 de la Convención. En tales casos, la Comisión debe determinar si la petición fue presentada en un tiempo razonable de conformidad con el artículo 32 de su Reglamento.

71. Tal como se indicó *supra* párr. 69, en el presente caso se ha configurado un retardo injustificado en el proceso de ejecución de la sentencia del Tribunal Constitucional. Los peticionarios presentaron la denuncia ante la Comisión el 27 de diciembre de 2006, esto es, seis meses después de la notificación de la sentencia definitiva. Teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional les otorgó un plazo de un mes a las autoridades respectivas para el cumplimiento de la sentencia, que el proceso de ejecución permanece abierto, así como el carácter continuado de las violaciones alegadas, la Comisión considera que la petición fue presentada dentro de un plazo razonable.

D. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional

72. El artículo 46.1 c) de la Convención dispone que la admisión de las peticiones está sujeta al requisito respecto a que la materia "no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional" y en el artículo 47 d) de la Convención se estipula que la Comisión no admitirá la petición que sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión o por otro organismo internacional. En el presente caso, las partes no han esgrimido la existencia de ninguna de esas dos circunstancias de inadmisibilidad, ni ellas se deducen del expediente.

E. Caracterización de los hechos alegados

73. A los fines de admisibilidad, la Comisión debe decidir si en la petición se exponen hechos que podrían caracterizar una violación, como estipula el artículo 47.b de la Convención Americana, si la petición es "manifiestamente infundada" o si es "evidente su total improcedencia", según el inciso (c) del mismo artículo. El estándar de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre los méritos de una denuncia. La Comisión debe realizar una evaluación *prima facie* para examinar si la denuncia fundamenta la aparente o potencial violación de un derecho garantizado por la Convención y no para establecer la existencia de una violación. Tal examen es un análisis sumario que no implica un prejuicio o un avance de opinión sobre el fondo.

74. La Comisión considera que las supuestas muertes y/o afectaciones a la salud de las presuntas víctimas como consecuencia de acciones y omisiones estatales frente a la contaminación ambiental derivada del complejo metalúrgico que funciona en La Oroya, de ser probadas podrían caracterizar violación de los derechos consagrados en los artículos 4 y 5 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. En el caso

de los niños y niñas ³², la Comisión considera que los hechos podrían caracterizar, además violación del artículo 19 de la Convención Americana.

75. La Comisión estima que la alegada demora de más de tres años en la resolución de la acción constitucional, así como el presunto incumplimiento de la decisión definitiva en dicho proceso, podría caracterizar violación de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención, en relación las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. La Comisión también considera que la supuesta falta y/o manipulación de información sobre la contaminación ambiental que se vive en La Oroya y los efectos en la salud de sus pobladores, así como los alegados actos de hostigamiento contra personas que pretenden difundir información al respecto, podrían caracterizar violación del derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 de dicho instrumento.

76. Finalmente, la Comisión considera que los hechos planteados no tienden a caracterizar una violación del artículo 11 de la Convención Americana.

V. CONCLUSIONES

77. Con fundamento en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión, la Comisión Interamericana concluye que el presente caso satisface los requisitos de admisibilidad enunciados en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana y en consecuencia

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, DECIDE:

1. Declarar admisible la petición bajo estudio, con relación a los derechos consagrados en los artículos 4, 5, 13, 19, 8 y 25 de la Convención Americana, en conexión con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.

2. Declarar inadmisibile la petición bajo estudio, con relación al derecho consagrado en el artículo 11 de la Convención Americana.

3. Notificar esta decisión al Estado y a los peticionarios.

4. Iniciar el trámite sobre el fondo de la cuestión.

5. Publicar esta decisión e incluirla en el Informe Anual, a ser presentado a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la ciudad de Washington, D.C., a los 5 días del mes de agosto de 2009. (Firmado): Luz Patricia Mejía, Presidenta; Víctor E. Abramovich, Primer Vicepresidente; Felipe González, Segundo Vicepresidente; Sir Clare K. Roberts, Paulo Sérgio Pinheiro y Paolo G. Carozza, Miembros de la Comisión.

32 Entendiendo por tales niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.