

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 348
19 noviembre 2020
Original: español

INFORME No. 330/20

CASO 12.718

INFORME DE FONDO

COMUNIDAD DE LA OROYA
PERÚ

Aprobado por la Comisión en su sesión No. 2192 celebrada el 19 de noviembre de 2020

Citar como: CIDH. Informe No. 330/20. Caso 12.718. Fondo. Comunidad de la Oroya. Perú. 19 de noviembre de 2020.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	2
II. ALEGATOS DE LAS PARTES	2
A. PARTE PETICIONARIA.....	2
B. ESTADO	5
III. DETERMINACIONES DE HECHO	6
A. SOBRE EL COMPLEJO METALÚRGICO DE LA OROYA Y EL PAMA	6
B. SOBRE LAS MODIFICACIONES DEL PAMA Y CIERRE DE LA EMPRESA METALÚRGICA.....	7
C. ESTUDIOS SOBRE AFECTACIONES A LA SALUD Y OTROS DERECHOS POR LAS OPERACIONES DE LA EMPRESA METALÚRGICA EN LA OROYA	10
D. SITUACIÓN DE SALUD DE LAS PRESUNTAS VÍCTIMAS	13
E. SOBRE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO Y LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	15
F. SOBRE LAS ACCIONES TOMADAS POR EL ESTADO PARA REMEDIAR LA CONTAMINACIÓN Y SUS EFECTOS EN LA OROYA EN EL MARCO DE LA DECISIÓN CONSTITUCIONAL DE 12 DE MAYO DE 2006	17
1. ATENCIÓN EN SALUD	17
2. CALIDAD DEL AIRE	19
3. ESTADOS DE ALERTA AMBIENTAL	21
4. PROYECTOS DE REMEDIACIÓN AMBIENTAL	22
5. FISCALIZACIÓN AMBIENTAL	23
G. SOBRE LOS SUPUESTOS ACTOS DE HOSTIGAMIENTO DE CIERTAS PRESUNTAS VÍCTIMAS	23
IV. ANÁLISIS DE DERECHO.....	25
A. EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO, EL DERECHO A LA SALUD Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, Y LOS DERECHOS A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL	25
1. ESTÁNDARES GENERALES.....	25
2. ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS	34
3. ANÁLISIS DEL PRESENTE CASO.....	36
B. LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y NIÑOS	43
C. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN JUDICIAL EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LOS FALLOS INTERNOS	46
D. EL DERECHO A LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y PROTECCIÓN JUDICIAL EN RELACIÓN CON SUPUESTAS AMENAZAS Y HOSTIGAMIENTOS A CIERTAS PRESUNTAS VÍCTIMAS	48
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	50

I. INTRODUCCIÓN

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), Earthjustice y la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), (en adelante “la parte peticionaria”) en la cual se alega la responsabilidad internacional de la República del Perú (en adelante “el Estado peruano”, “el Estado” o “Perú”) en perjuicio de un grupo de personas pobladores de la comunidad de La Oroya, como consecuencia de supuestos actos de contaminación realizados por un complejo metalúrgico en dicha comunidad¹.

2. La Comisión aprobó el Informe de Admisibilidad No. 76/09 el 5 de agosto de 2009². El 14 de agosto de 2009 la Comisión notificó dicho informe a las partes y se puso a disposición a fin de llegar a una solución amistosa, sin que se dieran las condiciones para iniciar dicho procedimiento. Las partes contaron con los plazos reglamentarios para presentar sus observaciones adicionales sobre el fondo. Toda la información recibida fue debidamente trasladada entre las partes.

3. El 21 de noviembre de 2005, la parte peticionaria presentó una solicitud de medidas cautelares destinada a proteger el derecho a la vida, integridad personal y salud de 66 personas, a tal efecto adjuntó el listado respectivo. Tras solicitar información a las partes, el 31 de agosto de 2007 la Comisión otorgó las medidas en relación con las 65 personas solicitándole al Estado peruano que adoptara las acciones 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 la parte peticionaria y los beneficiarios para su implementación. El 3 de mayo de 2016 la CIDH decidió ampliar la medida a favor de 14 personas³. A la fecha de aprobación del presente informe, las medidas cautelares se encuentran vigentes.

II. ALEGATOS DE LAS PARTES

A. Parte peticionaria

4. A modo de antecedentes, la parte peticionaria refiere que la ciudad de La Oroya se encuentra ubicada en la Sierra Central del Perú y cuenta con una población aproximada de 30,533 habitantes. Indica que a partir de 1922 comenzó a operar en La Oroya un complejo metalúrgico privado que procesa concentrados de minerales con altos niveles de plomo, cobre, zinc, plata y oro, así como otros contaminantes como azufre, cadmio y arsénico. Precisa que posteriormente el complejo fue nacionalizado en 1974 y operado por el Estado hasta 1997, año en que fue adquirido nuevamente por la empresa estadounidense llamada “Doe Run Company”.

5. Señala que la ausencia de sistemas adecuados de control, mediante un marco regulatorio claro, la falta de supervisión constante y la imposición de sanciones o acciones inmediatas para atender las situaciones de alerta, ha permitido que la empresa metalúrgica genere niveles de contaminación muy altos que han impactado en la salud de las presuntas víctimas, inclusive en factores genéticos que pueden estar relacionados a la exposición histórica de los pobladores de La Oroya a contaminantes.

6. En particular, subraya que existe para los pobladores un mayor riesgo o propensión a desarrollar cáncer por la exposición a las sustancias tóxicas existentes en el lugar. Expresa que si bien los efectos en la salud no son inmediatamente perceptibles, pueden ser irreversibles o se evidencian a largo plazo, afectando a los pobladores en diversos niveles. Alega, que no se han realizado estudios integrales que permitan evaluar el impacto en la salud de

¹ Inicialmente la parte peticionaria presentó la petición a favor de 65 personas y con posterioridad solicitó que sean consideradas como presuntas víctimas todos los miembros de la Comunidad de La Oroya. En el presente informe y en el anexo que se adjunta, debido a una solicitud expresa de los peticionarios, los nombres de las presuntas víctimas serán mantenidos en reserva y denominados como María y Juan con un número respectivo. El Estado tiene conocimiento de los nombres reales que corresponden a cada una de los seudónimos utilizados.

² CIDH. Informe No. 76/09. Petición 1473-06. Admisibilidad. Comunidad de La Oroya. Perú. 5 de agosto de 2009. La Comisión declaró admisible la petición en relación con los artículos 4, 5, 8, 13, 19 y 25 de la Convención Americana en concordancia con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. Asimismo, la Comisión declaró inadmisibles la petición en relación con el artículo 11 de la Convención Americana.

³ CIDH, Resolución 29/2016, Medida Cautelar No. 271-05 Asunto de la Oroya respecto de Perú, 3 de mayo de 2016

los habitantes de La Oroya y los síntomas y enfermedades que han resultado de la contaminación a la que se encuentran expuestos.

7. Describe que la mayoría de las presuntas víctimas, presentaron niveles de plomo por encima de los recomendados por la Organización Mundial de la Salud (en adelante "OMS), y en algunos casos niveles superiores de arsénico y cadmio; estrés, ansiedad, afectaciones en la piel, problemas gástricos, dolores de cabeza crónicos, problemas respiratorios o cardíacos, entre otros. De manera particular, indica que las y los niños sufren dolencias como anemia, desnutrición y problemas en los riñones. Además, especifica que un importante número de presuntas víctimas presentan problemas de audición y enfermedades de piel atribuibles al arsénico, al respecto cita el caso de una presunta víctima, quien asegura que falleció por un cáncer de piel sin haber recibido atención médica urgente y especializada.

8. Argumenta 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 falta de adopción de medidas para mitigar sus efectos. Resalta 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.

9. Refiere que ha presentado una serie de acciones con el objeto de lograr la fiscalización de la empresa metalúrgica en La Oroya y los impactos ambientales que ha generado. En particular, indica 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") ante el 22° Juzgado Civil de Lima, para proteger sus derechos a la salud y a un medio ambiente sano, así como los del resto de la población de La Oroya. Resalta que el 1 de abril de 2005 dicha acción fue concedida, pero el Ministerio de Salud presentó un recurso de apelación contra dicha decisión. Indica que el 11 de octubre del 2005 la Primera Sala de la Corte Superior de Justicia, declaró improcedente la demanda, arguyendo que "el mandato cuyo cumplimiento solicita la parte demandante no goza de las características mínimas previstas para su exigibilidad". Frente a esta situación, refiere que interpusieron un recurso de agravio ante el Tribunal Constitucional.

10. Destaca que recién el 12 de mayo de 2006 el Tribunal Constitucional dictó sentencia favorable a la acción de cumplimiento declarando que las autoridades estatales violaron las obligaciones que les eran vinculantes en relación con los derechos a la salud y el ambiente de los pobladores de La Oroya, y ordenando a éstas la implementación de varias medidas, para lo cual otorgó un término de 30 días. Precisa que el Tribunal dispuso i) la implementación de un sistema de emergencia para atender la salud de las personas en la ciudad; ii) un diagnóstico de línea de base para la implementación de los planes de acción para el mejoramiento de la calidad del aire; iii) acciones tendientes a declarar estados de alerta; y iv) acciones tendientes a establecer programas de vigilancia epidemiológica y ambiental en la zona. Señala que la sentencia fue notificada el 27 de junio de 2006 al Estado, llegando a su término para cumplir el 27 de julio siguiente, sin que éste cumpliera con ninguna de las medidas ordenadas por el Tribunal Constitucional.

11. Alega que en 2009 se suspendieron las operaciones en el complejo metalúrgico, debido a la crisis financiera que atravesaba la empresa Doe Run Perú. Señala que entre 2012 y 2014 se retomaron parcialmente las actividades. Agrega que, si bien en los últimos años ha habido un esfuerzo por atender la situación y por mejorar las condiciones en la ciudad, los planes adoptados son generales y no muestran resultados que evidencien que éstos hubieran generado mejoras. Destaca que no se ha demostrado la disminución significativa del nivel de plomo en la sangre de los niños y niñas, la reducción en los problemas respiratorios o gástricos de la población o que el índice de plomo en los bebés nacidos en La Oroya haya bajado en porcentaje.

12. Afirma que a pesar del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Programa de Manejo y Adecuación Ambiental (en adelante "PAMA")⁴, contradiciendo las normas que lo regulaban, y sin considerar el impacto en la salud de las personas que viven en La Oroya, en septiembre de 2009 el Congreso aprobó una ley de prórroga de dicho plan. Sin perjuicio de lo anterior, indica que en la citada ley se declaró "de necesidad pública y de preferente

⁴ La normativa interna entiende al PAMA como el instrumento que contiene las acciones e inversiones necesarias para incorporar a las operaciones minero-metalúrgicas, los adelantos tecnológicos y/o medidas alternativas que tengan como propósito reducir los niveles de contaminación ambiental.

interés social la descontaminación del medio ambiente en la ciudad de La Oroya”. Manifiesta que la concesión de la nueva prórroga despertó opiniones encontradas en la sociedad y ante la falta de soluciones respecto de la situación de contaminación, varios pobladores prefieren que el complejo siga operando a costa de su salud, integridad y calidad de vida de sus familias.

13. Indica que el Estado ha emitido algunas decisiones con el objeto de realizar algún control sobre la empresa y los niveles de contaminación en la zona. Sin embargo, las mismas no han sido efectivas para la protección de los derechos y tampoco han resultado en la implementación de las acciones necesarias urgentes en La Oroya, y en su lugar, las han demorado. En particular, alega que por un lado el Estado ha faltado a su obligación de vigilancia y exigencia de cumplimiento de las normas aplicables a la compañía que opera el complejo. Señala que, por otra parte, CENTROMIN, la empresa estatal que era anteriormente propietaria de la fundición, tampoco ha cumplido con sus obligaciones impuestas por el PAMA, en lo referido especialmente a la implementación de planes de remediación de daños ambientales. Agrega que los escasos procesos sancionadores desarrollados han tomado excesivo tiempo en iniciarse y ser resueltos, lo cual evidentemente complica la posibilidad de ejercer un control adecuado cuando los estándares se incumplen.

14. Alega que la insuficiencia de las medidas tomadas por el gobierno se refleja en la falta de resultados concretos de la situación de contaminación en La Oroya. Así, señala que, desde la suspensión del complejo en 2009, los niveles de plomo, cadmio, arsénico y dióxido de azufre no han bajado considerablemente a niveles adecuados y la situación de los residentes tampoco ha mostrado una mejora en los últimos 13 años. Agrega que falta además realizar un estudio epidemiológico y de sangre en las y los niños de La Oroya que muestre el estado actual de la contaminación de la población y su comparación con los estudios iniciales realizados entre 1999 y 2005.

15. La parte peticionaria sostiene que, si bien el caso se presentó respecto de 79 presuntas víctimas, este debería ampliarse para proteger a los habitantes de la población de La Oroya, tomando en cuenta los efectos generalizados en la región producidos por la contaminación minera.

16. En cuanto al derecho, la parte peticionaria argumenta la violación del **derecho a la vida**. Al respecto, subraya que la falta de control de la contaminación por parte del Estado produce impactos de diverso grado en la salud y vida de las personas. Precisa que tal afectación se concreta de diversas maneras, desde la muerte de algunas personas, hasta el sufrimiento de diversas enfermedades y padecimientos.

17. Asimismo, alega la violación del **derecho a la integridad** de las presuntas víctimas, tomando en cuenta las acciones y omisiones del Estado para evitar la contaminación en La Oroya y solucionar sus efectos que abarcan la falta de servicios médicos requeridos. Añade que las personas afectadas por la empresa metalúrgica en La Oroya no han contado con servicios médicos necesarios y el acceso a la salud es limitado tomando en cuenta que solo existen dos centros de salud en el lugar y ambos requieren afiliación y cubrir los costos de esta.

18. Arguye la violación de los **derechos de los niños y niñas**, tomando en cuenta el impacto que la contaminación ha generado en su desarrollo. Específicamente señala que, en algunos casos, el plomo ha generado afectaciones desde el embarazo de las mujeres y en el nacimiento y en el desarrollo de niños y niñas.

19. Igualmente, argumenta la violación del **derecho a un medio ambiente sano**, tomando en cuenta que las presuntas víctimas no han tenido acceso a la información adecuada sobre el grado de contaminación existente, las sustancias que la causan, los posibles impactos para las personas y las medidas a implementar con el fin de reparar o mitigar los daños. Refiere que las personas que han solicitado información relacionada con la contaminación y el impacto en la salud, han sido hostigadas constantemente por personal de la empresa e incluso por funcionarios del Estado. Añade que el Estado ha incumplido normas que le exigen brindar información tanto en materia de salud como de educación y además ha existido manipulación y negación de la información, lo cual ha evitado que los pobladores conozcan la verdadera dimensión del problema.

20. Alega la violación de las **garantías judiciales y protección judicial** por la falta de cumplimiento por parte del Estado de las medidas que le ordenó el Tribunal Constitucional en su sentencia de 26 de mayo de 2006 y que tenían por objeto proteger la salud de los pobladores de La Oroya.

21. Finalmente, argumenta la violación del **deber de adoptar disposiciones de derecho interno**, por la falta de implementación de medidas efectivas para lograr la efectiva protección de las presuntas víctimas y pobladores de La Oroya y remediar las violaciones de derechos humanos de las que han sido objeto.

B. Estado

22. El Estado expresa que no niega la problemática y complejidad de la situación de La Oroya, sin embargo, considera que ha tomado las acciones pertinentes y razonables para controlar, supervisar y sancionar el incumplimiento de la normativa interna por parte la empresa metalúrgica y reafirma su compromiso de seguir fortaleciendo las acciones para mejorar la calidad de vida de la población de La Oroya.

23. Explica que los estándares de control ambiental se han modificado durante el tiempo, sin embargo, entre 2008 y 2009 mediante decretos supremos, actualizó los parámetros de dióxido de azufre, cadmio, arsénico, bismuto, antimonio y talio y mediante el Plan de Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles, aprobó nuevos criterios de calidad ambiental del aire y agua. Expresa que mediante el PAMA se concedió plazos de hasta 10 años para que las operaciones antiguas como las de La Oroya, adecuen sus labores a objetivos de protección ambiental. Ello, debido a los grandes cambios tecnológicos, equipamiento, capacitación del personal e inversiones que debían implementar estas empresas, a fin de reducir sus niveles de contaminación ambiental.

24. Añade que también ha tomado medidas para remediar o reparar los daños ambientales en La Oroya. Al respecto subraya que creó la empresa "Activos Mineros S.A.C." la cual ha desarrollado medidas para remediar el daño ambiental en el suelo por las emisiones de gases y material particulado del complejo metalúrgico de La Oroya, a través de un estudio que abarcó más de 2300 km². Agrega que desde el año 2006 se han implementado medidas de rehabilitación de suelos, priorizando la zona urbana de La Oroya, respecto de la cual, al primer semestre del año 2013, se tenía un avance de 70%. Añade que dicha empresa también construyó duchas y servicios higiénicos en La Oroya y poblaciones rurales cercanas, así como infraestructura para fortalecer los hábitos de higiene y mejorar las condiciones sanitarias.

25. Refiere por otra parte, que desde 2009 las operaciones del complejo metalúrgico de La Oroya se encuentran paralizadas y que los plazos con los que contaba la empresa de conformidad con la normatividad pertinente se encuentran vencidos, con lo cual no es posible el reinicio de operaciones en la zona.

26. En relación con la atención médica a las presuntas víctimas, sostiene que estas han sido atendidas y diagnosticadas cuando lo han solicitado. Expresa que, de los 65 beneficiarios de medidas cautelares de la CIDH, 63 han recibido atención médica especializada y 2 nunca acudieron a las evaluaciones médicas o toma de muestras de laboratorio. Señala que desde el 2007, los beneficiarios se encuentran bajo cobertura de un sistema de salud por tiempo indefinido, y pueden atenderse en las especialidades médicas que lo requieran. Añade que, pese a que se opuso a la ampliación de las medidas cautelares respecto de 14 personas adicionales, el Centro de Salud de La Oroya ha invitado a todos los pobladores de la comunidad a la realización de evaluaciones médicas. Indica que a tal efecto desarrolló un Plan de Acción de Salud que prevé inicialmente la toma de muestras para el dosaje, evaluaciones y atenciones médicas.

27. En cuanto a las acciones judiciales promovidas por la parte peticionaria, explica que no es cierto que no haya cumplido con la sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de mayo de 2006. Expresa que en junio de 2007 informó a dicho tribunal que cumplieron con la orden de implementar un sistema de emergencia para atender la salud de las personas en la ciudad, sin embargo, deben fortalecer algunas de las acciones tomadas. Además, señala que las medidas referidas a la calidad del aire y los estados de alerta han venido siendo desarrolladas por el Ministerio de Energía y Minas y otras entidades vinculadas a la temática.

28. Con respecto a las presuntas víctimas del caso, el Estado refiere que no es posible como lo hace la parte peticionaria ampliar en esta etapa el número de presuntas víctimas y pretender que éstas sean indeterminadas, toda vez que al momento de presentar una petición es necesario especificar el universo de presuntas víctimas.

29. Con respecto al derecho, el Estado argumenta que no se puede deducir su responsabilidad internacional. Por una parte, argumenta que no violó el **derecho a la vida, integridad personal o derechos de los niños y niñas**.

Refiere que no se trata en el presente caso de demostrar si existe una conexión entre las afectaciones de las presuntas víctimas y la contaminación ambiental en La Oroya, sino de determinar la responsabilidad del Estado tomando en cuenta que no todo acto realizado por particulares es atribuible al Estado. Al respecto, refiere que no es responsable, tomando en cuenta que adoptó las medidas pertinentes frente al incumplimiento de la normativa interna por la empresa metalúrgica, y para remediar los daños ambientales, mediante una empresa que construyó duchas y servicios higiénicos.

30. Afirma que ha cumplido con debida diligencia la atención a la situación ambiental y de salud pública existente en La Oroya, pues las autoridades estatales han desplegado las medidas pertinentes. Además, señala que ha cumplido con las labores de supervisión y fiscalización correspondientes, procediendo a iniciar los procesos administrativos sancionadores de conformidad con la legislación vigente.

31. Sostiene que tampoco es responsable por la violación del **derecho a un medio ambiente sano** en virtud de la falta de información sobre la contaminación en La Oroya. Expresa que no existe falta de información o manipulación de la misma y que, por el contrario, ha implementado una plataforma de información de parámetros críticos generados por 4 estaciones de monitoreo que permite conocer los datos sobre material particulado y dióxido de azufre. Añade que también se expiden declaratorias de estados de alerta en casos en que se alcancen los niveles de emergencia, peligro o cuidado, los cuales son incluidos continuamente en la página web de la Dirección General de Salud Ambiental. Igualmente ha promovido procesos de enseñanza en la comunidad de La Oroya sobre estilos de vida saludables a efectos de disminuir y reducir los efectos de la contaminación por metales pesados en la salud de las personas. Argumenta que la parte peticionaria no comprobó la falta de o manipulación de la información u hostigamiento a las personas que solicitan, y aunque lo hubiera comprobado, tampoco demostró que la misma sea imputable al Estado. Alega que ha actuado de manera diligente y que la parte peticionaria no ha interpuesto ningún recurso respecto de la falta de información que sostiene.

32. Finalmente, respecto del deber de adoptar disposiciones de derecho interno, sostiene que no vulneró tal obligación dado que las normas que regulan la actividad minera son adecuadas para prevenir daños al medio ambiente. En ese sentido, señala que el PAMA definió un proceso gradual de adecuación a los nuevos objetivos de protección ambiental, en consecuencia, afirma que las ampliaciones otorgadas se enmarcaron en la legalidad y el cumplimiento de las obligaciones de la empresa Doe Run y las de CENTROMIN.

III. DETERMINACIONES DE HECHO

A. Sobre el Complejo Metalúrgico de La Oroya y el PAMA

33. Según información disponible, la Comunidad de La Oroya se encuentra ubicada en la Sierra Central del Perú y cuenta con una población aproximada de 30, 533 habitantes. A partir de 1922 se instaló en dicha comunidad el complejo metalúrgico de La Oroya, operado por una compañía estadounidense y, desde sus inicios el complejo metalúrgico se dedicó al procesamiento de concentrados polimetálicos con altos contenidos de plomo, cobre, zinc, plata y oro, y en otras sustancias como el azufre, el cadmio y el arsénico⁵.

34. En 1974 el complejo metalúrgico fue nacionalizado y pasó a ser propiedad de la Empresa Minera del Centro del Perú, S.A. (en adelante "CENTROMIN") la cual operó la empresa hasta 1997. En dicho año la planta fue adquirida por la empresa privada Doe Run Company⁶.

35. Conforme a información disponible, entre 1922 y hasta antes de los años noventa, el país no contaba con una legislación adecuada respecto del control ambiental y prevención de contaminación⁷. En 1993 se promulgó el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica el cual determinó que las operaciones

⁵ Anexo 1. Gesta Zonal del Aire de La Oroya, "Plan de Acción para el Mejoramiento de la Calidad del Aire y la Salud de La Oroya", Propuesta para información y consulta pública en cumplimiento del DS. 074-2001- PCM y la RP 022-2002-CONAMP/PCD. Anexo 4 a la petición inicial.

⁶ Anexo 1. Gesta Zonal del Aire de La Oroya, "Plan de Acción para el Mejoramiento de la Calidad del Aire y la Salud de La Oroya", Propuesta para información y consulta pública en cumplimiento del DS. 074-2001- PCM y la RP 022-2002-CONAMP/PCD. Anexo 4 a la petición inicial.

⁷ Anexo 2. Activos Mineros, Carta N°107-2011-AM/GG de 17 de marzo de 2011. Anexo al escrito del Estado de 24 de marzo de 2011.

que ya venían desarrollándose para esa fecha, debían contar con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental⁸ (en adelante “PAMA”). En vista de lo anterior, el 13 de enero de 1997 el Ministerio de Energía y Minas aprobó el PAMA para el Complejo Metalúrgico de La Oroya, estableciendo como titular a la empresa pública CENTROMIN, fijando un plazo de ejecución de 10 años y un compromiso de inversión en programas de adecuación de US\$129 125 000. Dicho plan contenía un conjunto de proyectos orientados a reducir los impactos ambientales de las operaciones mineras⁹.

36. El Estado indicó que el PAMA original del complejo “no consideró el control del material particulado, lo cual se debió a que los resultados del monitoreo realizado durante los años 1994 y 1995, arrojaron concentraciones por debajo de los estándares internacionales de calidad del aire para el plomo y el material particulado”¹⁰. Asimismo, según lo explicó el Ministerio de Energía y Minas “los PAMA del sector minero constituyeron la primera experiencia de aplicación de este instrumento en el país, por lo que los PAMA presentados en esta primera etapa, incluyendo el del Complejo Metalúrgico de La Oroya, fueron elaborados con un detalle técnico limitado y un nivel muy básico de ingeniería (conceptual), no habiendo contemplado la remediación de algunos problemas ambientales, en algunos casos importantes, debido a que no fueron completa o adecuadamente identificados o caracterizados”¹¹.

37. Tras la privatización del complejo metalúrgico en 1997, el PAMA fue dividido en dos partes, una a cargo de CENTROMIN con un monto total de inversión de US\$ 24 167 000 con un periodo de ejecución de 9 años (hasta 2005)¹². La segunda parte bajo responsabilidad de la empresa Doe Run a través de METALOROYA S.A., contaría con un monto total de US\$ 107 575 000 y un periodo de ejecución de diez años (hasta el mes de enero de 2007). Conforme a los documentos suscritos, todos los derechos mineros y responsabilidades ambientales fueron transferidos a la empresa Doe Run Perú en 1997¹³.

38. De conformidad con un desplegado de Doe Run Perú, al adquirir el complejo metalúrgico de La Oroya en 1997, asumió el compromiso de cumplir con el PAMA de La Oroya de lograr los límites máximos permisibles. Este PAMA no tomaba en cuenta temas de salud¹⁴. El Ministerio de Energía y Minas indicó que “al momento de la aprobación de los PAMA presentados durante el año 1996, el Gobierno Peruano no contaba con información suficiente para el manejo de los instrumentos de gestión ambiental, toda vez que éstas eran las primeras experiencias de gestión ambiental de este tipo en el país”. Según una nota de prensa, un asesor de la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República reconoció que “cuando se hizo la privatización, el gobierno no previó el establecimiento de garantías para el cumplimiento del PAMA [...]”¹⁵.

39. Un informe de 17 de marzo de 2011 emitido por la empresa Activos Mineros, creada por el Estado peruano para la conducción y supervisión de los estudios y proyectos de remediación de suelos por pasivos ambientales en La Oroya, estableció en relación con la ejecución del PAMA que “(...) aunado al largo tiempo de las operaciones de la fundición de La Oroya que datan de 1922, determinaron que la solución del problema ambiental no sea simple y demandara de plazos establecidos en la legislación como es el plazo de 10 años para culminar el PAMA”¹⁶.

B. Sobre las modificaciones del PAMA y cierre de la empresa metalúrgica

⁸ Anexo 3. Decreto Supremo N°016-93-EM. Ministerio de Energía y Minas. Diario Oficial El Peruano. 1 de mayo de 1993. Anexo 19 a la solicitud de medidas cautelares de 23 de noviembre de 2005.

⁹ Respuesta del Estado Peruano a la solicitud de información previa a adopción de Medidas Cautelares a favor de la comunidad de La Oroya remitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – MC N° 2712005. Anexo a la nota N° 7-5-M/105 de 7 de marzo de 2006 aportado por el Estado en el trámite de las medidas cautelares.

¹⁰ Anexo 4. Ministerio de Energía y Minas, Oficio No. 693-2007/JUS/CNDH-SE, junio 2007. Anexo al escrito del Estado de 12 de julio de 2007.

¹¹ Ministerio de Energía y Minas, Informe No. 118-20006-MEM-AA/RC/FV/AL/HS/PR/AV/FQ/CC, 25 de mayo de 2006. Anexo 2 al escrito del Estado de 25 de julio de 2007.

¹² Anexo 5. Resolución Directorial N°334-97-EM/DGM de fecha 16 de octubre de 1997. Exposición de Jaime Quijandria Salmón, Ministro de Energía y Minas, abril 2004. Anexo 21 a la solicitud de medidas cautelares de 23 de noviembre de 2005.

¹³ Anexo 6. Modificaciones al PAMA del Complejo Metalúrgico de la Fundición de La Oroya. Anexo a Exposición de Jaime Quijandria Salmón, Ministro de Energía y Minas, abril 2004. Anexo 21 a la solicitud de medidas cautelares de 23 de noviembre de 2005.

¹⁴ Anexo 7. El Comercio, *Doe Run Peru informa a la opinión pública*, 12 de febrero de 2006. Anexo 6.4.1.4.26 del escrito del Estado de 12 de julio de 2007.

¹⁵ Anexo 8. La Primera, “Doe Run se Aprovechó de la falta de garantías”, 25 de febrero de 2006. Anexo 6.4.1.4.26 del escrito del Estado de 12 de julio de 2007.

¹⁶ Anexo 9. Activos Mineros, Carta N°107-2011-AM/GG de 17 de marzo de 2011. Anexo al escrito del Estado de 24 de marzo de 2011.

40. El 19 de octubre de 1999 el Estado aprobó una modificación a los montos y cronograma del PAMA de Doe Run Perú, al considerar que los proyectos de a) Planta de ácido sulfúrico, b) Tratamiento de agua madre de la refinería de cobre, c) Manejo de efluentes líquidos industriales, d) Depósito de escorias de Huanchán, y e) Tratamiento de aguas servidas y eliminación de basuras, estaban subdimensionados y requerían una mayor inversión. Así, se incrementó el monto de inversión de la empresa METALROYA S.A. a US\$168 342 000¹⁷.

41. Posteriormente, el 17 de abril de 2000 se modificó el PAMA en lo relacionado con los compromisos que todavía estaban a cargo de CENTROMIN. En ese sentido, se dispuso el traslado del proyecto de Depósito de Residuos Sólidos de Escorias de Cobre y Plomo antiguo, a la empresa Doe Run; y se amplió el plazo del proyecto de revegetación del área afectada por los humos y del proyecto de abandono del depósito trióxido de arsénico de Vado y Malpaso, hasta el año 2007¹⁸.

42. El 10 abril de 2001, se procedió a una nueva modificación del PAMA de la empresa Doe Run, incrementándose el monto de inversión a US\$ 169 588 000 y manteniendo el plazo de ejecución. Después de realizar estudios de alcance en algunos proyectos, en enero de 2002 se aprobó una modificación del PAMA de Doe Run, fijando la inversión en US\$ 173 953 000 y el mismo plazo de ejecución en 10 años¹⁹.

43. El 12 de noviembre de 2003, la empresa Doe Run presentó una solicitud de modificación del PAMA, que fue declarada improcedente el 5 de marzo de 2004 por el Auto Directorial N°147-2004/MEM-AAM, el cual estableció que no se configuraban los suficientes fundamentos técnicos, económicos, sociales y ambientales de acuerdo a la normativa nacional²⁰.

44. El 29 de diciembre de 2004 se emitió el Decreto Supremo N°046-2004-EM, que estableció que los titulares de actividad minera podían solicitar a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, una prórroga del plazo de ejecución de uno o más proyectos específicos contemplados en el PAMA aprobado, sustentada en razones excepcionales debidamente acreditadas. Asimismo, determinó que la prórroga del plazo no sería mayor a tres años, salvando que la referida Dirección otorgara un año adicional sobre la base de un estudio de análisis de riesgos de salud. Además, señaló que el Ministerio de Energía y Minas, podría condicionar la aprobación de alguna prórroga solicitada por el titular minero, a la adopción de medidas especiales tales como la repriorización de objetivos ambientales, reprogramación, suspensión o sustitución de proyectos, así como cualquier otra medida complementaria o compensatoria orientada a remover riesgos sobre el medio ambiente, la salud o la seguridad de la población y a cautelar la adecuada ejecución del PAMA²¹.

45. El Ministerio de Minas y Energía indicó que el Decreto Supremo 046-2004 fue emitido debido a la rigidez del marco normativo aprobado en 1993 para la protección ambiental en el desarrollo de la actividad minera. Indicó que el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica fue el primer reglamento de protección ambiental en actividades productivas aprobado en el Perú²². El Ministerio indicó que los instrumentos (EIA y PAMA) creados por virtud del Reglamento “no distinguieron categorías, ni mecanismos que permitieran darle un carácter dinámico, a efectos de asegurar su revisión y actualización, por lo que frente al transcurrir de los años y ante las distintas experiencias obtenidas en la ejecución de éstos, se fue gestando la idea de proponer instrumentos legales que le dieran a la autoridad un mayor margen de actuación para asegurar la efectiva aplicación de los instrumentos de gestión ambiental en el tiempo”²³.

46. Acogiéndose a la citada norma, en diciembre de 2005 la empresa Doe Run Perú presentó una solicitud de prórroga excepcional, manifestando su imposibilidad de cumplir con la ejecución del Proyecto de la planta de ácido

¹⁷ Anexo 9. Activos Mineros, Carta N°107-2011-AM/GG de 17 de marzo de 2011. Anexo al escrito del Estado de 24 de marzo de 2011.

¹⁸ Anexo 10. Modificaciones al PAMA del Complejo Metalúrgico de la Fundición de La Oroya. Anexo 11 al escrito del Estado de 7 de marzo de 2006 en el trámite de medidas cautelares.

¹⁹ Anexo 10. Modificaciones al PAMA del Complejo Metalúrgico de la Fundición de La Oroya. Anexo 11 al escrito del Estado de 7 de marzo de 2006 en el trámite de medidas cautelares.

²⁰ Anexo 10. Modificaciones al PAMA del Complejo Metalúrgico de la Fundición de La Oroya. Anexo 11 al escrito del Estado de 7 de marzo de 2006 en el trámite de medidas cautelares.

²¹ Escrito del Estado de 12 de julio de 2007.

²² Anexo 4. Ministerio de Energía y Minas, Oficio No. 693-2007/JUS/CNDH-SE, junio 2007. Anexo al escrito del Estado de 12 de julio de 2007.

²³ Anexo 4. Ministerio de Energía y Minas, Oficio No. 693-2007/JUS/CNDH-SE, junio 2007. Anexo al escrito del Estado de 12 de julio de 2007.

sulfúrico previsto en el PAMA²⁴. Entre los aspectos a tomar en cuenta para el otorgamiento de la prórroga se encontraba un componente de participación ciudadana y acceso a la información, donde se debían hacer talleres y audiencias para recibir aportes de la población²⁵. Se realizaron 4 talleres y tres audiencias públicas con anterioridad a la presentación de la solicitud de prórroga, el Ministerio de Energía y Minas dispuso un período de 40 días para la recepción de aportes, observaciones y recomendaciones, lo cual fue puesto en conocimiento de la ciudadanía durante las audiencias públicas realizadas y mediante avisos publicados en dos diarios el 3 de enero de 2006 y en el diario oficial el Peruano.²⁶ El 22 de febrero de 2006 “unas dos mil personas se manifestaron hoy en la ciudad peruana de La Oroya para apoyar a la multinacional minera Doe Run, que ha pedido una ampliación del [PAMA]”²⁷.

47. Posteriormente, el 29 de mayo de 2006 se emitió la Resolución Ministerial No. 257-2006-MEM/DM, por la cual se aprobó en parte la solicitud de prórroga excepcional del proyecto de planta de ácido sulfúrico, estableciendo como plazo de culminación el mes de octubre de 2009. La resolución determinó que Doe Run Perú debía cumplir con las obligaciones del PAMA original, el proyecto prorrogado y las medidas especiales y complementarias referidas en la misma²⁸.

48. De conformidad con la citada resolución la empresa debía continuar apoyando la prestación de los servicios de salud que se venían realizando en virtud del Convenio de Cooperación suscrito entre el Ministerio de Salud y Doe Run Perú el 4 de julio de 2003, debiendo además ampliar la cobertura geográfica del mismo, así como los programas de salud y servicios que sea brindaban en La Oroya²⁹. Asimismo, se dispuso la realización de acciones de fiscalización continua a cargo de la Dirección General de Minería, la cual evaluaría trimestralmente el cumplimiento de las medidas y actividades establecidas para la construcción de plantas de ácido sulfúrico del Complejo Metalúrgico de La Oroya, y las otras medidas especiales³⁰.

49. En junio de 2009, alegando una crisis financiera, la empresa Doe Run Perú paralizó totalmente sus operaciones y solicitó una prórroga de su PAMA por treinta meses³¹. En julio de 2009, Alán García, quien fuera Presidente de Perú, declaró que:

Doe Run es una refinería en La Oroya que tiene compromisos firmados para terminar con la contaminación ambiental en los próximos meses, pero sólo los ha cumplido parcialmente, y según parece acostumbra movilizar a sus trabajadores con la amenaza de desempleo, tomando la carretera para presionar el Estado y lograr que se alargue por otros años la solución ambiental.

Si la empresa aporta nuevo capital y da al Perú garantía económica suficiente de que esta vez sí cumplirá el Estado podrá conversar y concertar; de lo contrario la ley será aplicada implacablemente. No podemos aceptar presiones y las leyes deben cumplirse por quienes deben respetar los estándares ambientales”³².

50. El 25 de septiembre de 2009, se promulgó la Ley N°29410 que otorgó un plazo de 10 meses para el financiamiento del proyecto de la planta de ácido sulfúrico y un plazo máximo adicional improrrogable de 20 meses para la construcción y puesta en marcha del mismo³³.

51. La Comisión toma nota que tras vencerse el periodo para implementación de su PAMA Doe Run no había presentado avances significativos³⁴. El 2 de agosto de 2010 el Ministerio de Energía y Minas declaró que dicha

²⁴ Anexo 11. Ministerio de Energía y Minas, Informe N°085-2011-MEM/OGAJ, 22 de marzo de 2011. Anexo al escrito del Estado de 23 de marzo de 2011.

²⁵ Anexo 4. Ministerio de Energía y Minas, Oficio No. 693-2007/JUS/CNDH-SE, junio 2007. Anexo al escrito del Estado de 12 de julio de 2007.

²⁶ Anexo 12. Resolución Ministerial No. 257-2006-MEM/DM del 29 de mayo de 2006. Anexo al escrito del Estado de 25 de julio de 2007.

²⁷ Anexo 13. Artículo de prensa: Finanzas.com, “Dos mil personas se manifestaron a favor de la multinacional Doe Run”, 23 de febrero de 2006. Anexo 6.4.1.4.26 del escrito del Estado de 12 de julio de 2007.

²⁸ Anexo 12. Resolución Ministerial No. 257-2006-MEM/DM de 29 de mayo de 2006. Anexo al escrito del estado de 8 de febrero de 2007.

²⁹ Anexo 12. Resolución Ministerial No. 257-2006-MEM/DM de 29 de mayo de 2006. Anexo al escrito del estado de 8 de febrero de 2007.

³⁰ Anexo 12. Resolución Ministerial No. 257-2006-MEM/DM de 29 de mayo de 2006. Anexo al escrito del estado de 8 de febrero de 2007.

³¹ Anexo 14. Informe N° 771-2009-MEM-DGM/DNM de 17 de julio de 2009, anexo al escrito del Estado recibido el 9 de diciembre de 2009.

³² Anexo 15. Discurso del Presidente Alán García el 29 de julio de 2009. Anexo al escrito de los peticionarios recibido el 5 de enero de 2010.

³³ Anexo 16. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), Ayuda Memoria, Período de paralizaciones del Complejo Metalúrgico La Oroya de Doe Run Perú, 28 de enero de 2016. Anexo al escrito de los peticionarios de 19 de febrero de 2016 recibido el 3 de marzo de 2016 en el trámite de la medida cautelar.

³⁴ Anexo 17. Informe de Fiscalización Minera 1999. Normas de Conservación del Medio Ambiental Primer Semestre 1999. Ministerio de Energía y Minas, Informe N° 085-2011-MEM/OGAJ de 22 de marzo de 2011. Anexo al escrito del Estado de 23 de marzo de 2011

empresa había incumplido con la renovación de cartas fianza, el Plan de Reinicio de operaciones, la presentación del Plan de Financiamiento y el financiamiento y la entrada en operación. Además determinó que tampoco había constituido las garantías por sus obligaciones establecidas por el artículo 2 de la Ley N°29410 y los artículos 3 y 5 del Decreto Supremo 075-2009-EM³⁵.

52. En junio 2012 Doe Run reinició operaciones en La Oroya, particularmente para la fundición de metal zinc, cuya producción constante en el complejo metalúrgico se mantuvo hasta el año 2014³⁶. Según información disponible, debido a una crisis financiera, Doe Run Perú se encuentra en proceso de liquidación ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección Intelectual³⁷. El 12 de abril de 2012 la Junta de Acreedores rechazó el plan de reestructuración presentado por Doe Run Perú, por considerarlo inviable e inejecutable³⁸; y decidió la liquidación en marcha de la empresa³⁹. Según la información contenida en el expediente, el procedimiento aún se encuentra en trámite.

C. Estudios sobre afectaciones a la salud y otros derechos por las operaciones de la empresa metalúrgica en La Oroya

53. Conforme a la información obrante en el expediente, distintos estudios al menos partir de 1999, acreditaron la contaminación atmosférica en la Comunidad de La Oroya y afectaciones a la salud por la misma, y la atribuyeron principalmente a las operaciones de la planta metalúrgica.

54. Al respecto, un informe de septiembre de 2006, elaborado por un panel de expertos internacionales nombraron a La Oroya como una de las 10 ciudades más contaminadas del mundo. De acuerdo con el informe, debido a la contaminación con sustancias tóxicas que existe en la ciudad, el panel calificó la amenaza a la salud y a la vida de la población en La Oroya similar a la existente en Bhopal, India y Chernobyl, Rusia⁴⁰.

55. Adicionalmente, un estudio elaborado en 1999 por la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud, estableció que la fuente principal de contaminación atmosférica en La Oroya era la planta metalúrgica⁴¹. Dicho documento concluyó que:

Los resultados de plomo en sangre obtenidos en la población evaluada de la ciudad de La Oroya sugieren una fuente importante de exposición ambiental al plomo, siendo la más evidente en esta ciudad el complejo metalúrgico de La Oroya. El promedio de plomo en sangre en los niños menores de 10 años fue de 33.6 ug/dl. (microgramos por decilitro) y en la población mayor de 10 años fue de 36.5 ug/dl. superando en tres veces el límite permisible establecido por la OMS de 10 ug/dl.

Los valores de plomo en la sangre mayores a los 10 ug/dl. se asociaron directamente con el plomo ambiental generado por las emisiones de la Planta.

(...) El tratamiento médico no es recomendable, sino se retira a la persona de la fuente, o se elimina la fuente de exposición. Se ha observado que los niños que reciben tratamiento médico y regresan a vivir a su fuente habitual, contaminado con plomo, recuperan rápidamente los niveles presentados, previos al tratamiento; este incremento agudo en las concentraciones de plomo en la sangre puede tener efectos adversos⁴².

56. En ese mismo sentido, el Diagnóstico de Línea de Base, que recopiló información hasta el año 2003 concluyó que “la principal fuente de emisión de contaminantes en la ciudad de La Oroya es el complejo metalúrgico, responsable de las emisiones de más del 99% del total de emisiones de material particulado, dióxido de azufre y

³⁵ Anexo 11. Ministerio de Energía y Minas, Informe N° 085-2011-MEM/OGAJ, 22 de marzo de 2011. Anexo al escrito del Estado de 23 de marzo de 2011.

³⁶ Escrito de los peticionarios de 12 de septiembre de 2012.

³⁷ Escrito de los peticionarios de 26 de abril de 2012.

³⁸ Escrito de los peticionarios de 26 de abril de 2012.

³⁹ Anexo 18. Ministerio de Energía y Minas, Oficio N° 1520-2012-MEM/SEG, 22 de junio de 2012. Anexo 2 del Escrito del Estado recibido el 19 de julio de 2012.

⁴⁰ Anexo 19. The World's worst polluted places-The top ten, the Blacksmith Institute, New York City, septiembre 2006. Anexo a la petición inicial.

⁴¹ Anexo 20. Estudio de Plomo en Sangre en una Población Seleccionada de La Oroya, 1999. Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud. Anexo 10 de la solicitud de medidas cautelares de 23 de noviembre de 2005.

⁴² Anexo 20. Estudio de Plomo en Sangre en una Población Seleccionada de La Oroya, 1999. Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud. Anexo 10 de la solicitud de medidas cautelares de 23 de noviembre de 2005.

plomo⁴³. Esta situación también fue reconocida por el Consejo Nacional de Medio Ambiente, en el Plan de Acción para la mejora de la calidad de aire en la cuenca atmosférica de La Oroya de 2006 en donde subrayó que:

(...) siendo evidente por el inventario de emisiones realizado que el Complejo Metalúrgico instalado en La Oroya aporta el 99% de los contaminantes del aire presentes en la cuenca de La Oroya, haciéndose necesario un seguimiento detallado al cumplimiento de las medidas que este macroemisor deberá cumplir para la disminución de emisiones fugitivas y de chimeneas⁴⁴.

57. Según información disponible, también se realizaron cuatro estudios en los años 1999 por la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud⁴⁵, 2000 por el Consorcio Unión para el Desarrollo Sustentable UNES⁴⁶, 2001 por la empresa Doe Run Perú⁴⁷ y 2005 por la Dirección General de Salud del Ministerio de Salud⁴⁸, que acreditaron altos niveles de plomo en la sangre de los pobladores de La Oroya, y determinaron que ello ha generado afectaciones a su salud. También atribuyeron dichos niveles de plomo a la actividad del complejo metalúrgico.

58. Tanto el primer informe realizado en 1999 por la Dirección General de Salud⁴⁹ como el estudio elaborado por la misma empresa Doe Run el año 2001⁵⁰, concluyeron que los niveles de plomo en la sangre de los niños y niñas estaban por encima de los recomendados por la OMS. Al respecto, dichos informes establecieron:

El estudio realizado en 346 niños de 2 a 10 años de edad, en tres localidades de La Oroya presentó un promedio de plomo de 33.6 ug/dl, donde el 99,1% sobrepasó el límite permisible (OMS). El 0.9% presentó valores menores de 10 ug/dl los que corresponden a niños que recientemente se encontraban en la zona. Los valores más altos de plomo en la sangre 38,6 ug/dl fueron detectados en el grupo etéreo correspondiente a los niños de 2 a 4 años de edad⁵¹.

“El estudio realizado en la población de La Oroya nos demuestra que los niveles promedio de plomo en sangre de los niños está por encima de los recomendados en los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud y el Centro para el Control de Enfermedades de Estados Unidos (10 ug/100 ml)⁵².

59. Por su parte, en 2005 el Ministerio de Salud realizó un censo hemático en el que analizó muestras de sangre de 788 niños y niñas menores de seis años que vivían en el sector denominado La Oroya Antigua y estableció que el 99.9% tenían niveles de plomo por encima del límite máximo recomendado⁵³.

60. Asimismo, en relación con la contaminación del aire, un informe realizado por el Ministerio de Salud en junio de 2005 sobre la prevalencia de enfermedades respiratorias en niños entre 3 y 15 años en La Oroya, entre 2002 y 2003 resaltó que cuando los niveles de contaminación del aire sobrepasan los límites permisibles pueden causar o agravar problemas respiratorios o cardiovasculares en la población más vulnerable. En ese sentido, destacó que las principales fuentes fijas de contaminación son las instalaciones minero metalúrgicas que generan emisiones, es decir, la fundición de plomo que se encuentra en La Oroya Antigua y la refinería ubicada en La Oroya Nueva.

⁴³ Anexo 21. Diagnóstico de línea de base de calidad de La Oroya. Gesta Zonal del Aire, 2004. Anexo 6.4.1.8 del escrito del Estado de 12 de julio de 2007.

⁴⁴ Anexo 22. Decreto del Consejo Directivo N° 020-2006-CONAM/CD de 23 de junio de 2006. Anexo 1 a la petición inicial.

⁴⁵ Anexo 23. Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud, “Estudio de plomo en la sangre en una población seleccionada de La Oroya”, 1999. Anexo 10 a la solicitud de medidas cautelares de 23 de noviembre de 2005.

⁴⁶ Anexo 24. Consorcio Unión para el Desarrollo Sustentable UNES, “Evaluación de Niveles de Plomo y Factores de Exposición en Gestantes y Niños Menores de tres años de la Ciudad de La Oroya”, 2000. Anexo 11 de la solicitud de medidas cautelares de 23 de noviembre de 2005.

⁴⁷ Anexo 25. Doe Run Perú, “Estudio de niveles de plomo en la sangre de la población de La Oroya 2000-2001”, 2001. Anexo 5 de la solicitud de medidas cautelares de 23 de noviembre de 2005.

⁴⁸ Anexo 26. Dirección General de Salud del Ministerio de Salud. “Censo Hemático del Plomo y Evaluación Clínica-Epidemiológica en poblaciones seleccionadas de La Oroya Antigua”, 2005. Anexo 9 de la solicitud de medidas cautelares de 23 de noviembre de 2005.

⁴⁹ Anexo 26. Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud, “Estudio de plomo en la sangre en una población seleccionada de La Oroya”, 1999. Anexo 10 a la solicitud de medidas cautelares de 23 de noviembre de 2005.

⁵⁰ Anexo 25. Doe Run Perú, “Estudio de niveles de plomo en la sangre de la población de La Oroya 2000-2001”, 2001. Anexo 5 de la solicitud de medidas cautelares de 23 de noviembre de 2005.

⁵¹ Anexo 26. Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud, “Estudio de plomo en la sangre en una población seleccionada de La Oroya”, 1999. Anexo 10 a la solicitud de medidas cautelares de 23 de noviembre de 2005.

⁵² Anexo 25. Doe Run Perú, “Estudio de niveles de plomo en la sangre de la población de La Oroya 2000-2001”, 2001. Anexo 5 de la solicitud de medidas cautelares de 23 de noviembre de 2005.

⁵³ Anexo 26. Dirección General de Salud del Ministerio de Salud. “Censo Hemático del Plomo y Evaluación Clínica-Epidemiológica en poblaciones seleccionadas de La Oroya Antigua”, 2005. Anexo 9 de la solicitud de medidas cautelares de 23 de noviembre de 2005.

Asimismo, señaló que, en dicha región las afecciones respiratorias en las y los niños son un problema de salud con una tendencia creciente en la morbilidad y mortalidad. Afirmó que existe un sub-registro y muchas veces no se precisa el diagnóstico específico en asma, faringitis y rinitis alérgica⁵⁴.

61. Dicho informe sostuvo que casi el 90% de los escolares que estudian en zonas de mayor exposición a fuentes de contaminación del aire (estrato I y II) tienen entre 3 y 14 años. En el caso de los escolares del estrato I, los centros educativos están situados cerca a la fundición y en las avenidas de mayor tránsito vehicular. Potencialmente, esto puede implicar un mayor riesgo para la salud de los niños, debido a que están más expuestos a contaminantes producidos por la generación de humos de la refinera, la fundición del parque automotor y además por las características topográficas de La Oroya por estar rodeadas de cerros facilita la concentración de los contaminantes⁵⁵.

62. Por otra parte, la Comisión también observa que según ciertos estudios realizados en pobladores de La Oroya se estableció que los niveles de plomo y arsénico disminuyeron entre febrero y agosto de 2009, cuando el complejo metalúrgico cerró sus operaciones. No obstante, se determinó también que esta disminución no es significativa para el plomo, toda vez que la misma sólo es de aproximadamente 22%. Por su parte, la disminución en los niveles de cadmio es de aproximadamente el 75%⁵⁶.

63. Igualmente, un informe comparativo de los dosajes de metales pesados en la sangre realizados a los beneficiarios de las medidas cautelares dictadas por la CIDH, elaborado en el 2010 determinó que:

Los resultados de esta evaluación indican que el cierre de operaciones del complejo Doe Run Perú no ha causado una disminución significativa del riesgo para la salud de los beneficiarios de la Medida Cautelar. El plomo en la sangre disminuyó pero no significativamente. El arsénico en orina disminuyó significativamente. Pero el cadmio se incrementó. Cuanto estos resultados se comparan con los valores de referencia para cada metal se puede observar que los niveles de plomo, cadmio y arsénico posteriores al cierre de operaciones de DRP continúan situados en su mayor parte por sobre los valores de referencia⁵⁷.

64. En junio de 2007 la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, ambiente y Ecología del Congreso de la República emitió el Informe Parlamentario “El problema de salud pública ambiental en La Oroya”. Dicho informe concluyó que la gestión ambiental del Ministerio de Energía y Minas se caracterizó por ser permisiva y ambivalente pues concedió una serie de facilidades a la empresa Doe Run Perú para introducir modificaciones en el PAMA, con el argumento de considerar las dificultades económicas por las que atravesaba la compañía y sin tomar en cuenta los riesgos a la salud pública⁵⁸. Asimismo, sostuvo que las medidas que estaba implementando el Estado peruano relacionadas con la gestión ambiental, así como la atención del problema de salud pública ambiental, no tendrán resultados efectivos si no hay una reducción drástica de las emisiones de las fuentes contaminadoras⁵⁹.

65. Respecto a las actividades de Doe Run Perú, dicho informe señaló que:

(...) En los últimos años, esta empresa ha ofrecido paliativos, que lejos de enfrentar el problema efectiva y concretamente han convertido a la población en “beneficiaria pasiva” de obras menores con el principal objetivo de mejorar su imagen corporativa, mejorar su imagen de compromiso social, manejar sectores de población

⁵⁴ Anexo 27. Ministerio de Salud, “Prevalencia de las Enfermedades Respiratorias en Niños Escolares de 3-14 años y factores asociados a la calidad del aire, La Oroya, Junin, Perú. 2002-2003”, junio 2005. Anexo 1 del anexo 6.2.1 del escrito del Estado de 25 de julio de 2007.

⁵⁵ Anexo 27. Ministerio de Salud, “Prevalencia de las Enfermedades Respiratorias en Niños Escolares de 3-14 años y factores asociados a la calidad del aire, La Oroya, Junin, Perú. 2002-2003”, junio 2005. Anexo 1 del anexo 6.2.1 del escrito del Estado de 25 de julio de 2007.

⁵⁶ Anexo 28. Evaluación de Metales Tóxicos en muestras biológicas antes y después del cierre del Complejo Doe Run Peru en la Oroya. Fernando Serrano de 19 de Julio de 2010. Anexo al escrito de los peticionarios de 1 de septiembre de 2010.

⁵⁷ Anexo 28. Evaluación de metales tóxicos en muestras biológicas antes y después del cierre del Complejo Doe Run Perú en La Oroya. Fernando Serrano de 19 de Julio de 2010. Anexo al escrito de los peticionarios de 1 de septiembre de 2010.

⁵⁸ Anexo 29. Congreso de la República, Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, ambiente y Ecología. “El problema de salud pública ambiental en La Oroya”, junio de 2007. Anexo al escrito de los peticionarios de 18 de junio de 2007 en el trámite de las medidas cautelares.

⁵⁹ Anexo 29. Congreso de la República, Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, ambiente y Ecología. “El problema de salud pública ambiental en La Oroya”, junio de 2007. Anexo al escrito de los peticionarios de 18 de junio de 2007 en el trámite de las medidas cautelares.

dependientes de la empresa y postergar el cumplimiento de los plazos de implementación de los proyectos principales de su PAMA, fundamentalmente en el control de la fuente contaminadora⁶⁰.

66. Adicionalmente, sobre la situación de salud y contaminación indicó:

El problema de salud pública ambiental en La Oroya es mucho más grave de lo que parece por la contaminación combinada no solo del plomo sino también del arsénico, el cadmio y el dióxido de azufre, principalmente, los mismos que hasta la fecha no han sido priorizados. Se requiere que la autoridad de salud identifique cada uno de dichos contaminantes para considerarlos dentro de un Plan de Acción.

Además del deterioro de la salud de las personas en La Oroya, la situación se agrava debido a que la mayoría de ellas no cuenta con un seguro de salud para atenderse. En ese sentido, las personas están internalizando los costos de la contaminación, los mismos que deberían revertirse en el responsable de los daños ambientales en el marco del principio de responsabilidad ambiental e internalización de costos contemplados en la Ley General del Ambiente⁶¹.

67. En el mismo sentido, el “Plan de la Estrategia Sanitaria Regional de Vigilancia y Control de Riesgos por Contaminación con Metales Pesados y otras Sustancias Químicas” aprobado en junio de 2014 reconoció que a consecuencia de la exposición a estos contaminantes se presentan síntomas que van desde el deterioro irreversible del sistema respiratorio, diferentes tipos de cáncer, efectos adversos en el sistema reproductivo, en el desarrollo, daños a órganos vitales, hasta cambios de conducta y agotamiento permanente sobre todo a niños y niñas menores de 6 años⁶².

D. Situación de salud de las presuntas víctimas

68. El presente caso fue presentado en favor de 66 presuntas víctimas. Igualmente, fue presentada una solicitud de medida cautelar a favor dichas 66 personas y posteriormente se presentó una solicitud de ampliación para incluir 14 personas adicionales. La CIDH subraya que los aspectos relacionados con el derecho a la salud de las presuntas víctimas fueron objeto de debate en el marco del trámite de medidas cautelares.

69. En particular, el 31 de agosto de 2007 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de 65 personas habitantes de La Oroya, entre ellos niños y niñas, ordenando al Estado, adoptar las medidas pertinentes para practicar un diagnóstico médico especializado a los beneficiarios, proveer el 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 coordinar con los solicitantes y beneficiarios la implementación de las medidas cautelares.

70. Asimismo, el 3 de mayo de 2016 la Comisión otorgó una ampliación en favor de 14 personas, solicitando al Estado que adopte las medidas necesarias para preservar la vida e integridad personal de los beneficiarios, realizando las valoraciones médicas necesarias para determinar los niveles de plomo, cadmio y arsénico en la sangre, a fin de suministrar atención médica adecuada, de acuerdo a estándares internacionales aplicables en la materia, y que concierte las medidas con los beneficiarios y sus representantes.

71. En particular respecto de la situación de las personas beneficiarias y presuntas víctimas en el caso, el Estado informó que de las 65 personas inicialmente beneficiarias de las medidas cautelares, 42 reciben atención médica mediante el Seguro Integral de Salud, 18 beneficiarios lo hacen a través de ESSALUD y otros dos pacientes no acuden a ninguna de las entidades de salud⁶³.

⁶⁰ Anexo 29. Congreso de la República, Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, ambiente y Ecología. “El problema de salud pública ambiental en La Oroya”, junio de 2007. Anexo al escrito de los peticionarios de 18 de junio de 2007 en el trámite de las medidas cautelares.

⁶¹ Anexo 29. Congreso de la República, Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, ambiente y Ecología. “El problema de salud pública ambiental en La Oroya”, junio de 2007. Anexo al escrito de los peticionarios de 18 de junio de 2007 en el trámite de las medidas cautelares.

⁶² Anexo 30. Plan de la Estrategia Sanitaria Regional de Vigilancia y Control de Riesgos por Contaminación con Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas”, junio de 2014. Anexo al escrito del Estado de 18 de agosto de 2014 en el trámite de la medida cautelar.

⁶³ Anexo 31. Ministerio de Salud, Informe No. 00006-2014-GRJ/DIRESA/RSJA/NT/MP de 15 de julio de 2014. Anexo al escrito del Estado de 18 de agosto de 2014 en el trámite de la medida cautelar.

72. Consta en el expediente que, durante una primera fase, entre los meses de febrero y agosto de 2008, se realizaron evaluaciones médicas a los beneficiarios, de acuerdo a las interconsultas requeridas y exámenes auxiliares. Así, de los 65 primeros beneficiarios de las medidas cautelares, 62 acudieron a toma de muestras para exámenes, 61 asistieron a evaluaciones médicas, 56 a evaluación psiquiátrica y 3 no se presentaron a ninguna de las evaluaciones clínicas⁶⁴.

73. Posteriormente, se realizó la toma de muestras de sangre y de orina para determinar el dosaje de metales pesados entre junio y octubre de 2008, las cuales fueron enviadas al Centro de Prevención y Control de Transmisión de Enfermedades de los Estados Unidos. Los resultados mostraron niveles de plomo en la sangre y orina de 44 personas, cadmio en 48 personas y arsénico en 49 personas. La mayoría de ellas presentaba cuadros de intoxicación crónica, con variación en la manifestación o no de alguna sintomatología específica⁶⁵.

74. En una segunda fase, a partir de diciembre de 2008 se realizaron reuniones de trabajo con el objetivo de brindar un diagnóstico y tratamiento a cada uno de los beneficiarios⁶⁶. El Centro de Salud de La Oroya informó que han realizado atenciones recuperativas, preventivo promocionales, a través del Seguro Integral de Salud y ESSALUD. No obstante, los pacientes que requieren de atenciones especializadas, son referidos a otros centros médicos, pues dicho centro de salud solamente cuenta con servicios de atención de primer nivel⁶⁷.

75. Un informe comparativo sobre los dosajes de metales pesados en la sangre y orina realizados a los beneficiarios, elaborado en 2010 concluyó que los riesgos para la salud de los beneficiarios y la población persisten debido al acumulamiento de plomo, cadmio y arsénico en el ambiente de La Oroya y en los cuerpos de los beneficiarios y la población⁶⁸.

76. En ese mismo sentido, en junio de 2010 la Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud advirtió que las medidas que fueran adoptadas serían insuficientes si no se lograba dar un enfoque de solución efectiva para cortar la contaminación desde la fuente generadora de dicha contaminación⁶⁹.

77. El 29 de marzo de 2019, la Dirección Regional de Salud de Junín aprobó el “Plan de Acción de Salud para los beneficiarios a la medida cautelar N°271-05: Caso La Oroya y su ampliación, 2019-2022”, cuyo objetivo es fortalecer la atención integral y oportuna de las personas beneficiarias. El citado documento prevé que la atención a los pacientes se realizará a través de tres etapas, la primera referida a la elaboración y/o actualización de la ficha epidemiológica y la toma de muestra para dosajes de metales pesados; la segunda etapa de evaluación integral y entrega de resultados; y una tercera etapa relacionada con la etapa de atención médica especializada⁷⁰.

78. Según información aportada por las partes, durante el mes de junio de 2019 el Estado realizó evaluaciones y dosaje de metales en 48 beneficiarios. Asimismo, en relación con la entrega de resultados, los representantes de los beneficiarios recibieron un informe consolidado por parte de las autoridades⁷¹. La Comisión no cuenta con información sobre el desarrollo o cumplimiento de la tercera etapa.

⁶⁴ Anexo 32. Ministerio de Salud, Nota Informativa No. 019-2009-DGSP-ESNP/MINSA, 16 de marzo de 2009. Anexo al Informe No. 34-2009-JUS/PPES, presentado dentro de la Medida Cautelar N°271-65, el 17 de marzo de 2009. Anexos a la información enviada por el Estado para reunión de trabajo en el marco del 134º Periodo Ordinario de Sesiones de la CIDH, 21 de marzo de 2009.

⁶⁵ Anexo 32. Ministerio de Salud, Nota Informativa No. 019-2009-DGSP-ESNP/MINSA, 16 de marzo de 2009. Anexo al Informe No. 34-2009-JUS/PPES, presentado dentro de la Medida Cautelar N°271-65, el 17 de marzo de 2009. Anexos a la información enviada por el Estado para reunión de trabajo en el marco del 134º Periodo Ordinario de Sesiones de la CIDH, 21 de marzo de 2009.

⁶⁶ Anexo 32. Ministerio de Salud, Nota Informativa No. 019-2009-DGSP-ESNP/MINSA, 16 de marzo de 2009. Anexo al Informe No. 34-2009-JUS/PPES, presentado dentro de la Medida Cautelar N°271-65, el 17 de marzo de 2009. Anexos a la información enviada por el Estado para reunión de trabajo en el marco del 134º Periodo Ordinario de Sesiones de la CIDH, 21 de marzo de 2009.

⁶⁷ Informe No. 167-2009-JUS/PPES, Medida Cautelar CIDH No. 271-05-65 Beneficiarios de la Comunidad de La Oroya, 17 de abril de 2009 en el marco de la medida cautelar.

⁶⁸ Anexo 33. Evaluación de metales tóxicos en muestras biológicas antes y después del cierre del Complejo Doe Run Perú en La Oroya. Julio de 2010. Anexo al escrito de los peticionarios de 1 de septiembre de 2010.

⁶⁹ Anexo 34. Ministerio de Salud, Nota Informativa 276-20120- DVE- DSARES/MINSA, 15 de junio de 2010. Anexo al escrito del Estado de 21 de julio de 2010.

⁷⁰ Anexo 35. Dirección Regional de Salud de Junín, “Plan de Acción de Salud para los beneficiarios a la medida cautelar N°271-05: Caso La Oroya y su ampliación, 2019-2022”, 29 de marzo de 2019. Anexo al escrito de los peticionarios de 29 de agosto de 2019.

⁷¹ Anexo 36. Actas de desarrollo de la Etapa II en La Oroya e Informe de Resultados N°1666G-2019-CENSOPAS de 2 de agosto de 2019. Anexo al escrito de los peticionarios de 29 de agosto de 2019.

79. Por otra parte, la parte peticionaria informó acerca de la muerte de 4 de las presuntas víctimas. Refirió que el 4 de abril de 2006 falleció María 14 debido a un cáncer en la piel denominado linfoma cutáneo de células T, el cual le fue diagnosticado por un hospital perteneciente a ESSALUD en la ciudad de Lima a inicios del año 2003, cuando apenas tenía 14 años de edad⁷². Según las muestras de sangre analizadas por el CDC de Estados Unidos, para noviembre de 2005 presentaba un nivel de plomo de 13 ug/dl⁷³, además de 0.45 ug/dl de cadmio y 0.96 ug/dl de mercurio. La parte peticionaria afirmó que la niña no pudo recibir el tratamiento médico adecuado de manera oportuna y que sus familiares no recibieron explicaciones sobre las causas de su enfermedad⁷⁴.

80. Asimismo, indicó que el 19 de septiembre de 2008 falleció Juan 5 debido a una hemorragia subaracnoida y hemorragia pulmonar. Además, las muestras tomadas al occiso para el análisis químico toxicológico mostraron resultado negativo para arsénico, cadmio, mercurio, alcohol etílico, órganos fosforados y otras sustancias químicas⁷⁵. Por su parte, Juan 19 falleció el 25 de noviembre de 2011 por causa de un accidente cerebro vascular⁷⁶. Conforme a la información contenida en el expediente, los dosajes realizados entre 2008 y 2009 mostraron que el citado beneficiario presentaba una intoxicación crónica por cadmio, sin sintomatología específica, exposición crónica a metales pesados sin sintomatología específica y probable intoxicación con arsénico. La conclusión diagnóstica refirió además que padecía hipertensión arterial, hernia umbilical, necrosis pulpar, caries, gingivitis, hiperplasia benigna de próstata, nevus rubí, queratosis solares, xerosis, onicomiosis, queratodermia plantar, dermatitis de contacto, ansiedad y depresión leve a moderada, estrés post traumático. Finalmente, el 18 de febrero de 2016 falleció Juan 40 al caer al río Mantaro⁷⁷.

E. Sobre la acción de cumplimiento y la decisión del Tribunal Constitucional

81. En cuanto a las acciones promovidas en relación con las actividades de la empresa metalúrgica en La Oroya, consta que el 6 de diciembre de 2002, Pablo Miguel Fabián Martínez, Digna Ortega Salazar, Alfredo Peña Caso, José Chupirachi Anchieta, Rosalía Tucto Ortega y María Elena Cárdenas Soto, miembros de la comunidad de La Oroya, presentaron una acción de cumplimiento contra el Ministerio de la Salud y la Dirección General de Salud Ambiental, ante el 22° Juzgado Civil de Lima solicitando la protección del derecho a la salud y a un medio ambiente saludable de la población de la ciudad de La Oroya, mediante el diseño y ejecución de una estrategia de emergencia de salud que permita mitigar y remediar el estado de salud de los pobladores⁷⁸. Para el efecto, se basaron en los hallazgos de ciertos informes que demostraban el impacto ambiental de la empresa metalúrgica en La Oroya⁷⁹.

82. El 1 de abril de 2005, el 22° Juzgado Civil de Lima concedió la acción de cumplimiento al considerar que “se había verificado que el Ministerio de Salud, a través de la Dirección general de Salud Ambiental han incumplido las obligaciones legales impuestas a esa entidad por el Decreto Supremo 074-2001-PCM y por la Ley General de Salud”⁸⁰.

83. El 14 de abril de 2005 la Procuradora Pública encargada de los asuntos judiciales del Ministerio de Salud-Dirección General de Salud Ambiental apeló la precitada sentencia. El 22 de abril de 2005 el 22° Juzgado Civil de Lima concedió la apelación con efecto suspensivo, enviándose el expediente al superior jerárquico⁸¹. El 11 de

⁷² Anexo 37. Historia Clínica Hospital Nacional Guillermo Alemanara Irigoyen, 5 de febrero de 2003. Anexo al escrito de los peticionarios de 22 de mayo de 2006 en el trámite de las medidas cautelares.

⁷³ Anexo 38. Resultados de los Laboratorios del CDC-Estados Unidos, marzo de 2006. Anexo al escrito de los peticionarios recibido el 22 de mayo de 2006 en el trámite de la medida cautelar.

⁷⁴ Petición inicial recibida el 27 de diciembre de 2006 y escrito de los peticionarios recibido el 22 de mayo de 2006 en el trámite de la medida cautelar.

⁷⁵ Anexo 39. Estrategia Sanitaria Nacional de Atención a personas afectadas por contaminación con metales pesados y otras sustancias químicas, Informe N°08-2010-DGSP-ESNAPACMPOSQ/MINSA de 22 de abril de 2010. Anexo al escrito del Estado de 20 de junio de 2011.

⁷⁶ Anexo 40. Certificado de defunción expedido por la División médico Legal de Yauli. Anexo al escrito de los peticionarios recibido el 5 de diciembre de 2011 en el trámite de las medidas cautelares.

⁷⁷ Anexo 41. Acta de defunción de 23 de febrero de 2016. Anexo al escrito de los peticionarios recibida el 17 de junio de 2016 en el trámite de las medidas cautelares.

⁷⁸ Anexo 42. Demanda de Acción de incumplimiento, interpuesta el 6 de diciembre de 2002. Anexo a la petición inicial.

⁷⁹ Anexo 42. Demanda de Acción de incumplimiento, interpuesta el 6 de diciembre de 2002. Anexo a la petición inicial

⁸⁰ Anexo 43. 22° Juzgado Civil de Lima, Resolución N°14. 1º de abril de 2005. Anexo a la solicitud inicial de medida cautelar de 21 de noviembre de 2005.

⁸¹ Anexo 43. 22° Juzgado Civil de Lima, Resolución N°15. 22 de abril de 2005. Anexo a la solicitud inicial de medida cautelar de 21 de noviembre de 2005.

octubre de 2005 la Primera Sala de la Corte Superior de Justicia resolvió revocar la decisión apelada y declaró improcedente la acción de cumplimiento, señalando que la controversia requiere un análisis probatorio complejo, que no es posible en vía constitucional⁸².

84. La parte peticionaria interpuso un recurso de agravio constitucional contra la referida sentencia de 11 de octubre de 2005. La Comisión no cuenta con información respecto a dicho recurso. El 12 de mayo de 2006, el Tribunal Constitucional, declaró fundada en parte la acción de cumplimiento y ordenó la adopción de las siguientes medidas:

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, conforme se expone en los fundamentos 59 a 61 de la presente sentencia, bajo apercibimiento de aplicarse a los responsables las medidas coercitivas establecidas en el Código Procesal Constitucional.
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, conforme lo prescribe el artículo 11° del Decreto Supremo 074-2001-PCM, Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental del Aire, 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.
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, conforme lo disponen los artículos 23 y 25 del Decreto Supremo 074-2001-PCM y el artículo 105 de la Ley 26842.
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.
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 presente sentencia⁸³.

85. En su decisión el Tribunal Constitucional subrayó que:

(...) 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 (10 µg/100 ml), llegándose incluso a detectar, por ejemplo, en el Informe DIGESA 1999, 2 casos de niños en los que se sobrepasaba los 70 µg/100ml, 62 niños que registraban entre 44.1 y 62 µg/100 ml, y 234 que registraban entre 20.1 y 44 µg/100 ml, entre otros resultados, lo que exigía por parte del Ministerio de Salud, en su condición de ente rector del sector Salud (artículo 2 de la Ley 27657 del Ministerio de 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.

(...) En el caso concreto de la población de la ciudad de La Oroya, sobre todo de los niños y mujeres gestantes, ocurre que desde 1999, año en que se realizaron los primeros estudios que determinaron la existencia de población contaminada con plomo en la sangre, hasta la actualidad, han transcurrido más de 7 años sin que el Ministerio de Salud implemente un sistema de emergencia que proteja, recupere y rehabilite la salud de la población afectada. Por ello, cabe preguntarse: ¿cuánto más se debe esperar para que el Ministerio de Salud cumpla su deber de dictar las medidas indispensables e inmediatas para que se otorgue atención médica especializada a la población de La Oroya cuya sangre se encuentra contaminada con plomo? (...) 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.

(...) Si bien la declaración de estados de alerta debe realizarse después de un proceso de evaluación en el que se haya concluido que existe exceso o se pronostique exceder severamente la concentración de contaminantes del aire, en el presente caso ha transcurrido en exceso un plazo razonable para que el Ministerio de Salud pueda realizar las acciones pertinentes para proteger la salud de los pobladores de la ciudad de La Oroya, en especial de

⁸² Anexo 44. Primera Sala de la Corte Superior de Justicia, Sentencia de 11 de octubre de 2005. Anexo a la nota del Estado de 27 de febrero de 2006 aportada en el trámite de las medidas cautelares.

⁸³ Anexo 45. Tribunal Constitucional, Sentencia de 12 de mayo de 2006. Anexo a Escrito de Insistencia a la medida cautelar de agosto, 2006.

los niños y madres gestantes, teniendo en cuenta que el Decreto Supremo 074-2001-PCM fue publicado el 24 de junio de 2001.

(...) este Colegiado considera que, si bien en la labor de atención de la población es importante una actuación conjunta entre el Ministerio de Salud y empresas privadas, ante situaciones de grave alteración de la salud como la contaminación por plomo en sangre, como sucede en el caso de los niños y mujeres gestantes de la ciudad de La Oroya, el Ministerio de Salud, dada su condición de ente rector del sector Salud, es el principal responsable de la recuperación inmediata de la salud de los pobladores afectados, debiendo priorizarse a los niños y las mujeres gestantes. En consecuencia, teniendo en cuenta que, conforme se ha acreditado en los párrafos precedentes, existe exceso de concentración de contaminantes en el aire de la ciudad de La Oroya, debe ordenarse al Ministerio de Salud la realización de todas las acciones dirigidas a declarar el estado de alerta, conforme lo dispone el artículo 23 del Decreto Supremo 074-2001-PCM, de modo tal que se establezcan medidas inmediatas con el propósito de disminuir el riesgo de salud en esta localidad.

(...) En el presente caso, 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. En consecuencia, debe estimarse esta pretensión y ordenarse al Ministerio de Salud la implementación de los referidos programas de vigilancia⁸⁴.

F. Sobre las acciones tomadas por el Estado para remediar la contaminación y sus efectos en La Oroya en el marco de la decisión constitucional de 12 de mayo de 2006

86. El Estado informó acerca de una serie de medidas adoptadas para dar cumplimiento a la decisión del Tribunal Constitucional indicada en la sección anterior.

1. Atención en salud

87. En particular, en cuanto a la atención de salud, entre 2006 y 2007 el Ministerio de Salud informó al Tribunal Constitucional:

En cuanto al sistema de emergencia es sabido que la provincia de Yauli La Oroya solamente cuenta con un centro de salud referencial, el de La Oroya, así como dos centros de salud en Yauli y Morococha, por lo que es necesario el fortalecimiento de la microred de servicios de salud de Yauli con la implementación inmediata de un sistema de referencia y contrareferencia de los casos de intoxicación aguda por plomo y de aquellos que presentan exposición crónica (...) en este tema se debe establecer una coordinación para que el diagnóstico de intoxicación por plomo esté en las atenciones del SIS y también establecer un canal directo de evaluación y manejo de casos entre La Oroya y un hospital de Lima⁸⁵.

(...) entiende como sistema de emergencia aquel que se implementa ante situaciones de emergencias y desastres que implica la atención masiva y en corto plazo de pacientes. Sin embargo, el Ministerio entiende que la situación de la población de La Oroya requiere de atención a corto, mediano y largo plazo porque el tratamiento de la intoxicación por plomo supone controles de análisis de plomo en sangre anuales, realizar campañas de promoción de la salud y prevención del daño, mejorar su nutrición, así como la atención de otras enfermedades recurrentes que podrían estar vinculadas a dicha contaminación, lo que supone un sistema de atención de las personas intoxicadas con plomo más que uno de emergencia⁸⁶.

88. Igualmente, refirió que complementariamente se desarrollaban otras medidas como la incorporación de la población de La Oroya al Seguro Integral de Salud, el mejoramiento de la infraestructura y el fortalecimiento del equipo profesional del Centro de Salud de La Oroya y la aplicación de la guía práctica para el manejo de pacientes con intoxicación por plomo⁸⁷.

89. Adicionalmente, el Ministerio de Salud informó que entre el año 2004 y 2010 se realizaron censos hemáticos y controles en pobladores de La Oroya. Tales evaluaciones se realizaron con las mismas personas que habitan la

⁸⁴ Anexo 45. Tribunal Constitucional, Sentencia de 12 de mayo de 2006. Anexo a Escrito de Insistencia a la medida cautelar de agosto, 2006.

⁸⁵ Anexo 46. Dirección General de Salud, Oficio N°4631-2006/DG/DIGESA de 5 de agosto de 2006. Anexo al escrito del Estado de 8 de febrero de 2007.

⁸⁶ Anexo 47. Respuesta del Ministerio de Salud. Anexo 6.2.1 al escrito del Estado de 25 de julio de 2007.

⁸⁷ Anexo 47. Respuesta del Ministerio de Salud. Anexo 6.2.1 al escrito del Estado de 25 de julio de 2007.

región, en quienes pudo verificarse que luego de 6 años los niveles de plomo en la sangre disminuyeron significativamente, sin embargo no se encontraban dentro de los valores considerados aceptables⁸⁸. Así, en 2004 el promedio de plomo en la sangre era de 41.6 mg/dl y en diciembre de 2010 el promedio fue de 18.14 mg/dl, es decir un promedio superior al nivel máximo de 10 mg/dl⁸⁹.

90. En abril de 2018, uno de los profesionales que integran el Grupo de Expertos creado para apoyar la implementación de la medida cautelar dictada por la CIDH subrayó que era importante que las autoridades nacionales realizaran una actualización de los valores de referencia para el plomo, arsénico, cadmio y otros metales tóxicos pues estos van cambiando en función de avances en monitoreo de exposición a sustancias tóxicas, de técnicas de detección y de nueva evidencia sobre el riesgo y enfermedad asociados con elementos tóxicos. Señaló al respecto que el Instituto Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional de Estados Unidos, adoptó el valor de 5 ug/dL para adultos⁹⁰.

91. Conforme consta en el expediente, para agosto de 2019 el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud de Perú, aún mantenía como valores de referencia 10 ug/dL para niños y mujeres gestantes; 10 ug/dL para adultos no expuestos ocupacionalmente; y 40 ug/dL para adultos expuestos ocupacionalmente. Tales valores fueron aprobados por el Ministerio de Salud en 2007⁹¹.

92. Por otra parte, en el 2007 el Ministerio de Salud aprobó la Guía Práctica para el manejo de pacientes con intoxicación por plomo, y el 23 de junio de 2008 creó la Estrategia Sanitaria Nacional de Atención a Personas Afectadas por Contaminación con Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas, que tiene por objetivo principal lograr acciones conjuntas y articuladas en forma intrasectorial e intersectorial en post de la prevención y control de actividades contaminantes con la finalidad de mitigar la mortalidad, morbilidad y discapacidad de las personas expuestas por la contaminación con metales pesados metaloides y otras sustancias químicas⁹².

93. Finalmente, el Estado informó que en 2005 inició con la implementación de algunas medidas para el tratamiento de los niños y niñas menores de 6 años que vivían en La Oroya Antigua. En particular, señaló que planificó el tratamiento médico para 5 niños que tienen niveles de plomo en sangre mayores a 70 g/dl y la evaluación médica y seguimiento de los niños del grupo evaluado en el último estudio que presentaban niveles de plomo en sangre mayores a 45 g/dl. Adicionalmente, señaló que estos niños y niñas eran transportados a guarderías ubicadas en zonas menos contaminadas durante parte o todo el día y que se adoptaron algunas medidas de educación ambiental⁹³. Según una nota de prensa:

A diez kilómetros de La Oroya, pasando una cadena de cerros, queda la localidad de Casaraca. Allí funciona, desde octubre de 2005, un nido de niños menores de seis años que tienen altas concentraciones de plomo en la sangre. Lo administra el Ministerio de Salud y cuenta con enfermeras, maestras y trabajadoras del Ministerio de la Mujer. La logística la pone Doe Run.

Hasta ahí son llevados cada día, por espacio de seis horas (desde las 9:30 am) 65 niños que viven en La Oroya Antigua. Es para internarse en un ambiente libre de contaminación y recibir educación especial, alimentación balanceada y el cuidado de especialistas. Esto se repite cinco veces por semana.

Se trata de un antiguo complejo de viviendas de la empresa Centromin que ha sido acondicionado para albergar niños, como el caso de Marjorie (2 años y seis meses), a quien sus padres no pueden procurar la atención que

⁸⁸ Anexo 48. Estrategia Sanitaria Nacional de Atención a personas afectadas por contaminación con metales pesados y otras sustancias químicas, Informe N°015-2011-DGSP-ESNAPACMPOSQ/MINSA de 21 de marzo de 2011. Anexo al escrito del Estado de 24 de marzo de 2011.

⁸⁹ Anexo 48. Estrategia Sanitaria Nacional de Atención a personas afectadas por contaminación con metales pesados y otras sustancias químicas, Informe N°015-2011-DGSP-ESNAPACMPOSQ/MINSA de 21 de marzo de 2011. Anexo al escrito del Estado de 24 de marzo de 2011.

⁹⁰ Anexo 49. Fernando Serrano, "Testimonio opinión experto sobre plan de acción aprobado por autoridades de gobierno para atender a los beneficiarios de las medidas cautelares Caso N°12.718 y MC 271-05 Comunidad de La Oroya, Perú" de 12 de abril de 2018. Anexo al escrito de los peticionarios de 25 de septiembre de 2018 en el trámite de las medidas cautelares.

⁹¹ Anexo 36. Actas de desarrollo de la Etapa II en La Oroya e Informe de Resultados N°1666G-2019-CENSOPAS de 2 de agosto de 2019. Anexo al escrito de los peticionarios de 29 de agosto de 2019.

⁹² Anexo 30. Plan de la Estrategia Sanitaria Regional de Vigilancia y Control de Riesgos por Contaminación con Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas", junio de 2014. Anexo al escrito del Estado de 18 de agosto de 2014 en el trámite de la medida cautelar.

⁹³ Anexo 50. Ministerio de Salud. Oficio N° 2111-2005/DG/DIGESA. Dirigido a Carlos Rodríguez Ibáñez, Director General del Instituto Especializado de Rehabilitación "Dra. Adriana Rebaza Flores". 28 de marzo de 2005. Anexo 16 a la solicitud inicial de medida cautelar de 21 de noviembre de 2005.

necesita. La pequeña tiene 60 microgramos de plomo por decilitro de sangre. y se halla en el nivel IV de tolerancia, es decir, su caso es grave. Casi tan grave como el de Luis (dos años) o Adrián (3 años y seis meses), quienes tienen un bajo coeficiente intelectual debido –así lo indican las evidencias- al plomo que contamina su sangre⁹⁴.

2. Calidad del aire

94. En cuanto a la orden judicial de implementar planes de acción para el mejoramiento de la calidad del aire, consta que el 23 de junio de 2006 el Grupo de Estudio Técnico Ambiental Zonal de Aire de La Oroya y el Consejo Nacional del Ambiente, aprobaron un plan de acción, el cual estableció que el Complejo Metalúrgico aportaba el 99% de los contaminantes del aire presentes en la cuenca de La Oroya, haciéndose necesario un seguimiento detallado al cumplimiento de las medidas que tal macro-emisor debería cumplir para la disminución de emisiones fugitivas y chimeneas⁹⁵. Con el objetivo de proteger la salud de los habitantes, reduciendo las emisiones y aplicando medidas complementarias sanitarias y ambientales, el Plan definió 8 objetivos y 23 metas específicas⁹⁶. Dicho plan además establecía que se debía informar a la población a través de los medios de comunicación, la implementación de los estados de alerta, elaborar contenidos para campañas de difusión, así como materiales informativos⁹⁷. Además, el Estado adjuntó folletos de distribución general en los que se señalan que entre 2004 y 2005 se desarrollaron talleres y capacitaciones sobre conductas que disminuyen la exposición al plomo, con miembros de la comunidad⁹⁸.

95. Igualmente, consta que el Ministerio de Minas y Energía aprobó varias normas que regulan los límites máximos permisibles (LMP) y estándares de control ambiental (ECA), entre ellas el Reglamento sobre Estándares de Calidad del Aire de 2001 (Decreto Supremo No. 074-2001-PCM), el cual fue establecido con alcance general, para controlar todas las fuentes de emisiones atmosféricas en el país y asegurar un nivel general de calidad del aire, el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Decreto Supremo No. 008-2005-PCM), de enero de 2005, y la Ley General del Ambiente (Ley No. 28611 de octubre de 2005)⁹⁹.

96. Por su parte, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, mediante un informe publicado en 2007 observó la falta de un sistema independiente, objetivo y adecuado de monitoreo de la calidad del aire en La Oroya. Al respecto, afirmó que la empresa Doe Run Perú estaba a cargo de enviar los reportes de monitoreo de calidad del aire al Ministerio de Energía y Minas, cuyo sistema de monitoreo es deficiente¹⁰⁰. Asimismo, sostuvo:

La Oroya es una de las pocas ciudades afectadas por contaminantes críticos y la contaminación del aire es una de las principales causas por las que se pone en riesgo la salud de las personas. En la Audiencia Pública de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, realizada el 11 de mayo del presente año, la empresa DRP manifestó que 'han alcanzado los estándares de calidad ambiental de aire en La Oroya para PM10 y plomo y que la concentración de arsénico, cadmio y otros metales en el aire están debajo de las metas ambientales'.

Sin embargo, según un análisis de la calidad de aire de los últimos 5 años en la ciudad de La Oroya, en lo que a plomo se refiere, se observa que al 2006 no ha habido reducciones significativas. Más aún, ninguna estación cumple con los estándares peruanos de calidad del aire para plomo anual.

El panorama para La Oroya se presenta desalentador, pues prácticamente en ninguna de las estaciones las concentraciones anuales de arsénico han disminuido, por el contrario, han presentado incrementos con respecto a años anteriores.

Y con relación al cadmio, 'para el 2006, la estación de Huanchán reporta valores que superan en 48 veces el lineamiento de la OMS. Las estaciones del Sindicato y de Hotel Inca, muestran valores superiores en 22 y 14 veces

⁹⁴ Anexo 51. La República, La Oroya, ciudad dividida, 20 de febrero de 2006. Anexo 6.4.1.4.26 del escrito del Estado de 12 de julio de 2007.

⁹⁵ Anexo 22. Decreto del Consejo Directivo No. 020-2006-CONAM/CD "Plan de Acción para la Mejora de la Calidad del Aire en la Cuenta Atmosférica de La Oroya" de 23 de junio de 2006, publicado el 2 de agosto de 2006. Anexo 1 a la petición inicial.

⁹⁶ Anexo 22. Decreto del Consejo Directivo No. 020-2006-CONAM/CD "Plan de Acción para la Mejora de la Calidad del Aire en la Cuenta Atmosférica de La Oroya" de 23 de junio de 2006, publicado el 2 de agosto de 2006. Anexo 1 a la petición inicial.

⁹⁷ Anexo 52. Plan de Acción para la Mejora de la Calidad del Aire de la Cuenca Atmosférica de La Oroya, Documento concordado con el DCD N°020-2006-CONAM/CD y DCD N°026-2006-CONAM-2006. Anexo 6.4.1.13 del escrito del Estado de 12 de julio de 2007.

⁹⁸ Anexo 53. Folletos adjuntos al escrito del Estado de 7 de marzo de 2006 aportado en el trámite de las medidas cautelares.

⁹⁹ Anexo 4. Ministerio de Energía y Minas, Oficio No. 693-2007/JUS/CNDH-SE, junio 2007. Anexo al escrito del Estado de 12 de julio de 2007.

¹⁰⁰ Anexo 29. Congreso de la República, Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología. "El problema de salud pública ambiental en La Oroya", junio de 2007. Anexo al escrito de los peticionarios de 18 de junio de 2007 en el trámite de las medidas cautelares.

respectivamente, la mencionada guía'. Eso significa que el valor meta mensual para el cadmio es permisivo y no protegerá la salud de la población de La Oroya de acuerdo a las recomendaciones de la OMS.

(...) En términos de salud pública, el impacto es realmente alarmante y ya conocido. En el año 2006, sólo 5 días pudieron ser considerados como respirables o limpios de acuerdo a las guías de la Organización Mundial de la Salud, porque el resto tuvieron concentraciones mayores a 20 ug/ m³ (microgramos por metro cúbico de aire)¹⁰¹.

97. Finalmente, dicho informe concluyó que la empresa Doe Run Perú no había cumplido con su compromiso en lo que a las emisiones de plomo se refería, tanto para promedios anuales como para los promedios mensuales; que el promedio mensual de arsénico atmosférico era muy permisible y por lo tanto sencillo de cumplir para la empresa; que el promedio mensual de cadmio también era muy permisible y que el lineamiento anual de la OMS no se cumplía¹⁰².

98. Según información proporcionada por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante "OSINERGMIN"), los estándares de calidad de aire se excedieron para varios valores durante los años 2007, 2008 y parte del 2009 en La Oroya. Para el ECA de dióxido de azufre (SO₂), las emisiones excedieron el estándar de 24 horas en todas las estaciones (promedio de 365 ug/ m³) hasta el mismo día en que cerraron el complejo. En ese mismo sentido, el 15 de septiembre de 2008 la población de La Oroya superó significativamente los niveles de dióxido de azufre de hasta 14,000 ug/ m³. Es decir, 28 veces mayor al límite máximo para exposición establecido por la Organización Mundial de la Salud, que es de 500ug/ m³¹⁰³.

99. Asimismo, el Estándar anual de dióxido de azufre también excedió en todas las estaciones de muestra¹⁰⁴. El estándar de calidad del aire previsto en la normativa peruana (que estuvo vigente hasta el año 2009), establecía un límite aceptable de 365 ug/ m³ de dióxido de azufre como promedio de 24 horas, mientras que los lineamientos establecidos por la OMS del año 2005 sostenían un límite máximo de 20 ug/ m³¹⁰⁵. En agosto de 2008 el Estado aprobó mediante un Decreto, nuevos estándares de calidad ambiental para aire "tomando en consideración las nuevas evidencias halladas por la Organización Mundial de la Salud". Dicha norma estableció que los ECA para el dióxido de azufre que entrarían en vigencia a partir del primero de enero de 2009¹⁰⁶. En ese sentido, determinó el parámetro de dióxido de azufre en un valor diario de 80 ug/ m³ aplicable a partir de enero de 2009; y definió que a partir del 1 de enero de 2014, el valor diario sería de 20 ug/ m³¹⁰⁷.

100. Conforme a OSINERGMIN, entre 2007 y 2009 las concentraciones de plomo en los habitantes de La Oroya superaban por 2 y 10 veces más el límite de 0,5 ug/ m³ establecido por la OMS, hasta la suspensión de actividades en el complejo¹⁰⁸.

101. La Comisión subraya que si bien el compromiso de alcanzar los ECA establecidos, debían ser exigibles desde noviembre de 2009, debido al aplazamiento del cumplimiento de parte del PAMA en septiembre de 2009, la exigencia del ECA para el dióxido de azufre se aplazó hasta el 27 de marzo de 2012¹⁰⁹. Cabe destacar que OSINERGMIN reconoció a través de un informe emitido en 2010, que dicha entidad no pudo sancionar a Doe Run

¹⁰¹ Anexo 29. Congreso de la República, Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología. "El problema de salud pública ambiental en La Oroya", junio de 2007. Anexo al escrito de los peticionarios de 18 de junio de 2007 en el trámite de las medidas cautelares.

¹⁰² Anexo 29. Congreso de la República, Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología. "El problema de salud pública ambiental en La Oroya", junio de 2007. Anexo al escrito de los peticionarios de 18 de junio de 2007 en el trámite de las medidas cautelares.

¹⁰³ Anexo 54. OSINERGMIN, Oficio N°694-2010-OS-GFM de 4 de mayo de 2010. Informe sobre las principales acciones de supervisión y fiscalización al Complejo Metalúrgico de La Oroya. Anexo al escrito del Estado de 12 de julio de 2010.

¹⁰⁴ Anexo 54. OSINERGMIN, Oficio N°694-2010-OS-GFM de 4 de mayo de 2010. Informe sobre las principales acciones de supervisión y fiscalización al Complejo Metalúrgico de La Oroya. Anexo al escrito del Estado de 12 de julio de 2010.

¹⁰⁵ Organización Mundial de la Salud, Air Quality Guidelines Global Update, 2005, pág. 16-18. Referido por los peticionarios en su escrito de 1 de septiembre de 2010.

¹⁰⁶ Anexo 55. Decreto Supremo N°003-2008-MINAM, 21 de agosto de 2008. Anexo 1 al Escrito de los peticionarios de 6 de septiembre de 2013.

¹⁰⁷ Anexo 55. Decreto Supremo N°003-2008-MINAM, 21 de agosto de 2008. Anexo 1 al Escrito de los peticionarios de 6 de septiembre de 2013.

¹⁰⁸ Anexo 54. OSINERGMIN, Oficio N°694-2010-OS-GFM de 4 de mayo de 2010. Informe sobre las principales acciones de supervisión y fiscalización al Complejo Metalúrgico de La Oroya. Anexo al escrito del Estado de 12 de julio de 2010.

¹⁰⁹ Anexo 54. OSINERGMIN, Oficio N°694-2010-OS-GFM de 4 de mayo de 2010. Informe sobre las principales acciones de supervisión y fiscalización al Complejo Metalúrgico de La Oroya. Anexo al escrito del Estado de 12 de julio de 2010.

Perú por los altos niveles de SO₂ registrados hasta 2009 dado que el cumplimiento del ECA diario para el SO₂ debía iniciar en noviembre de ese año¹¹⁰.

102. El 12 de julio de 2013 mediante una Resolución Ministerial se estableció que las cuencas atmosféricas exceptuadas del nuevo estándar de calidad de aire a partir del 1 de enero de 2014 son las de La Oroya, Ilo y Arequipa¹¹¹. De acuerdo con la resolución para tales cuencas se realizaría el mejoramiento de la calidad del aire de manera gradual y progresiva, conforme a los planes que se diseñen¹¹².

103. El 2 de septiembre de 2013 mediante Resolución Ministerial N°255-2013-MINAM se dispuso la conformación del Grupo Técnico GESTA de La Oroya encargado de formular, evaluar y actualizar el Plan de Acción para la Mejora de la Calidad del Aire¹¹³. El 10 de julio de 2015 se aprobó el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo del Complejo Metalúrgico de La Oroya, el cual prevé que el complejo tendrá un plazo de 14 años para adecuarse a los estándares ambientales¹¹⁴. La norma establece un término de 3 años para completar los programas del PAMA y 11 años para la ejecución del Plan de Adecuación de Calidad de Aire¹¹⁵.

104. El 6 de junio de 2017 mediante un decreto se aprobaron nuevos Estándares de Calidad Ambiental para el Aire, dicha normativa aumentó en más de doce veces el límite permitido para las concentraciones en el aire de dióxido de azufre. Así, estableció un valor diario máximo de 250 ug/m³ (hasta entonces el límite era de 20 ug/m³ en un periodo de 24 horas); y duplicó el límite permitido de material fino particulado en un valor diario de 50 ug/m³ (que hasta entonces era de 25 ug/m³ en un periodo de 24 horas)¹¹⁶.

3. Estados de alerta ambiental

105. Asimismo, en cuanto a la medida ordenada de establecer planes de alerta de salud en La Oroya, consta que el 25 de junio de 2003 se aprobó el Reglamento de Niveles de Estados de Alerta Nacionales para Contaminantes del Aire, que establecía los valores que determinan la declaratoria de los estados de alerta nacionales para 7 ciudades priorizadas, entre ellas La Oroya, así como las responsabilidades de las diversas instituciones para el establecimiento de la plataforma para la declaratoria de los estados de alerta. Además, determinaba que la DIGESA debía informar a la comunidad respecto de la declaratoria y suspensión de estados de alerta a través de los medios de comunicación más rápidos y adecuados para cada caso¹¹⁷.

106. Dicho reglamento fue modificado por el Decreto Supremo N°012-2005-SA, el cual estableció que los estados de alerta ambiental de calidad del aire tienen por objeto activar, en forma inmediata, un conjunto de medidas predeterminadas de corta duración destinadas a prevenir el riesgo a la salud y evitar la exposición excesiva de la población a los contaminantes del aire durante episodios de contaminación aguda¹¹⁸. Según el Ministerio de Energía y Minas, en cada zona de atención prioritaria, como La Oroya, se ha conformado un grupo técnico ambiental denominado “GESTA Zona de Aire”, encargado de la elaboración del Plan de Contingencias, el cual contiene las medidas inmediatas que deben aplicarse como resultado de la declaración de los estados de alerta¹¹⁹.

¹¹⁰ Anexo 54. OSINERGMIN, Oficio N°694-2010-OS-GFM de 4 de mayo de 2010, página 55. Informe sobre las principales acciones de supervisión y fiscalización al Complejo Metalúrgico de La Oroya. Anexo al escrito del Estado de 12 de julio de 2010.

¹¹¹ Anexo 56. Resolución Ministerial N°205-2013-MINAM, 12 de julio de 2013. Anexo 1 al Escrito de los peticionarios de 6 de septiembre de 2013.

¹¹² Anexo 56. Resolución Ministerial N°205-2013-MINAM, 12 de julio de 2013. Anexo 1 al Escrito de los peticionarios de 6 de septiembre de 2013.

¹¹³ Anexo 57. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Oficio N°576-2013-OEFA/PCD, 3 de octubre de 2013. Anexo al escrito del Estado de 20 de noviembre de 2013.

¹¹⁴ Anexo 58. Ministerio de Energía y Minas, Resolución Directorial N°272-2015-MEM-DGAAM “Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo del Complejo Metalúrgico de La Oroya” de 10 de julio de 2015. Anexo al escrito de los peticionarios de 16 de noviembre de 2015 en el trámite de las medidas cautelares.

¹¹⁵ Anexo 59. Ministerio de Energía y Minas, Informe N°581-2015-MEM-DGAAM/DNAM/DGAM/CMLLO de 10 de julio de 2015. Anexo al escrito de los peticionarios de 16 de noviembre de 2015 en el trámite de las medidas cautelares.

¹¹⁶ Anexo 60. Decreto Supremo N°003-2017-MINAM de 6 de junio de 2017. Anexo al escrito de los peticionarios de 25 de septiembre de 2018 en el trámite de las medidas cautelares.

¹¹⁷ Anexo 61. Decreto Supremo No. 009-2003-SA que “Aprueba el Reglamento de los Niveles de Estados de Alerta Nacionales para Contaminantes del Aire”. Anexo a la nota del Estado de 27 de febrero de 2006 aportada en el trámite de las medidas cautelares.

¹¹⁸ Anexo 62. Decreto Supremo No. 012-2005-SA que modificó el Reglamento de los Niveles de Estados de Alerta Nacionales para Contaminantes del Aire. Anexo a la nota del Estado de 27 de febrero de 2006 aportada en el trámite de las medidas cautelares.

¹¹⁹ Anexo 4. Ministerio de Energía y Minas, Oficio No. 693-2007/JUS/CNDH-SE, junio 2007. Anexo al escrito del Estado de 12 de julio de 2007.

107. El 26 de diciembre de 2006, la Dirección General de Salud Ambiental remitió una comunicación al Presidente del Consejo Nacional del Ambiente expresando su preocupación por la falta de aprobación del Plan de contingencias, indicando que “ a fin de hacer de su conocimiento nuestra preocupación en relación a la demora en la aprobación del Plan de Contingencias para Estados de alertas por Contaminación del Aire de la ciudad de La Oroya, que según el Reglamento de los Niveles de Estados de Alerta Nacionales para contaminantes del Aire D.S. N°009-2003-S.A., indica en su artículo 6°, que el CONAM es el encargado de la aprobación de los citados planes”¹²⁰.

108. En ese mismo sentido, la Dirección General de Salud Ambiental reconoció que la falta de dicho instrumento impidió que en meses previos se realice una declaratoria de estados de emergencia debido a los niveles de dióxido de azufre en La Oroya:

(...) es necesario indicar que la empresa DOE RUN PERU, macroemisor de la ciudad de La Oroya, viene proporcionando actualmente información de los parámetros de SO₂ y PM-10 de las estaciones de Sindicato de Obreros y Hotel Inca, validadas por nuestra institución, mostrando valores elevados de SO₂, de los cuales, si se hubieran declarado los estados de alertas, se hubieran efectuado 06 estados de emergencia en el mes de octubre y 15 estados de emergencia en el mes de noviembre. En tal sentido considerando que el artículo 127° de la Ley General de Salud, confiere al Ministerio de Salud la función de super vigilancia de las entidades públicas que por sus facultades controlan aspectos sanitarios y ambientales, es que solicitamos a su Despacho informe a la brevedad posible, los avances detallados que se han venido desarrollando en el proceso de aprobación del citado Plan, así como el sustento de la demora en la aprobación del mismo¹²¹.

109. En octubre de 2007 el CONAM aprobó el “Plan de Contingencias para los Estados de Alerta por Contaminación del Aire en la Cuenca Atmosférica de La Oroya”, mediante Decreto de Consejo Directivo No. 015-2007-CONAM/CD con el objeto de establecer las acciones a efectivizar frente a los eventos de contaminación aguda, altamente frecuentes en la zona¹²². Dicho instrumento sostiene que la implementación de las acciones es una responsabilidad del Comité de Defensa Civil Provincial, presidido por el Alcalde Provincial, por lo que las ocurrencias deben ser reportadas oportunamente a la Municipalidad de Yauli La Oroya e INDECI Junin. Los niveles de estados de alerta pueden ser visualizados en la página web de la DIGESA¹²⁴. Por otra parte, en el mes de diciembre de 2012 se instalaron pantallas gigantes en la ciudad de La Oroya, para que la población controle la calidad del aire mediante los estados de alerta que reconocerán según su color. Tal instalación se realizó debido a un convenio suscrito entre la empresa *Rights Business* y Doe Run Perú en liquidación con la Municipalidad Provincial¹²⁵.

110. Según información disponible, en julio de 2012 luego del reinicio de operaciones de la empresa en La Oroya, se detectaron emisiones de dióxido de azufre que alcanzaron valores de emergencia, peligro y cuidado, que deberían haber activado los estados de alerta, a pesar de lo cual el Plan de Contingencia no se puso en operación. Al respecto, consta que las emisiones superaron el nivel de emergencia los días 9 y 10 de agosto (llegando a 6,015ug/m³ y 3,379ug/m³ respectivamente para la Estación de Sindicato, ubicada en La Oroya Antigua); y superaron el nivel de peligro (niveles mayores a 1500 ug/m³) el 11 de agosto de 2012, y al nivel de cuidado (niveles mayores a 500 ug/m³) el 12 de agosto de 2012, según las mediciones publicadas por la Dirección de Salud Ambiental del Ministerio de Salud¹²⁶.

4. Proyectos de remediación ambiental

¹²⁰ Anexo 63. Dirección General de Salud Ambiental, Oficio N° 8254-2006/DG/DIGESA, 26 de diciembre de 2006. Anexo al escrito del estado de 25 de julio de 2007.

¹²¹ Anexo 63. Dirección General de Salud Ambiental, Oficio N° 8254-2006/DG/DIGESA, 26 de diciembre de 2006. Anexo al escrito del estado de 25 de julio de 2007.

¹²² Anexo 64. Informe No. 011-2009-DGCA-VMGA/MINAM. Anexos a la información enviada por el Estado para reunión de trabajo en el marco del 134º Periodo Ordinario de Sesiones de la CIDH, 21 de marzo de 2009.

¹²³ Anexo 65. Oficio Circular N° 120-2008/DG/DIGESA de 13 de agosto de 2008. Anexo al Informe N°16-2009-JUS/PPES recibido el 18 de febrero de 2009.

¹²⁴ Anexo 65. Oficio Circular N° 120-2008/DG/DIGESA de 13 de agosto de 2008. Anexo al Informe N°16-2009-JUS/PPES recibido el 18 de febrero de 2009.

¹²⁵ Anexo 66. Diario Correo, nota de prensa de 27 de diciembre de 2012. Anexo al escrito de los peticionarios de 7 de marzo de 2013 en el trámite de las medidas cautelares.

¹²⁶ Anexo 67. Promedio Móvil – Consultas, agosto 10-12, 19 de 2012, publicado en la página web de la Dirección de Salud Ambiental del Ministerio de Salud (DIGESA). Anexo al escrito de los peticionarios de 12 de septiembre de 2012.

111. Igualmente, en cuanto a las medidas de remediación ambiental, consta que, en 2006, el Estado creó la empresa Activos Mineros S.A.C. para la conducción y supervisión de los estudios y proyectos de remediación de suelos por pasivos ambientales en La Oroya, derivados de la contaminación por emisiones de polvos del Complejo Metalúrgico. El Estado decidió que la remediación de suelos iniciaría a partir del año 2007 cuando se cumpliera el PAMA de la empresa Doe Run Perú, es decir cuando se controlen las emisiones por parte de la empresa¹²⁷.

112. Durante los años 2008 y 2009 dicha empresa realizó un estudio de remediación de las áreas afectadas por las emisiones de gases y material particulado del complejo metalúrgico e informó que desde el año 2009 se vienen desarrollando diversos proyectos y obras de remediación en la zona rural y urbana de La Oroya, como la construcción de duchas, mejoramiento y pavimentación de calles, construcción de pistas y veredas, operación del botadero de desmontes de suelos afectados, entre otros¹²⁸.

5. Fiscalización ambiental

113. Finalmente en cuanto a medidas relacionadas con fiscalización ambiental, según información disponible consta que el 24 de mayo de 2001 se aprobó la Ley de Fiscalización de las actividades Mineras, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N°029-2001-E. Los procedimientos de fiscalización y las actividades que les son propias (inspecciones, toma de muestras y análisis, ejecución de proyectos, inversiones, etc.) son llevados a cabo por personas naturales o empresas expresamente dedicadas a tal fin, debidamente registradas, denominadas Fiscalizadores Externos¹²⁹.

114. Conforme a documentación obrante en el expediente, durante las gestiones 1999 a 2005 se desarrollaron actividades de fiscalización a las actividades de Doe Run Perú en el Complejo Metalúrgico de La Oroya, sobre las normas de conservación de medio ambiente, las cuales fueron realizadas por diferentes empresas auditoras. Hasta finales del año 2005 los informes de auditoría determinaron que respecto del proyecto de la planta de ácido sulfúrico contenido en el PAMA existió un 20% de avance físico¹³⁰. El incumplimiento de las obligaciones por parte de Doe Run Perú fueron comunicadas a OSINERGMIN¹³¹.

115. Consta que el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería comunicó el 8 de junio de 2007, que las fiscalizadoras externas indicaron que debía iniciarse un procedimiento sancionador a Doe Run Perú¹³². Hasta el mes de marzo de 2011 se encontraban en trámite 8 procedimientos administrativos sancionadores contra la empresa, entre ellos el referido a la falta de acreditación del financiamiento del proyecto de la planta de ácido sulfúrico y la falta de reinicio de las operaciones del complejo, el cual se encontraba en etapa de apelación¹³³.

116. Entre los años 2006 y 2010 el OSINERGMIN y el OEFA impusieron a la empresa Doe Run Perú multas equivalentes a 847 UIT, como consecuencia de incumplimientos detectados específicamente en el Complejo Metalúrgico de La Oroya¹³⁴. Asimismo, entre los años 2010 y 2013 el OEFA impuso 14 sanciones a la empresa y 3 procedimientos sancionatorios se encontraban en etapa de apelación¹³⁵.

G. Sobre los supuestos actos de hostigamiento de ciertas presuntas víctimas

¹²⁷ Informe N°132-2011-JUS/PPES presentado por el Estado el 24 de marzo de 2011.

¹²⁸ Anexo 68. Activos Mineros S.A.C., Informe N°007-2013-GO, Remediación ambiental de las áreas de suelos afectados por las emisiones de gases y material particulado del CMLO, 13 de octubre de 2013. Anexo al escrito del Estado de 20 de noviembre de 2013.

¹²⁹ Anexo 4. Ministerio de Energía y Minas, Oficio No. 693-2007/JUS/CNDH-SE, junio 2007. Anexo al escrito del Estado de 12 de julio de 2007.

¹³⁰ Anexo 69. Ministerio de Energía y Minas, Oficio No. 560-2011-MEM/SEG, 22 de marzo de 2011. Anexo al escrito del Estado de 24 de marzo de 2011.

¹³¹ Anexo 69. Ministerio de Energía y Minas, Oficio No. 560-2011-MEM/SEG, 22 de marzo de 2011. Anexo al escrito del Estado de 24 de marzo de 2011.

¹³² Anexo 4. Ministerio de Energía y Minas, Oficio No. 693-2007/JUS/CNDH-SE, junio 2007. Anexo al escrito del Estado de 12 de julio de 2007.

¹³³ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Oficio N°478-2011-OEFA/PCD de 22 de marzo de 2011. Anexo al escrito del Estado de 24 de marzo de 2011.

¹³⁴ Anexo 70. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Oficio N°478-2011-OEFA/PCD de 22 de marzo de 2011. Anexo al escrito del Estado de 24 de marzo de 2011.

¹³⁵ Anexo 70. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Oficio N°576-2013-OEFA/PCD, 3 de octubre de 2013. Anexo al escrito del Estado de 20 de noviembre de 2013.

117. Según información disponible, algunas de las presuntas víctimas denunciaron que fueron víctimas de amenazas por parte de trabajadores de la empresa Doe Run Perú, debido a los reclamos y denuncias que realizaban sobre la contaminación que los afectaba.

118. Específicamente, el 17 de marzo de 2004, algunas de las presuntas víctimas que integran el Movimiento por la Salud en La Oroya (MOSAO) organizaron un plantón pacífico como medida de protesta contra el otorgamiento de la licencia social, el cual fue dispersado por algunos trabajadores de la empresa con agresiones físicas y verbales a los manifestantes¹³⁶. Este hecho, así como los amedrentamientos públicos fueron denunciados por la parte peticionaria ante el Sub Prefecto de la Provincia de Yauli, el 29 de abril de 2004, solicitando además se les brinde las garantías respectivas¹³⁷. Dicha solicitud no recibió respuesta alguna.

119. Además, durante el mes de agosto de 2006 el Secretario Ejecutivo Regional y miembros del Consejo Nacional Ambiental denunciaron que fueron amenazados por un grupo de personas que defendía las actividades de la empresa en la región y se oponía al trabajo de la entidad estatal que buscaba la implementación de medidas para el control de la calidad del aire¹³⁸.

120. El 16 de noviembre de 2007 algunas de las presuntas víctimas denunciaron ante el Ministerio de Justicia que fueron fotografiados por los trabajadores de la empresa y que sus casas fueron marcadas, mientras los abogados que los asesoraban eran amedrentados en reuniones o espacios públicos¹³⁹. Dicha solicitud no recibió respuesta alguna.

121. Por otra parte, el 15 de agosto de 2007 Juan 2 denunció ante el Ministerio Público de La Oroya que ese día se percibieron altos niveles de emisiones del complejo metalúrgico¹⁴⁰. El 17 de agosto de 2007 Juan 2 fue separado de su trabajo en la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente, al respecto alegó que dicha decisión fue una represalia por los reclamos que realizó contra la empresa minera¹⁴¹.

122. Asimismo, consta que María 1 quien además es miembro del MOSAO, abandonó La Oroya y denunció ante medios de prensa en la ciudad de Lima que recibió amenazas de posibles acciones violentas en su contra¹⁴². A su vez, el 24 de abril de 2012 denunció ante la Dirección General de Gobierno interior del Ministerio del Interior las amenazas que recibió en la red social Facebook, desde publicaciones realizadas en la cuenta de Canal Once TV Oroya¹⁴³.

123. Finalmente, en junio de 2019, en un programa emitido por la Radio Karisma, el locutor y personas que participaron, realizaron expresiones difamatorias y llamaron a realizar acciones hostiles contra Juan 7, llegando incluso a dar los datos de su lugar de trabajo. Tal situación fue denunciada por la esposa del beneficiario, María 11, quien además solicitó garantías personales ante la Sub Prefectura de la provincia de Yauli-La Oroya. El 22 de julio de 2019, la citada entidad estatal concedió la solicitud y dispuso que el locutor cesara los actos de amenaza y hostigamiento¹⁴⁴.

¹³⁶ Anexo 71. Nota de prensa: “En histórico día pueblo oroíno respaldó licencia social otorgada a Doe Run” marzo de 2004. Anexo 40 a la solicitud inicial de medida cautelar de 21 de noviembre de 2005.

¹³⁷ Anexo 72. Denuncia presentada ante la Sub Prefectura de Yauli de 28 de abril de 2004. Anexo 42 a la solicitud inicial de medida cautelar de 21 de noviembre de 2005.

¹³⁸ Anexo 73. Diario La República, nota de prensa de 31 de agosto de 2006. Anexo al escrito de los peticionarios recibido el 22 de septiembre de 2006 en el trámite de las medidas cautelares.

¹³⁹ Anexo 74. Nota dirigida al Ministerio de Justicia de 16 de noviembre de 2007. Anexo al escrito de los peticionarios de 27 de noviembre de 2007 en el trámite de las medidas cautelares.

¹⁴⁰ Anexo 75. Denuncia presentada al Fiscal de la Provincia de Yauli - La Oroya el 15 de agosto de 2007. Anexo al escrito de los peticionarios de 24 de agosto de 2007 en el trámite de las medidas cautelares.

¹⁴¹ Anexo 76. Coordinadora Nacional de Radio, nota de prensa de 23 de agosto de 2007. Anexo al escrito de los peticionarios de 24 de agosto de 2007 en el trámite de las medidas cautelares.

¹⁴² Anexo 77. Diario La República, nota de prensa de 13 de abril de 2012, disponible en: <https://larepublica.pe/politica/624111-doe-run-denuncian-que-trabajadores-tomaran-represalias-contra-activistas-de-la-zona/> Anexo al escrito de los peticionarios de 26 de abril de 2012.

¹⁴³ Anexo 78. Nota dirigida a la Dirección General de Gobierno Interior enviada el 24 de abril de 2012. Anexo al escrito de los peticionarios de 23 de agosto de 2012 en el trámite de las medidas cautelares.

¹⁴⁴ Anexo 79. Subprefectura provincia de Yauli-La Oroya, Resolución N°60-2019-VOI/DGIN/SPROV, 22 de julio de 2019. Anexo al escrito de los peticionarios de 29 de agosto de 2019.

124. La Comisión resalta que, según un informe realizado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, dichas amenazas y hostigamientos no habrían ocurrido en un contexto aislado:

La intimidación sobre las organizaciones sociales – que al inicio se mostraron directos y fuertes para exigir el respeto a la vida y a la salud- tenía el objetivo de debilitar los pedidos de reducción de la contaminación, de la misma manera, las personas que trabajan en las ONGs con sede en La Oroya recibieron amenazas por lo que tuvieron que pedir garantías personales a la Sub Prefectura de La Oroya. Actualmente en La Oroya, no hay organizaciones o instituciones que tengan la capacidad de exigir la atención integral a la problemática, debido a la violencia y confrontación permanente ejercida entre los grupos a favor y en contra de cada medida emprendida. Este clima de confrontación, lejos de contribuir a mejorar las cosas, atenta contra el bienestar de la población oroína¹⁴⁵.

IV. ANÁLISIS DE DERECHO

A. El derecho al medio ambiente sano, el derecho a la salud ¹⁴⁶, acceso a la información ¹⁴⁷, participación política¹⁴⁸ y los derechos a la vida e integridad personal¹⁴⁹

1. Estándares generales

125. El artículo 26 de la Convención Americana establece una obligación en cabeza de los Estados partes, de procurar el desarrollo progresivo de los derechos que dicha norma contiene, a la luz de las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. Ambos órganos del sistema interamericano han reafirmado su competencia para pronunciarse sobre posibles violaciones del artículo 26 de la Convención Americana en el marco del sistema de peticiones y casos individuales.

126. Ahora bien, la Corte Interamericana se ha referido a la interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, puesto que deben ser entendidos integralmente y de forma conglobada como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello ¹⁵⁰. La Corte Interamericana ha interpretado en reiteradas oportunidades que los derechos a la vida e integridad personal se hallan directa e inmediatamente vinculados con la atención a la salud humana¹⁵¹. Asimismo, la Corte se ha referido al concepto de vida digna, dentro de las obligaciones que impone el artículo 4 de la Convención. Así, en el caso *Villagrán Morales y otros*, la Corte

¹⁴⁵ Anexo 29. Congreso de la República, Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología. “El problema de salud pública ambiental en La Oroya”, junio de 2007. Anexo al escrito de los peticionarios de 18 de junio de 2007 en el trámite de las medidas cautelares.

¹⁴⁶ El artículo 26 de la Convención Americana establece que los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

¹⁴⁷ El artículo 13.1 de la Convención Americana establece que 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

¹⁴⁸ El artículo 23 de la Convención Americana establece que: 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

¹⁴⁹ Artículo 4.1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida [...].

Artículo 5.1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

Artículo 19. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Artículo 1.1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

¹⁵⁰ Corte IDH. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párr.100. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párrs. 141.

¹⁵¹ Corte IDH. Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261, párr. 130; y Caso Vera Vera y otra Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2011. Serie C No. 226, párr. 43.

Interamericana estableció que “el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna”¹⁵².

127. Esta interpretación fue retomada en los casos de las comunidades indígenas *Yakye Axa, Sawhoyamaya y Xákmok Kásek, contra Paraguay*, respecto de las cuales el Estado no había tomado las medidas necesarias para brindarles una vida digna, en relación con las condiciones adecuadas para su existencia¹⁵³. Además, en el caso *Gonzalez Lluy* contra Ecuador, la Corte enfatizó que el derecho a la vida digna implica también el deber de los Estados de adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida¹⁵⁴. La CIDH subraya que los Estados deben crear condiciones sociales centradas en la realización plena de los derechos humanos en su conjunto, así como garantizar un proceso participativo dirigido a ampliar las posibilidades y libertades de las personas y pueblos para aumentar su bienestar y calidad de vida, de manera que logren un desarrollo sostenible y sin discriminación alguna, incluyendo la elaboración de políticas ambientales saludables que se basen en la mejor evidencia científica disponible y garantizando el principio de precaución¹⁵⁵.

128. La Comisión ya ha indicado que el análisis de un caso concreto a la luz del artículo 26 de la Convención Americana debe ser efectuado en dos niveles. En un primer momento, es necesario establecer si el derecho del que se trata el caso se deriva “de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos”, tal como remite el texto del artículo 26. Es decir, el artículo 26 de la Convención Americana es el que atribuye a la Carta de la OEA como fuente directa de derechos, asignando carácter de derechos humanos a las disposiciones que sobre la materia pueden desprenderse de dicho tratado. Dado que el objeto de la Carta de la OEA no fue individualizar derechos sino constituir un organismo internacional, es necesario recurrir a textos auxiliares para identificar los derechos que se desprenden de las disposiciones de dicho instrumento, incluyendo fundamentalmente la Declaración Americana y otras normas relevantes del *corpus iuris* internacional¹⁵⁶.

129. Una vez establecido ello, corresponde determinar si el Estado en cuestión incumplió la obligación de “lograr progresivamente” la plena efectividad de tal derecho, o aquellas obligaciones generales de respetar y de garantizar el mismo. En este segundo nivel de análisis, es preciso tomar en consideración la naturaleza y alcance de las obligaciones exigibles al Estado bajo los artículos 1.1, 2 y 26 de la Convención, así como los contenidos del derecho de que se trate¹⁵⁷.

130. La Comisión también ha indicado que el artículo 26 de la Convención Americana impone diversas obligaciones a los Estados que no se limitan a una prohibición de regresividad, el cual es un correlato de la obligación de progresividad, pero no puede entenderse como la única obligación justiciable en el sistema interamericano bajo esta norma. Así, la Comisión afirma que teniendo en cuenta el marco interpretativo del artículo 29 de la Convención Americana, el artículo 26 visto a la luz de los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, se desprenden, al menos las siguientes obligaciones inmediatas y exigibles: i) obligaciones generales de respeto y garantía, ii) aplicación del principio de no discriminación a los derechos económicos, sociales y culturales, iii) obligaciones de dar pasos o adoptar medidas para lograr el goce de los derechos incorporados en dicho artículo y iv) ofrecer recursos idóneos y efectivos para su protección. Las metodologías o fuentes de análisis que resulten pertinentes para cada una de

¹⁵² Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 144 y 191.

¹⁵³ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2006. Serie C No. 142, párr. 161; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párrs. 194 a 217.

¹⁵⁴ Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 29, párr. 169. Ver también Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párrs. 99 y 125

¹⁵⁵ Sobre el principio de precaución ver: Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párrs. 175-80.

¹⁵⁶ CIDH. Informe No. 25/18. Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesus y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018, párr. 129.

¹⁵⁷ CIDH. Informe No. 25/18. Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesus y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018, párr. 130.

estas obligaciones, deberán ser establecidas según las circunstancias propias de cada caso¹⁵⁸. Además, el Estado tiene obligaciones básicas que deben satisfacer niveles esenciales de tales derechos, las cuales no están sujetas al desarrollo progresivo sino que son de carácter inmediato¹⁵⁹.

131. Específicamente con respecto al derecho a un medio ambiente sano, tanto la CIDH como la Corte Interamericana ya han reconocido que este constituye un derecho autónomo protegido por el artículo 26 de la Convención Americana. En el caso de la CIDH, en su informe de *Empresas y Derechos Humanos*, indicó lo siguiente:

(...) los Estados, al ejercer sus funciones regulatorias, fiscalizadoras y judiciales (...) en el marco de sus actividades y relaciones comerciales, deben tener en cuenta y respetar el derecho humano a un medio ambiente sano y el uso sostenible y conservación de los ecosistemas y diversidad biológica, poniendo especial atención a su estrecha relación con los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y poblaciones rurales o campesinas. Eso incluye el aseguramiento y respeto, como mínimo, de todas las leyes ambientales vigentes y estándares o principios internacionales sobre la materia, poner en marcha procesos de debida diligencia respecto del impacto ambiental en los derechos humanos y el clima, garantizar el acceso a la información ambiental, los procesos participativos y la rendición de cuentas, así como la reparación efectiva a las víctimas por la degradación ambiental. No sólo se debe prestar atención a la dimensión individual del derecho a un medio ambiente sano, también se requiere dotar de efectividad a su componente colectivo, en tanto interés de alcance universal e intergeneracional; asimismo se debe dar la debida protección a las características propias del medio ambiente como bienes jurídicos en sí mismos, independientemente de la conexidad con su utilidad para los seres humanos¹⁶⁰.

132. La CIDH también ha indicado que la ausencia de medidas para prevenir afectaciones previsibles a los derechos humanos causadas por actividades que contribuyen notoria y significativamente al cambio climático y a la degradación ambiental o la falta de regulación y fiscalización inadecuada de actividades empresariales que contribuyan a dichas afectaciones puede generar responsabilidad internacional del Estado involucrado¹⁶¹. Por ejemplo, ha determinado que:

no solo los altos grados de exposición a sustancias tóxicas o peligrosas representan una amenaza a los derechos a la vida, integridad personal y salud sino también pueden hacerlo la exposición crónica y permanente de bajo nivel a tales sustancias [...]. A fin de proteger los derechos humanos amenazados en tales circunstancias, los Estados tienen, entre otras obligaciones, el deber de generar, recopilar, evaluar y actualizar la información adecuada, comunicarla efectivamente, en particular a la población en riesgo, facilitar el derecho de participación de los titulares de derechos en la toma de decisiones en tales contextos, así como implementar acciones para que las empresas involucradas con el manejo de tales sustancias realicen la diligencia debida en materia de derechos humanos¹⁶².

133. Por su parte, recientemente, en la sentencia del caso *Llaka Honhat* la Corte Interamericana resaltó:

El derecho a un medio ambiente (...) es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad”, y que “como derecho autónomo (...) protege los componentes del (...) ambiente, tales como bosques, mares, ríos y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza”, no solo por su “utilidad” o “efectos” respecto de los seres humanos, “sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta”.

(...) debe hacerse notar que rige respecto al derecho al ambiente sano no solo la obligación de respeto, sino también la obligación de garantía prevista en el artículo 1.1 de la Convención, una de cuyas formas de observancia consiste en prevenir violaciones. Este deber se proyecta a la “esfera privada”, a fin de evitar que “terceros

¹⁵⁸ CIDH. Informe No. 25/18, Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018, párr. 134.

¹⁵⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), 1990. CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. 7 de septiembre de 2017, párrs. 236 y 237.

¹⁶⁰ CIDH. *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales*. 1 de noviembre de 2019, párr. 46.

¹⁶¹ CIDH. *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales*. 1 de noviembre de 2019, párr. 242. También ver: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Five UN human rights treaty bodies issue a joint statement on human rights and climate change: Joint Statement on “Human Rights and Climate Change”, 16 de septiembre de 2019.

¹⁶² CIDH. Resolución 24/2019. Medidas Cautelares No. 1498/18. Marcelino Díaz Sánchez y otros (México). 23 de abril de 2019, párr. 24.

vulneren los bienes jurídicos protegidos”, y “abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito”.

(...) el principio de prevención de daños ambientales, forma parte del derecho internacional consuetudinario, y entraña la obligación de los Estados de llevar adelante las medidas que sean necesarias ex ante la producción del daño ambiental, teniendo en consideración que, debido a sus particularidades, frecuentemente no será posible, luego de producido tal daño, restaurar la situación antes existente. En virtud del deber de prevención, la Corte ha señalado que “los Estados están obligados a usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción, causen daños significativos al [...] ambiente”. Esta obligación debe cumplirse bajo un estándar de debida diligencia, la cual debe ser apropiada y proporcional al grado de riesgo de daño ambiental. Por otro lado, si bien no es posible realizar una enumeración detallada de todas las medidas que podrían tomar los Estados con el fin de cumplir este deber, pueden señalarse algunas, relativas a actividades potencialmente dañosas: i) regular; ii) supervisar y fiscalizar; iii) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; iv) establecer planes de contingencia, y v) mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental¹⁶³.

134. Igualmente, en su Opinión Consultiva 23 la Corte Interamericana reconoció la justiciabilidad del derecho al medio ambiente sano bajo el artículo 26 de la Convención Americana indicando que:

56. En el sistema interamericano de derechos humanos, el derecho a un medio ambiente sano está consagrado expresamente en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador: 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

57. Adicionalmente, este derecho también debe considerarse incluido entre los derechos económicos, sociales y culturales protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana, debido a que bajo dicha norma se encuentran protegidos aquellos derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA, en la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (en la medida en que ésta última “contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere”) y los que se deriven de una interpretación de la Convención acorde con los criterios establecidos en el artículo 29 de la misma (supra párr. 42). La Corte reitera la interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales, puesto que deben ser entendidos integralmente y de forma conglobada como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello. (...)

62. Esta Corte considera importante resaltar que el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. En este sentido, la Corte advierte una tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza no solo en sentencias judiciales sino incluso en ordenamientos constitucionales¹⁶⁴.

135. También, distintos instrumentos, así como pronunciamientos de organismos y tribunales internacionales han reconocido el derecho a un medio ambiente sano y sus distintas dimensiones. Al respecto en la Declaración de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y desarrollo de 1992 se determinó que la protección del medio ambiente es parte integrante del proceso de desarrollo no pudiendo ser considerada de manera aislada¹⁶⁵, también se destacó el criterio de precaución que debe ser aplicado por los Estados cuando exista peligro de daño grave o irreversible, en el que a falta de certeza científica absoluta no se eximirá de la adopción de medidas eficaces para impedir la

¹⁶³ Corte IDH, Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 208-209.

¹⁶⁴ Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17, párr.57. Ver también Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

¹⁶⁵ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, principio 4.

degradación del medio ambiente¹⁶⁶. Por su parte, en 2016 se celebró el Acuerdo de París aceptado por 195 países el cual desde su preámbulo establece la relación entre derechos humanos y cambio climático¹⁶⁷.

136. La CIDH resalta que el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, tratado del que el Estado peruano es Parte desde 1995, reconoce que los componentes de disponibilidad, accesibilidad, sostenibilidad, aceptabilidad, calidad y adaptabilidad deben guiar la realización y pleno ejercicio del derecho al medio ambiente sano. Así ha referido que:

Disponibilidad: Los Estados deben asegurar la disponibilidad o existencia de suficientes recursos para que todas las personas, de acuerdo con sus características específicas, puedan beneficiarse de un medio ambiente saludable y contar con acceso a los servicios públicos básicos. Las condiciones medioambientales dependen del estado de distintos factores, como, por ejemplo: a) el aire, b) el agua, c) el suelo, d) los recursos forestales, e) la biodiversidad, f) los recursos energéticos, g) las condiciones atmosféricas, y h) la generación de residuos, entre otras. [...]

Accesibilidad: Los Estados parte deben garantizar que todas las personas, sin discriminación alguna, puedan acceder a un medio ambiente sano y a los servicios públicos básicos. [...] [lo que incluye] que el medio ambiente en el que las personas desarrollan sus vidas sea sano, y no que se vean en la necesidad de desplazarse de su hogar, institución educativa o lugar de trabajo para buscar condiciones medioambientales favorables [...]

Sostenibilidad: Puede entenderse como el resultado de cruzar los criterios de disponibilidad y accesibilidad, con el objetivo de asegurar que las generaciones futuras puedan disfrutar también de los beneficios del medio ambiente sano y de los servicios públicos básicos. [...]

Calidad: Es justamente esta exigencia para los Estados la que realiza de forma más directa el derecho al medio ambiente sano, pues la calificación de “sano” depende de que los elementos constitutivos del medio ambiente (como por ejemplo el agua, el aire, o el suelo, entre otros) detenten condiciones técnicas de calidad que los hagan aceptables, de acuerdo con estándares internacionales. Esto quiere decir, que la calidad de los elementos del medio ambiente no debe constituir un obstáculo para que las personas desarrollen sus vidas en sus espacios vitales.

Adaptabilidad: La consideración de las distintas condiciones ambientales como “sanas”, no debe tener en cuenta únicamente criterios técnicos de cumplimiento de estándares medioambientales (que son analizados en el criterio de calidad), sino también que el estado de los mismos permita a los distintos grupos poblacionales desarrollarse de acuerdo con sus características particulares¹⁶⁸.

137. Asimismo, en 2018 el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y el Medio Ambiente publicó los 16 principios marco sobre derechos humanos y medio ambiente, los cuales establecen que los Estados deben garantizar un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible con el fin de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. En dichos principios se subraya que:

los derechos humanos y la protección del medio ambiente son interdependientes. Un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible es necesario para el pleno disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, al más alto nivel posible de salud física y mental, a un nivel de vida adecuado, a la alimentación adecuada, al agua potable y el saneamiento, a la vivienda, a la participación en la vida cultural y al desarrollo, así como el derecho a un medio ambiente saludable per se, que se reconoce en diversos acuerdos regionales y en la mayoría de las constituciones de los países. Al mismo tiempo, el ejercicio de los derechos humanos, incluidos los derechos a la libertad de expresión y de asociación, a la educación, a la información, a la participación y al acceso a recursos efectivos, es fundamental para la protección del medio ambiente¹⁶⁹.

138. Dicho Relator también ha subrayado que uno de los elementos vitales para satisfacer el derecho a un medio ambiente saludable y sostenible se encuentra relacionado con el derecho a respirar un aire puro, ya que, debido a la mala calidad del aire millones de personas sufren enfermedades no transmisibles, como los accidentes

¹⁶⁶ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, principio 15.

¹⁶⁷ Naciones Unidas, Acuerdo de París, 2015.

¹⁶⁸ GTPSS. Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el PSS: Segundo agrupamiento de derechos. OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.9/13, 5 de noviembre de 2013, párr. 30-34

¹⁶⁹ Asamblea General de Naciones Unidas, A/HRC/37/59, 2018, Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, párr.14

cerebrovasculares, las enfermedades cardíacas, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica y el cáncer; superando a las enfermedades infecciosas como mayores causas de muerte en el mundo, dado que la contaminación atmosférica es uno de los cinco principales factores de riesgo en enfermedades transmisibles¹⁷⁰.

139. Por su parte, en 2019 el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Residuos Tóxicos subrayó que:

Son los Estados, no las empresas, quienes tienen el deber primordial de proteger a las personas y los pueblos que se encuentran en su territorio o jurisdicción de la exposición a la contaminación y otras sustancias peligrosas. La única manera de ofrecer protección eficaz contra la exposición es prevenirla. Sin embargo, la mayoría de los Estados no solo no previenen la exposición, sino que tampoco reconocen ni entienden los efectos catastróficos que su omisión tiene para las personas tanto dentro como fuera de sus jurisdicciones; más bien están adoptando medidas regresivas en un sentido exactamente opuesto al necesario, en un momento en que es indispensable ser más, no menos, ambicioso. La autonomía personal se ha deteriorado incesantemente durante decenios de industrialización e intensificación de las sustancias químicas, hasta tal punto que ni siquiera las pocas personas que disponen de información sobre su exposición a ellas tienen la capacidad para actuar en consecuencia. Pocos Estados han tenido la valentía de reconocer, aceptar o cumplir su deber de prevenir la exposición al nivel necesario para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos en el contexto de la exposición a sustancias tóxicas¹⁷¹.

140. Por su parte, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha subrayado que el derecho a un medio ambiente sano impone a los Estados la obligación de adoptar medidas razonables para prevenir la contaminación y degradación ecológica, promover la conservación y asegurar un desarrollo y uso de los recursos naturales ecológicamente sostenibles, así como supervisar y fiscalizar proyectos que pudieran afectar el medio ambiente¹⁷².

141. Asimismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que los Estados tienen la obligación de evaluar los riesgos asociados a actividades peligrosas al medio ambiente, como la minería, y de adoptar las medidas adecuadas para proteger el derecho al respeto a la vida privada y familiar y permitir el disfrute de un medio ambiente sano y protegido¹⁷³. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *López Ostra v. España* también ha encontrado responsabilidad internacional al corroborar la falta de medidas estatales para proteger los derechos humanos en riesgo frente a actividades de una empresa depuradora de aguas y residuos en España que generaron la existencia de emanaciones de gas, humos, ruidos, olores pestilentes y contaminaciones provocando problemas de salud y molestias en la parte peticionaria¹⁷⁴.

142. La CIDH no deja de notar que la contaminación ambiental tiene incidencia en el cambio climático, el cual amenaza seria y directamente el disfrute de todos los derechos humanos, por lo que los Estados deben asegurar que tanto entidades públicas como privadas rindan cuentas por el perjuicio que puedan ocasionar al ambiente y el clima¹⁷⁵. La CIDH subraya que para respetar y garantizar los derechos humanos en este contexto los esfuerzos de los Estados deben estar dirigidos a lograr una reducción continuada y progresiva de emisiones de gases contaminantes y tóxicos y no de facilitarlos o promoverlos, asegurando que las inversiones y actividades públicas y privadas sean consistentes con sus compromisos sobre la materia.

143. Por otra parte, en relación con el derecho a la salud, tanto la Corte como la Comisión Interamericana han reconocido que se trata de un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención Americana. En particular, la Corte ha reconocido que la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio adecuado de los demás derechos humanos, y que todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente, entendida la salud no sólo como la ausencia de afecciones o enfermedades, sino

¹⁷⁰ Asamblea General de Naciones Unidas, A/HRC/40/55, 2019, Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, párr.28.

¹⁷¹ Asamblea General de Naciones Unidas, A/HRC/74/480, 2019, Informe del Relator Especial sobre las Implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, párr.80.

¹⁷² Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Caso Centro de Acción por los Derechos Sociales y Económicos y Centro de Derechos Económicos y Sociales Vs. Nigeria, Comunicación 155/96. Decisión de 27 de octubre de 2001, párrs. 52 y 53.

¹⁷³ TEDH, Caso *Tătar Vs. Romania*, No. 67021/01. Sentencia de 27 de enero de 2009, párr. 107

¹⁷⁴ TEDH, Caso *López Ostra v. España*. No. 16798/90, Sentencia de 9 de diciembre de 1994.

¹⁷⁵ CIDH. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párr. 247

también como un estado completo de bienestar físico, mental y social, derivado de un estilo de vida que permita alcanzar a las personas un balance integral¹⁷⁶.

144. Tanto para analizar posibles violaciones a los derechos a la vida e integridad personal relacionadas con la salud, como para determinar las obligaciones exigibles autónomamente bajo el derecho a la salud protegido por el artículo 26 de la Convención, la Comisión y la Corte han tomado en consideración los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de las prestaciones médicas, indicando que aquellas obligaciones deben estar orientadas hacia la satisfacción de tales principios¹⁷⁷. La CIDH también resalta la estrecha conexión que existe entre el derecho a la salud y el derecho a un medio ambiente sano, al respecto destaca que el Comité DESC ha subrayado que el derecho a la salud es un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como es el respeto y garantía del derecho a un medio ambiente sano. De allí que se exija a los Estados la adopción de medidas preventivas y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas tales como radiaciones y sustancias químicas nocivas u otros factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente a la salud de los seres humanos¹⁷⁸.

145. Por su parte, la Corte Interamericana ha indicado que, en su dimensión colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. Sin embargo, el derecho al medio ambiente sano también tiene una dimensión individual, en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad, y la garantía de su contenido jurídico, de acuerdo a los hechos específicos del caso, también suele representar una vía instrumental crítica y esencial para el goce material del derecho a la salud. La Comisión recuerda que para cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de salud los Estados tienen la obligación de abarcar los determinantes básicos y sociales que permitan su realización efectiva, entre ellos el aseguramiento de condiciones ambientales saludables¹⁷⁹.

146. Asimismo, la Comisión resalta la importancia del derecho al acceso a la información, establecido en el artículo 13 de la Convención Americana, en materia ambiental como presupuesto y vía instrumental para garantizar el derecho a la salud y al medio ambiente sano, así como para garantizar el ejercicio del control ciudadano sobre la gestión pública¹⁸⁰ en los territorios en los que se llevan a cabo los proyectos.

147. En particular la Corte Interamericana ha subrayado que, actividades que podrían afectar el medio ambiente, constituyen asuntos de evidente interés público, por lo que el acceso a la información sobre dichas actividades y proyectos resulta fundamental. En el ámbito específico del derecho ambiental, en especial cuando existen de por medio actividades peligrosas que puedan implicar riesgos para la salud de las personas, la Corte ha destacado la obligación positiva de los Estados de establecer un procedimiento efectivo y accesible para que los individuos puedan acceder a toda la información relevante y apropiada para que puedan evaluar los riesgos a los cuales pueden enfrentarse. La Corte destacó, a su vez, que múltiples instrumentos internacionales establecen un deber estatal de preparar y difundir, distribuir o publicar, en algunos casos de forma periódica, información actualizada sobre el estado del medio ambiente en general o sobre el área específica que cubre el tratado en cuestión¹⁸¹.

¹⁷⁶ Corte IDH. *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párr. 105.

¹⁷⁷ Corte IDH. *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261.

¹⁷⁸ Comité DESC. Observación General No. 14. UN Doc. E/C.12/2000/4, CESCR, 11 de agosto de 2000, párrs. 11 y 15

¹⁷⁹ Al respecto ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párrs. 4, 11, 16 y 18; OMS, "Subsanar las desigualdades en una generación: Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud – Informe final de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud" (Ginebra, 2008); ONU. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. A/HRC/41/34, 12 de abril de 2019.

¹⁸⁰ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 86 y 87.

¹⁸¹ Corte IDH, *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párrs. 214, 215 y 223.

148. En este sentido, la CIDH destaca la importancia de la obligación de transparencia activa, así como la obligación de producir o captar información, como elementos que hacen parte del contenido del derecho de acceso a la información en materia medio ambiental. La CIDH ha establecido que la obligación de transparencia activa de los Estados consiste en suministrar la máxima cantidad de información de forma oficiosa, a la ciudadanía en general o a un colectivo particular, a pesar de la inexistencia de una solicitud concreta, en particular cuando ello es condición para el ejercicio de otros derechos. El derecho de acceso a la información ambiental comprende aquella información que sea necesaria para el ejercicio o protección de los derechos humanos en el contexto de actividades empresariales, la cual debe ser suministrada de forma oportuna, comprensible, accesible, actualizada y completa¹⁸².

149. Asimismo, la CIDH ha destacado que la transparencia y el acceso a la información constituye uno de los criterios fundamentales a seguir por los Estados en la adopción de sus marcos normativos, estrategias y mecanismos para abordar y orientar el tratamiento de los desafíos en este campo desde un enfoque de derechos humanos¹⁸³.

150. Sobre el derecho de acceso a la información en materia medio ambiental abarca la obligación de transparencia activa, la Corte Interamericana ha subrayado que:

(...) el derecho de las personas a obtener información se ve complementado con una correlativa obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocerla y valorarla. En este sentido, la obligación del Estado de suministrar información de oficio, conocida como la “obligación de transparencia activa”, impone el deber a los Estados de suministrar información que resulte necesaria para que las personas puedan ejercer otros derechos, lo cual es particularmente relevante en materia del derecho a la vida, integridad personal y salud (...) la obligación de transparencia activa en estos supuestos, impone a los Estados la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa. Dicha información debe ser completa, comprensible, brindarse en un lenguaje accesible, encontrarse actualizada y brindarse de forma que sea efectiva para los distintos sectores de la población.

(...) el deber de los Estados de publicar de manera oficiosa la información pertinente y necesaria sobre el medio ambiente, a efectos de garantizar los derechos humanos bajo la Convención, tales como información sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud y los factores que lo influyen, además de información sobre la legislación y las políticas y asesoramiento sobre cómo obtener esa información. Además, este Tribunal advierte que dicha obligación de transparencia activa cobra particular importancia en casos de emergencias ambientales que requieren la difusión inmediata y sin demora de la información relevante y necesaria para cumplir con el deber de prevención.

(...) Esta obligación debe ser garantizada a toda persona bajo su jurisdicción, de manera accesible, efectiva y oportuna, sin que el individuo solicitando la información tenga que demostrar un interés específico. Además, en el marco de la de protección del medio ambiente, esta obligación implica tanto la provisión de mecanismos y procedimientos para que las personas individuales soliciten la información, como la recopilación y difusión activa de información por parte del Estado¹⁸⁴.

151. La Comisión subraya, a modo ilustrativo, que instrumentos internacionales como el Acuerdo de Escazú contienen una lista no taxativa que refieren el tipo de información ambiental que debe estar disponible en los sistemas estatales de información y que abarca entre otros aspectos: informes sobre el estado del medio ambiente, el listado de las entidades públicas con competencia en materia ambiental y, cuando fuera posible, sus respectivas áreas de actuación; el listado de zonas contaminadas, por tipo de contaminante y localización; información de los procesos de evaluación de impacto ambiental y de otros instrumentos de gestión ambiental, cuando corresponda, y las licencias o permisos ambientales otorgados por las autoridades públicas; un listado estimado de residuos por tipo y, cuando sea posible, desagregado por volumen, localización y año; o información respecto de la imposición de sanciones administrativas en asuntos ambientales, entre otros.¹⁸⁵

¹⁸² CIDH (2019) Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19 1 de noviembre de 2019, párr. 48, y CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.9/12, 7 de marzo de 2011, Segunda edición, p. 12 y ss.

¹⁸³ CIDH (2019) Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19 1 de noviembre de 2019, párr. 48.

¹⁸⁴ Corte IDH. Opinión Consultiva Oc-23/27 de 15 de noviembre de 2017, par. 223.

¹⁸⁵ ONU. *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América latina y el Caribe*. XXVII-18., p. 9-10.

152. La Comisión considera que el derecho de acceso a la información en asuntos ambientales implica el cumplimiento de una serie de obligaciones por parte del Estado, lo que incluye información relacionada con la mitigación, adaptación, y resiliencia al cambio climático, y aquella relacionada a las actividades e impactos ambientales generados por empresas y agentes de financiamiento e inversión, sea de forma local o transnacional¹⁸⁶. Los individuos obligados son todos los poderes públicos y los órganos autónomos, en todos los niveles de gobierno, incluidas las personas físicas y jurídicas encargadas de cumplir funciones públicas, administrar o prestar servicios públicos, que ejecuten o se beneficien de los recursos públicos¹⁸⁷.

153. Por otro parte, la Corte Interamericana ha resaltado que el acceso a la información tiene una relación intrínseca con la participación pública con respecto al desarrollo sostenible y la protección ambiental¹⁸⁸. Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 23.1.a) de la Convención Americana y es de gran relevancia ya que “es por medio de la participación que las personas ejercen el control democrático de las gestiones estatales y así pueden cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas. En ese sentido, la participación permite a las personas formar parte del proceso de toma de decisiones y que sus opiniones sean escuchadas. En particular, la participación pública facilita que las comunidades exijan responsabilidades de las autoridades públicas para la adopción de decisiones y, a la vez, mejora la eficiencia y credibilidad de los procesos gubernamentales. Como ya se ha mencionado en ocasiones anteriores, la participación pública requiere la aplicación de los principios de publicidad y transparencia y, sobre todo, debe ser respaldado por el acceso a la información que permite el control social mediante una participación efectiva y responsable”¹⁸⁹.

154. Lo anterior significa que además de aceptar y brindar información, el Estado debe asegurar que los miembros de una comunidad tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad que podrían generarse en su perjuicio con motivo de las decisiones adoptadas por el Estado en virtud de actividades empresariales, y garantizar su participación en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente y su salud, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, para lo cual previamente deben haber garantizado el acceso a la información relevante¹⁹⁰.

155. Como la Corte ha señalado, “la participación representa un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al medio ambiente” y su propia salud, y “aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales”¹⁹¹. Para garantizar dicha participación, la Corte, citando al Tribunal Europeo, ha subrayado que un elemento esencial de la

¹⁸⁶ CIDH (2019) Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19 1 de noviembre de 2019, párrs. 52, 147-175, 246.

¹⁸⁷ CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.9/12, 7 de marzo de 2011, p. 8.

¹⁸⁸ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 217. Como resalta la Corte IDH, El derecho al acceso a la información ha sido incorporado en numerosos proyectos y agendas de desarrollo sostenible, tales como la Agenda 21 adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En el ámbito interamericano, se ha incorporado en la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible de 2000, la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en 2012 y su Plan de Acción hasta 2014. También ha sido incorporado en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú.

¹⁸⁹ Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 86, y Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 226. Véase también, Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible, aprobada en Washington en abril de 2000 por el Consejo Interamericano para el Desarrollo Sostenible, OEA/Ser.W/II.5, CIDI/doc. 25/00 (20 de abril de 2000), pág. 19.

¹⁹⁰ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párrs. 227 (*mutatis mutandi*) y 231. La CIDH nota que en el Perú, la Ley General de Ambiente. Ley No. 28611 (artículos 41 y ss.), así como el D.S. N° 002-2009-MINAM. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, regulan la participación ciudadana y el acceso a la información ambiental en el Perú. Véase, Ley General de Ambiente. Ley No. 28611 de octubre de 2005 y D.S. N° 002-2009-MINAM, de enero de 2009. Disponibles en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12772/Ley-N_-28611.pdf y https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/385528/Decreto_Supremo_N_002-2009-MINAM20191013-25586-1osph4f.pdf

¹⁹¹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 228.

participación pública es la capacidad del individuo de impugnar actos u omisiones oficiales que afectan sus derechos ante una autoridad independiente¹⁹².

2. Estándares interamericanos sobre empresas y derechos humanos

156. La CIDH recuerda que a la luz del deber de garantía previsto en el artículo 1.1 de la CADH y la interpretación que sobre el mismo han hecho los órganos del Sistema Interamericano, los Estados partes deben prevenir razonablemente la conculcación de los derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, integridad personal, y aquellos contenidos en el artículo 26 en el contexto de las actividades empresariales. Lo anterior incluye adoptar un marco jurídico que permita asegurar la protección de dichos derechos y que proporcione acceso efectivo a recursos para las víctimas en casos de violaciones a tales derechos. Entre las acciones que aseguren un marco jurídico adecuado, el Estado deberá exigir que las empresas bajo su jurisdicción ejerzan la diligencia debida en materia de derechos humanos a fin de identificar, prevenir y mitigar los riesgos de vulneración de los derechos en el marco de sus actividades¹⁹³. En esa línea, la CIDH ha subrayado claramente que para garantizar los derechos humanos en el contexto de actividades empresariales los Estados tienen deberes específicos de regulación, prevención, supervisión e, investigación y acceso a reparación¹⁹⁴. Estas obligaciones resultan reforzadas frente a actores privados que realizan actividades¹⁹⁵ que involucran intereses fundamentales de la sociedad y derechos básicos de las personas.

157. Si bien en virtud del derecho internacional de los derechos humanos son los Estados quienes originariamente asumen de forma directa las obligaciones allí dispuestas, tales obligaciones pueden proyectar efectos en el comportamiento de terceros como son las empresas¹⁹⁶. Estos efectos se cristalizan cuando los Estados formulan, supervisan y adjudican responsabilidades jurídicas explícitas y vinculantes dirigidas hacia el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas a nivel interno y se fundamentan en las normas internacionales de derechos humanos¹⁹⁷, de allí que a partir de la eficacia horizontal de los derechos humanos, las empresas también deben respetar tales derechos y libertades fundamentales, lo que incluye la reparación adecuada a las víctimas afectadas y la mitigación de los daños por el comportamiento empresarial cuestionado, además del ejercicio de la debida diligencia en materia de derechos humanos en sus operaciones y estructura para prevenir posibles abusos o impactos negativos.

¹⁹² Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 229, citando TEDH, *Caso Dubetska y otros Vs. Ucrania*, No. 30499/03. Sentencia de 10 de febrero de 2011, párr. 143; TEDH, *Caso Grimkovskaya Vs. Ucrania*, No. 38182/03. Sentencia de 21 de julio de 2011, párr. 69, y TEDH, *Caso Taşkin y otros Vs. Turquía*, No. 46117/99. Sentencia de 10 de noviembre de 2004, párr. 119.

¹⁹³ CIDH. Informe No 25/18. Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018, párr. 144.

¹⁹⁴ CIDH. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párr. 80-146.

¹⁹⁵ Ver. CIDH. Informe No. 102/13. Caso 12.723. Fondo. TGGL. Ecuador, párrs. 141, 142 y 143. Citando. Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 99; y CrEDH. *Caso Storck Vs. Alemania*, No. 61603/00. Sección Tercera. Sentencia de 16 de junio de 2005, párr. 103. En dicho caso, el Tribunal Europeo estableció que: “El Estado tiene la obligación de asegurar a sus ciudadanos su derecho a la integridad física, bajo el artículo 8 de la Convención [Europea de Derechos Humanos]. Con esa finalidad, existen hospitales administrados por el Estado, que coexisten con hospitales privados. El Estado no puede absolverse completamente de su responsabilidad al delegar sus obligaciones en esa esfera a individuos u organismos privados. [...] [E]l Estado mant[iene] el deber de ejercer la supervisión y el control sobre instituciones [...] privadas. Tales instituciones, [...] necesitan no sólo una licencia, sino también una supervisión competente y frecuente, para averiguar si el confinamiento y el tratamiento médico están justificados”. Ver también Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 319. Ver. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Elaborados por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas mediante resolución 17/4, de 16 de junio de 2011. Principio 1. Los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.

¹⁹⁶ La Comisión recuerda que la Corte IDH ha indicado que “de la obligación positiva de asegurar la efectividad de los derechos humanos protegidos, que existe en cabeza de los Estados, se derivan efectos en relación con terceros (erga omnes). Dicha obligación ha sido desarrollada por la doctrina jurídica y, particularmente, por la teoría del *Drittwirkung*, según la cual los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por los poderes públicos como por los particulares en relación con otros particulares”. Cfr. Corte IDH. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 140.

¹⁹⁷ CIDH. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párrs. 181, 193, 194 y 196.

158. Respecto al deber estatal de regular en el contexto de las actividades empresariales, los Estados deben velar por la compatibilidad y eficacia de sus marcos normativos con las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos a efectos de garantizar estos últimos, ello debido a que la regulación de ciertas actividades privadas en la sociedad es un requisito imprescindible para hacer efectivos los derechos humanos¹⁹⁸. Así por ejemplo, la Corte Interamericana ha indicado que los Estados tienen la obligación de regular todas aquellas actividades que puedan causar un daño significativo al medio ambiente¹⁹⁹, lo que ciertamente puede incluir ciertas prácticas y operaciones de empresas. En la misma línea, la CIDH ha sido clara al establecer que puede generarse responsabilidad estatal por la falta de regulación o regulación inapropiada de actividades extractivas, de explotación o desarrollo que se desarrollen bajo la jurisdicción de un Estado²⁰⁰. El deber específico de regular implicará contar con legislación sólida y eficaz, tanto en su contenido material como procesal, este marco normativo debe ir acompañado de políticas públicas que exijan el respeto de los derechos humanos por parte de los diferentes actores empresariales, incluyendo las referidas al respeto de los derechos humanos en sus operaciones transnacionales²⁰¹.

159. Por su parte, el deber de prevenir exige que las autoridades correspondientes adopten medidas adecuadas para evitar que los riesgos reales contra los derechos humanos provenientes de la actuación de empresas de los que tengan o deberían tener conocimiento se concreten. Por ello, una vez identificados los posibles impactos y riesgos concretos, los Estados deben adoptar, o en su caso, requerir y asegurar que la empresa involucrada implemente las medidas de corrección correspondientes²⁰².

160. Asimismo, los Estados tienen un deber de fiscalizar las actividades empresariales que puedan afectar los derechos humanos, incluyendo aquellas que afecten el medio ambiente. La CIDH ha indicado que esta obligación se hace más estricta en determinados supuestos, como puede ser cuando la naturaleza de la actividad representa altos riesgos para los derechos humanos²⁰³. Así, en casos de industrias extractivas o de explotación de recursos naturales la CIDH ha subrayado que los sistemas de supervisión deben ofrecer respuestas eficaces y culturalmente adecuadas frente a consecuencias negativas en el goce de derechos humanos y deben establecer procedimientos que permitan tener en cuenta los aspectos técnicos de la actividad en cuestión, la identificación de las falencias en los procesos de que se trate, los errores cometidos por los responsables en los diferentes niveles y las características particulares de la población afectada²⁰⁴.

161. Incluso acciones u omisiones atribuibles a los Estados en estos contextos, podrían generar incumplimiento de su obligación de respetar los derechos humanos. La evaluación de las acciones debidas en cada caso dependerá en gran medida del nivel de relación entre el comportamiento del Estado y los factores que amenazan o permiten violaciones a los derechos humanos relacionados con actividades empresariales. Así, la CIDH ha indicado que, dentro del campo de empresas y derechos humanos, la obligación estatal de respeto implica que los Estados deban abstenerse de desplegar conductas vinculadas a actividades empresariales que contravengan el ejercicio de los derechos humanos.

162. Así, por ejemplo, la relación entre el Estado y una empresa pública se considerará muy estrecha debido a que el Estado siempre dispondrá o debía haber dispuesto de más medios para velar por el respeto de los derechos humanos en esas circunstancias, así como de la posibilidad de ejercer un mayor nivel de control o influencia sobre la empresa, o ya sea por la propia naturaleza de la actividad de la empresa pública involucrada²⁰⁵. De la misma

¹⁹⁸ CIDH. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párrs. 106 y 109.

¹⁹⁹ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 149.

²⁰⁰ CIDH. Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Recursos Naturales: Protección de Derechos Humanos en el Contexto de Actividades de Extracción, Explotación y Desarrollo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, párrs. 66-76.

²⁰¹ CIDH. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párr. 120.

²⁰² CIDH. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párrs 87-96.

²⁰³ CIDH. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párrs. 97-103.

²⁰⁴ CIDH. Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Recursos Naturales: Protección de Derechos Humanos en el Contexto de Actividades de Extracción, Explotación y Desarrollo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 105.

²⁰⁵ CIDH. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párr. 312.

forma, la responsabilidad estatal por transgresión al deber de respeto también puede verse comprometida cuando se evidencie alguna situación de aquiescencia, tolerancia o colaboración estatal en los hechos constitutivos de la violación originados en actos de empresas privadas²⁰⁶.

163. Según la Corte IDH, “la aquiescencia generaría un nivel de responsabilidad más directo que aquel derivado del análisis del riesgo, por cuanto aquél comporta un consentimiento del Estado al accionar del particular, sea por la inacción deliberada o por su propio accionar al haber generado las condiciones que permitan que el hecho sea ejecutado por los particulares”²⁰⁷. Asimismo, la Corte IDH ha indicado que “para fincar responsabilidad estatal por transgresión al deber de respeto en relación con el actuar de terceros, no basta con una situación general de contexto de colaboración y de aquiescencia, sino que es necesario que en el caso concreto se desprenda la aquiescencia o colaboración estatal en las circunstancias propias del mismo”²⁰⁸.

164. La Comisión también nota que los Estados tienen la obligación de adoptar salvaguardas normativas específicas o de cualquier otra índole para evitar violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana que puedan generarse como consecuencia de procesos de privatización de empresas estatales o bajo control de este. Así, la Corte IDH ha reconocido que los procesos de privatización pueden crear obstáculos en el ejercicio de los derechos humanos cuando el Estado no adopta las medidas necesarias de acuerdo a los artículos 1.1 y 2 de la Convención para asegurar tales derechos²⁰⁹.

165. Finalmente, teniendo en cuenta las características del presente caso, particularmente que este se refiere a la alegada afectación al medio ambiente y salud de varias personas, muchas de ellas niños y niñas, como consecuencia de un proyecto de inversión privada de actividad minera metalúrgica en la ciudad de La Oroya en Perú, la CIDH recuerda que el Estado debe buscar resguardar su facultad de adoptar medidas con el fin de hacer cumplir que las actividades de inversión se realicen de manera respetuosa con los estándares de derechos humanos. De allí que resulte necesario que este mantenga su capacidad de regulación o de hacer rendir cuentas a las empresas por abusos a los derechos humanos cuando las condiciones o efectos de la inversión o comercio pueda afectar el ejercicio y goce de estos, así como de velar por que los eventuales mecanismos arbitrales de solución de controversias tomen en cuenta aquellos estándares de derechos humanos que se puedan ver involucrados en casos específicos²¹⁰, el Estado debe buscar que ambos regímenes jurídicos, el de inversión y el de derecho internacional de derechos humanos sean complementarios y compatibles entre sí, sin que se desconozca el objeto de su existencia ni la efectividad para la cual fueron concebidos, o que de otra manera se desnaturalice o distorsione su debida aplicación y desarrollo jurídico.

3. Análisis del presente caso

166. La Comisión nota que el Estado no niega la problemática y complejidad de la situación de La Oroya con relación a los impactos negativos al ambiente y a la salud de las presuntas víctimas, pues las evaluaciones sanitarias realizadas por el propio Estado y el proceso constitucional de cumplimiento confirmaron la afectación como consecuencia de la operación de la empresa metalúrgica y el incumplimiento del PAMA. Así por ejemplo, el Estado reconoce que el Complejo Metalúrgico aportaba el 99% de los contaminantes del aire presentes en la cuenca de La Oroya, haciéndose necesario un seguimiento detallado al cumplimiento de las medidas que tal macro-emisor debería cumplir para la disminución de emisiones fugitivas y chimeneas²¹¹. En ese sentido, para la CIDH no existe en principio controversia sobre el menoscabo que ha ocasionado en los derechos de la población. Sin perjuicio de ello, lo que corresponde determinar a la Comisión es si el daño causado y afectaciones generadas a los derechos humanos de los pobladores de La Oroya puede ser atribuible al Estado, en particular, si este ha tomado las acciones

²⁰⁶ CIDH. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párrs. 67-79

²⁰⁷ Corte IDH. Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, párr. 146.

²⁰⁸ Corte IDH. Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, párr. 180

²⁰⁹ Corte IDH. Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párr. 139.

²¹⁰ CIDH. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párrs. 287-296

²¹¹ Decreto del Consejo Directivo No. 020-2006-CONAM/CD “Plan de Acción para la Mejora de la Calidad del Aire en la Cuenta Atmosférica de La Oroya” de 23 de junio de 2006, publicado el 2 de agosto de 2006. Anexo 1 a la petición inicial.

pertinentes a la luz de sus obligaciones internacionales de respetar y garantizar los derechos humanos involucrados como de la obligación específica de progresividad para la realización de dichos derechos.

167. La Comisión inicia por destacar que el origen de las severas afectaciones al medio ambiente sano y salud de las presuntas víctimas se circunscriben a las operaciones mineras metalúrgicas realizadas en la localidad de La Oroya, inicialmente a través de una empresa estatal y luego mediante una empresa transnacional privada. En ese sentido, en línea con la jurisprudencia interamericana, la responsabilidad del Estado frente a este tipo de actos se analizará en un primer momento a la luz de su obligación de respetar y garantizar los derechos en juego, particularmente mediante los deberes específicos mencionados en la sección anterior. Asimismo, se analizará si tales actos u omisiones estatales, además, pueden comprometer sus obligaciones de respetar tales derechos, así como de la faceta de progresividad relacionada con los DESCA.

- En relación con las obligaciones de respeto y garantía

168. A partir de los hechos probados, para la CIDH es evidente que el Estado ha tenido conocimiento de todas las actividades referidas realizadas por la empresa metalúrgica y de los impactos que estas causaron sobre la población de La Oroya. El Estado también ha informado sobre distintas acciones tomadas para enfrentar dicha situación como procesos administrativos sancionatorios contra la empresa privada o la vigilancia sanitaria en la zona. No obstante, como se analizará a continuación, la CIDH constata que, luego de más de 23 años de iniciado el proceso de privatización y más de 14 años de emitida la sentencia del Tribunal Constitucional, no ha existido reparación integral para las personas afectadas ni medidas de fondo que impidan que los hechos continúen sucediendo, pese al cese temporal de operaciones de la empresa en la actualidad. Es decir, dichas acciones no han sido efectivas para detener ni mitigar las actividades contaminantes lesivas.

169. El deber general de garantizar los derechos humanos en el contexto de actividades empresariales tiene como componentes el deber de regular el comportamiento de las empresas respecto de los derechos que pueden afectar, prevenir vulneraciones a tales derechos, así como de supervisar y fiscalizar las actividades privadas. Ello se asocia a que, actividades de extracción y procesamiento de recursos minerales, por su naturaleza, son actividades de alto riesgo que pueden llegar a impactar en la vida e integridad de las personas. De allí que el cumplimiento del deber de prevención tiene una estrecha vinculación con la existencia de un marco regulatorio robusto, y un sistema de supervisión y fiscalización coherente en los Estados que estén dirigidos a evitar o mitigar la vulneración de los derechos de la población en el área de influencia en que las empresas realizan tales operaciones.

170. La CIDH observa que el Estado peruano no cumplió con la debida diligencia en la ejecución de estos deberes específicos, como se explicará a continuación:

171. En primer lugar, en cuanto a la regulación, la Comisión observa que, según la información disponible en el expediente, entre 1974 y 1997 una empresa estatal era la encargada de conducir las operaciones mineras en la zona. El Estado no acreditó que existiera una normativa que tuviera controles regulatorios ambientales estrictos ni un marco institucional estatal dirigido a que dichas actividades respeten y reúnan las condiciones para proteger la salud de las personas y la propia viabilidad de los ecosistemas y el medio ambiente en el mediano y largo plazo. Si bien la información obrante en el presente asunto se refiere a impactos sobre la salud y el medio ambiente por lo menos a partir de 1999, para la CIDH es evidente que mientras operaba la empresa estatal CENTROMIN en la zona desde 1974 no existían responsabilidades y obligaciones ambientales claras que buscaran asegurar efectivamente que las emisiones, vertimientos y disposición de desechos y sustancias tóxicas en las operaciones mineras y metalúrgicas llevadas a cabo bajo el control del Estado hubiesen sido manejados en correspondencia con las obligaciones antes explicadas.

172. Del mismo modo, la CIDH observa que antes de la década de los 90 el Estado no contaba con una legislación adecuada respecto del control ambiental y prevención de contaminación, pese a que la Constitución Política vigente en el país hasta 1993 recogía que: “[t]odos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental”²¹².

²¹² Constitución Política del Perú de 1979, art. 123

Es recién en 1993 que se promulgó el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica el cual determinó que las operaciones que ya venían desarrollándose para esa fecha, debían contar con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental o PAMA, esto es 15 años después de que el Estado ratificara la Convención Americana y 14 años después de que adoptara la disposición constitucional antes mencionada. De allí que la Comisión concluye que en este lapso el Estado omitió adecuar su marco normativo interno, lo cual permitió y facilitó la contaminación sostenida en la zona de La Oroya en atención a la naturaleza de sus actividades minero metalúrgicas.

173. Por otra parte, la Comisión observa que no obstante en 1997 el Ministerio de Energía y Minas aprobó el PAMA para el Complejo Metalúrgico de La Oroya, estableciendo como titular a la empresa pública CENTROMIN para la realización de un conjunto de proyectos orientados a reducir los impactos ambientales de las operaciones mineras en un lapso de 10 años, con la privatización, el Estado no podía desentenderse ni renunciar a la debida aplicación de las regulaciones y obligaciones ambientales aprobadas por él mismo. La Comisión observa que el Estado no demostró que existiera una regulación que estableciera las salvaguardas adecuadas para asegurar el traslado y el cumplimiento del PAMA, lo que se corroboró con la permisibilidad activa en las modificaciones y prórrogas del PAMA que éste otorgó a la empresa privada. Los derechos al medio ambiente sano y a la salud imponían al Estado peruano la obligación de asegurar que la privatización de la empresa estatal no vaciara de contenido dichos derechos, es decir debía asegurar que las medidas de privatización no socavaran los derechos de la población de La Oroya por las actividades mineras.

174. En efecto, la Comisión identifica al menos 4 modificaciones al PAMA original entre 1999 y 2002 a iniciativa de la empresa, que pese a incrementar el monto de inversión, terminaron por no exigir, sino postergar o flexibilizar la ejecución de los proyectos más sustantivos para la protección ambiental, como es la construcción de la planta de ácido sulfúrico, que resultaba de gran relevancia para mitigar los efectos ambientales que tenía la operación del complejo metalúrgico en la salud de la población. Asimismo, la Comisión observa que el Estado emitió tres normas (Decreto Supremo 046-2004-EM, Resolución Ministerial 257-2006-MEM/DM y la Ley No. 29410 de 2009) que permitieron, poco tiempo antes de que se cumplan los plazos para el cumplimiento de los compromisos ambientales de la empresa, la concesión de prórrogas a favor de esta en detrimento de la ejecución de los compromisos asumidos en el PAMA.

175. Las decisiones del Estado relacionadas al cumplimiento del PAMA debían estar basadas particularmente en perseguir el objeto de las normas ambientales y la protección de los derechos en juego, además de que tales decisiones debían ser coherentes y corresponderse con los hechos que le sirvieron de causa, esto es el cumplimiento del PAMA. Al flexibilizar constantemente las salvaguardias que inicialmente se previeron para proteger los derechos en juego y facilitar las modificaciones y prórrogas en el cumplimiento del PAMA, el Estado peruano no demostró haber contado con un marco normativo que le obligara a realizar una ponderación de los efectos negativos a corto, mediano y largo plazo sobre los derechos humanos afectados, sino que la información aportada indica que incluso de forma deliberada priorizó los beneficios económicos que podían obtenerse, desconociendo su responsabilidad primaria de hacer cumplir la normativa ambiental interna y de adoptar disposiciones normativas que guardan correspondencia con sus obligaciones internacionales de derechos humanos de conformidad al artículo 2 de la CADH.

176. La CIDH observa que las acciones del Estado fueron altamente permisibles a través de la regulación que rigió el cumplimiento del PAMA por parte de la empresa Doe Run Perú, generando con ello que la ciudad en donde la empresa realiza sus operaciones se encuentre, a criterio de algunos informes, entre los primeros lugares de las 10 ciudades más contaminadas del mundo.

177. En segundo término, y como consecuencia de las diferencias falencias al marco normativo antes explicadas, la Comisión nota que el Estado tampoco realizó una supervisión y fiscalización adecuadas. A ese respecto, la Comisión recuerda que mientras el Estado administró la empresa, no contó con un marco adecuado para supervisar y fiscalizar las actividades con un enfoque de derechos humanos. Asimismo, una vez que contó con el PAMA, y privatizó la empresa, el Estado no acreditó acciones de vigilancia permanentes, articuladas, preventivas, ni dirigidas a lograr el cumplimiento de la legislación ambiental o de evitar en una forma efectiva la probabilidad de ocurrencia de los daños ambientales. De hecho, pese al conocimiento previo de los impactos que la falta de cumplimiento del PAMA generaría sobre los derechos al medio ambiente sano y a la salud en la población de La Oroya, no tomó

acciones oportunas ni razonables dirigidas a prevenir dichas vulneraciones, sino como se ha indicado continuó flexibilizando y otorgando prórrogas para el cumplimiento del referido PAMA, lo que finalmente lo tornó ineficaz.

178. En efecto, transcurridos 8 de los 10 años del plazo previsto en el PAMA original, los informes de auditoría determinaron que, respecto del proyecto de la planta de ácido sulfúrico, uno de los principales para la protección y manejo ambiental, solo existió un 20% de avance, es decir el Estado permitió que la empresa difiera hasta el momento final aquellas inversiones y ajustes críticos para la protección de los derechos en juego, impulsando así la posibilidad de que no se respete el plazo otorgado. Luego de la primera prórroga a la que se la calificó como de naturaleza excepcional y única, otorgada en 2006, tampoco se verifica que el Estado haya implementado acciones más concretas para impulsar el cumplimiento y avance adecuado del PAMA por parte de la empresa, al contrario, decidió aceptar y otorgar una nueva prórroga en 2009 por alrededor de tres años adicionales. Finalmente, en este nuevo periodo y con pleno conocimiento del recurrente incumplimiento de los compromisos ambientales de dicha empresa, de los impactos generados en la población de La Oroya y de la existencia de medidas cautelares otorgadas por la Comisión con relación a este asunto, el Estado omitió realizar acciones definitivas que la situación requería, produciendo con ello que a 23 años del proceso de privatización y diseño del PAMA, este no se haya cumplido en su mayoría.

179. La CIDH toma nota que Doe Run Perú es una empresa que pertenece a Doe Run Company, empresa matriz de origen extranjero con operaciones transnacionales en el ámbito de la minería y metalurgia. Teniendo en cuenta el craso incumplimiento de los compromisos ambientales de Doe Run Perú y el proceso de reestructuración y luego liquidación en el que se encuentra esta empresa por problemas financieros, el Estado peruano debía aplicar una debida diligencia que podría llevarle incluso a explorar alternativas relacionadas con las responsabilidades de la empresa matriz con su subsidiaria a efectos de lograr de manera oportuna un mejor desempeño ambiental de la última.

180. La CIDH subraya que está en cabeza del Estado asegurar que el proceso de privatización de una empresa estatal que realiza actividades de alto riesgo para la salud y el medio ambiente no genere el incremento de amenazas para la realización de tales derechos, ni obstaculice la prevención o mitigación de los daños; asimismo, el comportamiento del Estado tampoco debe facilitar que el actor privado incumpla con las regulaciones internas que tengan impactos sobre los derechos humanos. La CIDH subraya que el ejercicio de fiscalización del Estado sobre empresas de esta naturaleza tiene por objeto verificar el cumplimiento de las obligaciones que surgen de sus competencias normativas y sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, así como de prever los riesgos y daños que dichas actividades pueden generar en la realización de los derechos humanos. Así, la regulación y fiscalización ambiental que diseñe el Estado debe buscar proporcionar los incentivos adecuados y las herramientas de disuasión necesarias para que el actor supervisado cumpla con el objeto de la norma o plan elaborado.

181. En el presente caso, la ineficacia demostrada por parte de las autoridades estatales para proteger a la población de La Oroya pone en evidencia no sólo que las disposiciones y flexibilización normativas emitida relacionada a las actividades de Doe Run Perú no satisfizo los fines para los cuales debían adoptarse, esto es la protección de los derechos al medio ambiente sano y a la salud, sino que la fiscalización llevada a cabo tampoco logró corregir el comportamiento de la empresa respecto de la mitigación de la contaminación ambiental y los efectos en la salud sobre las presuntas víctimas durante todo el tiempo de sus operaciones.

182. Para la CIDH es evidente que esta respuesta estatal no solo comprometió su obligación de garantía de los derechos humanos sino también la de respeto al configurarse una situación que se traduce en aquiescencia y tolerancia al facilitar directamente el incumplimiento del PAMA por parte de Doe Run Perú, situación que se agrava si se tiene en cuenta que el Estado tenía conocimiento de los daños ambientales que se venían causando al ser precisamente el propio Estado quien controlaba la empresa minera que operaba en la zona hasta antes de la privatización en 1997.

183. En definitiva, el comportamiento del Estado analizado de una manera integral respecto a la conducción de la planta metalúrgica a través de CENTROMIN hasta 1997, el proceso de privatización llevado a cabo por parte del Estado, y el posterior tratamiento que se le dio a la empresa Doe Run Perú, fueron elementos decisivos e instrumentales para la materialización directa de las violaciones a los derechos al medio ambiente sano, a la salud

e integridad personal. En particular, la CIDH subraya que, sin la permisibilidad del Estado peruano en esta situación, tales afectaciones no se habrían producido. De acuerdo al expediente, no existió alguna sanción efectiva contra la empresa por los incumplimientos sostenidos del PAMA, ni algún tipo de respuesta integral del Estado para solucionar el problema ambiental y sanitario, independientemente de la emisión de algunas multas administrativas contra dicha empresa.

184. La CIDH considera que los hechos del presente caso evidencian de manera clara la relación y estrecha conexidad entre la ausencia de acciones adecuadas para garantizar el derecho a un medio ambiente sano, con los impactos altamente negativos en el derecho a la salud. Asimismo, teniendo en cuenta que los daños ambientales se hicieron más visibles e insostenibles al alcanzar una magnitud e intensidad tal que situaron a dicha localidad como uno de los lugares más contaminados del mundo, la Comisión considera que el Estado no adoptó las medidas positivas para garantizar condiciones de vida digna a las víctimas del caso.

185. Finalmente, para la CIDH no pasa desapercibido que actualmente todavía existe incertidumbre sobre cómo serán gestionados los pasivos y daños ambientales acumulados en la zona, pese al proceso concursal de liquidación en el que se encontraría la empresa metalúrgica por alrededor de 10 años, y que este podría culminar en la reactivación del complejo minero metalúrgico con operaciones de una nueva empresa o sociedad. Al respecto, la CIDH subraya que es necesario asegurar que la aplicación de esquemas normativos e institucionales que responden al derecho corporativo o societario, no generen como efecto nuevas vulneraciones o amenazas a los derechos humanos para los pobladores de La Oroya.

- En relación con la obligación de progresividad

186. La obligación de desarrollo progresivo requiere que el Estado elabore estrategias, planes o políticas con indicadores y criterios que permitan una supervisión estricta de los progresos realizados. Ello precisa asegurar que el Estado realice acciones estatales para avanzar o dar pasos (obligación de exigibilidad inmediata) con miras a lograr el goce pleno y efectivo del derecho involucrado (obligación de resultado condicionada a una materialización gradual y continua). Para evaluar el componente de progresividad, la Comisión puede tomar en cuenta el proceso llevado a cabo por el Estado para la determinación de sus indicadores, plazos de cumplimiento y niveles de referencia o líneas base de medición a nivel nacional, la vigilancia de los resultados obtenidos en la garantía del derecho en cuestión, la asignación de fondos a la luz de los recursos disponibles para proteger los derechos involucrados, si los ajustes de objetivos periódicos son compatibles con el avance hacia la realización plena de tales derechos, o si el Estado hace uso eficiente de la información y servicios consultivos de organismos especializados así como de la activación de la cooperación internacional que pueda requerirse para el cumplimiento de dicha obligación, entre otros aspectos.

187. Asimismo, la CIDH recuerda que, dentro de las diversas obligaciones que se derivan del artículo 26 de la Convención Americana, se desprende un deber de no regresividad injustificada al derecho respectivo²¹³. Para evaluar si una medida regresiva es compatible con la Convención Americana, se deberá “determinar si se encuentra justificada por razones de suficiente peso”²¹⁴. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por su parte, ha señalado que “las medidas de carácter deliberadamente re[gresivo] en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que [el Estado] disponga”²¹⁵.

188. La Comisión observa que existe una relación causal entre los indicadores utilizados por los Estados que fijan los límites permisibles para determinados agentes o elementos producto de las emisiones o actividades empresariales, con la contaminación ambiental y los niveles que son aceptables para el ambiente y la salud humana. La Comisión entiende que la observancia y apego a los niveles internacionalmente reconocidos como aceptables, contribuye no solo a verificar que el Estado haya realizado una adecuada regulación y consecuente supervisión de

²¹³ Corte IDH. *Caso Cuscul Pivara y otros Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párr. 143.

²¹⁴ Informe de Admisibilidad y Fondo No. 38/09, Caso 12.670, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras Vs. Perú, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 27 de marzo de 2009, párrs. 140 a 147.

²¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), 14 de diciembre de 1990, párr. 10.

las actividades que potencialmente pueden afectar la salud humana, sino que, además, una vez que tales límites son establecidos, el Estado no puede desconocerlos o establecer sin una justificación adecuada niveles que sean menos protectores, lo cual comprometería su obligación de asegurar el desarrollo progresivo de los derechos a la salud y al medio ambiente.

189. En el presente caso ha sido probado que el estándar de calidad del aire previsto en la normativa peruana (que estuvo vigente hasta el año 2009), establecía un límite de 365 ug/m³ de dióxido de azufre como promedio de 24 horas, mientras que los lineamientos establecidos por la OMS del año 2005 sostenían un límite máximo de 20 ug/m³²¹⁶. En agosto de 2008 el Estado aprobó mediante un Decreto, nuevos estándares de calidad ambiental para aire determinando que el parámetro de dióxido de azufre sería en un valor diario de 80 ug/m³ aplicable a partir de enero de 2009; y que, a partir del 1 de enero de 2014, el valor diario sería de 20 ug/m³²¹⁷. Asimismo, la Comisión nota que el 6 de junio de 2017 se aprobaron nuevos Estándares de Calidad Ambiental para el aire que aumentaron en más de doce veces el límite permitido para las concentraciones en el aire de dióxido de azufre. Así, estableció un valor diario máximo de 250 ug/m³ (hasta entonces el límite era de 20 ug/m³ en un periodo de 24 horas); y duplicó el límite permitido de material fino particulado en un valor diario de 50 ug/m³ (que hasta entonces era de 25 ug/m³ en un periodo de 24 horas)²¹⁸.

190. De esta forma, la CIDH observa que el Estado, al flexibilizar en 2017 drásticamente los estándares de calidad ambiental del aire antes mencionados, creó un obstáculo legal directo para lograr su reducción no obstante el contexto de grave contaminación para la población de La Oroya, y pese a que ya había empezado a establecer años antes límites más acordes con los parámetros internacionales.

191. Por otra parte, la Comisión observa que el Estado no justificó las razones de mantener límites de 365 ug/m³ de dióxido de azufre como promedio de 24 horas hasta el 2009, cuando la OMS ya había fijado como parámetro guía en 2005 el límite de 20 ug/m³. Incluso antes de esta fecha, ya existía como parámetro internacional un límite de 125 ug/m³ como media de 24 horas para el dióxido de azufre²¹⁹.

192. En vista de lo anterior, la Comisión observa que el Estado peruano permitía un límite más flexible sin sustentar la razonabilidad de tales decisiones o de la omisión de avanzar decidida y gradualmente a lograr fijar como estándar interno tales parámetros internacionales o acercarse a ellos en este lapso. La Comisión ha indicado que puede utilizar los indicadores, mecanismos de recopilación de información, y desglose de datos recomendados por autoridades especializadas a nivel internacional, como la OMS, para evaluar los avances que tienen los Estados en la realización de los derechos sociales; en esa línea, la falta de una explicación sobre el mantenimiento de bajos estándares ambientales a nivel local y no apoyarse en tales parámetros internacionales también compromete su obligación de progresividad. Con base en lo analizado, la Comisión nota que el Estado no sólo incumplió sus obligaciones inmediatas en materia de derecho a un medio ambiente sano y a la salud en los términos analizados anteriormente, sino que además incumplió su obligación de lograr progresivamente la realización plena de dichos derechos.

- En cuanto al acceso a la información en materia ambiental y la participación pública

193. Igualmente, la Comisión estima necesario referirse al derecho de acceso a la información y transparencia activa respecto de la contaminación ambiental y posibles impactos a la salud de los pobladores de La Oroya.

194. Sobre este aspecto, la CIDH hace notar en primer lugar, que no consta que al menos hasta el año 2003, el Estado haya cumplido efectivamente con su obligación de transparencia activa en los términos indicados en los párrafos anteriores que implicaba producir, recopilar, captar y difundir información sobre calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud y los factores que lo influyen en la localidad de La Oroya. Tampoco consta que el Estado haya brindado a las víctimas del presente caso, ni a la comunidad de La Oroya en general, información sobre

²¹⁶ Organización Mundial de la Salud, *Air Quality Guidelines Global Update*, 2005, pág. 16-18. Referido por los peticionarios en su escrito de 1 de septiembre de 2010.

²¹⁷ Decreto Supremo N°003-2008-MINAM, 21 de agosto de 2008. Anexo 1 al Escrito de los peticionarios de 6 de septiembre de 2013.

²¹⁸ Decreto Supremo N°003-2017-MINAM de 6 de junio de 2017. Anexo al escrito de los peticionarios de 25 de septiembre de 2018 en el trámite de las medidas cautelares.

²¹⁹ Organización Mundial de la Salud, *Air Quality Guidelines Global Update*, 2005, pág. 16-18. Referido por los peticionarios en su escrito de 1 de septiembre de 2010.

las medidas que habría tomado para cumplir con sus obligaciones de regulación, supervisión y fiscalización de la empresa Doe Run Perú, ni las medidas que se estarían ejecutando para mejorar la calidad del aire, de los suelos, reducir los niveles elevados de plomo y otros metales en la sangre, mitigar los efectos y remediar la situación de contaminación y alta exposición de las víctimas a elementos contaminantes. De la información con la que cuenta la CIDH, no consta que el Estado haya informado de forma oficiosa sobre las diversas modificaciones y prórrogas al PAMA que otorgó a la empresa privada ni la justificación de las mismas, a pesar de que dichas decisiones afectarían a las víctimas de forma directa. Lo anterior impidió que las víctimas y la comunidad de La Oroya en su conjunto ejerza un control social sobre dicha gestión pública.

195. Posteriormente, si bien se observa que el Decreto Supremo 009-2003-SA establecía que “la DIGESA debía informar a la comunidad respecto de la declaratoria y suspensión de estados de alerta a través de medios de comunicación más rápidos y adecuados para cada caso” no consta que el Estado haya dado cumplimiento a dicha disposición interna en forma breve, oportuna y adecuada, a pesar del riesgo que podían implicar altos niveles de agentes contaminantes para los derechos de los pobladores de La Oroya.

196. Por otra parte, el Estado informó a la CIDH que entre 2004 y 2005 publicó folletos de higiene personal y nutricional, familiar y de viviendas, programas de promoción de salud donde se alerta los medicamentos para reducir los niveles de plomo en la sangre y que desarrolló talleres y capacitaciones sobre conductas que disminuyen la exposición al plomo, con miembros de la comunidad. La Comisión subraya sobre dichas medidas que, si bien resultan convenientes para informar algunas medidas preventivas, no resultan suficientes ni responden de manera proporcional al nivel del peligro que la contaminación en la zona provocaba para los pobladores de La Oroya. En efecto, la CIDH considera que el Estado no ha comprobado haber brindado información relevante, completa, oportuna y adecuada a las víctimas sobre el grado de contaminación en La Oroya, los motivos y las causas de dicha contaminación, la posible relación de esta con las condiciones de salud de cada una de las víctimas, entre otros aspectos. Igualmente, no consta que las acciones adoptadas se hayan extendido en el tiempo más allá de los años reportados, o que se hayan empleado otros medios de comunicación para difundir dicha información de manera efectiva.

197. Asimismo, la Comisión observa que, en 2007 el Estado aprobó el plan de acción para la mejora de la calidad del aire de la cuenca atmosférica de La Oroya, el cual estableció que “se debe informar a la población a través de los medios de comunicación la implementación de los estados de alerta, elaborar contenidos para campañas de difusión, así como materiales informativos”. Sobre este punto, el Estado informó que los niveles de estado de alerta pueden ser visualizados en la página web de la DIGESA. Asimismo, la parte peticionaria informó que en 2012 se instalaron pantallas gigantes en la ciudad de La Oroya, para que la población controle la calidad del aire mediante los estados de alerta que reconocerán según su color, la cual se realizó debido a un convenio privado suscrito en coordinación con la municipalidad de La Oroya.

198. La Comisión valora dicha información, no obstante, hace notar que la implementación de tales medidas se realizó luego de que la población hubiera estado expuesta por un largo período de tiempo a la contaminación existente. La CIDH subraya que para el año 2012 ya se encontraban suspendidas gran parte de las actividades del complejo metalúrgico, es decir que durante décadas en las que el complejo metalúrgico operó en su totalidad no se contó con medidas análogas para difundir información sobre estados de alerta. La Comisión recuerda que en el presente caso la difusión de información de manera inmediata, oportuna, sin demora y accesible sobre la situación de contaminación ambiental producida por el complejo metalúrgico tenía particular importancia a efectos de prevenir riesgos sobre el derecho a la salud de los pobladores de La Oroya, sobre todo al tratarse de una emergencia ambiental considerada como una de las peores del mundo por los elevadísimos niveles de contaminación.

199. Asimismo, la información citada en los párrafos precedentes resultaba también esencial para garantizar una participación adecuada de las víctimas y de la población en La Oroya en relación con aspectos que podrían incidir directamente en sus derechos a un medio ambiente sano, a la salud, vida e integridad, vinculados con el proyecto metalúrgico. Como fue señalado, las víctimas del presente caso no solo no recibieron información suficiente, oportuna y completa sobre las medidas adoptadas por el Estado peruano que afectaron sus derechos, sino que tampoco consta de la prueba ante la CIDH que el Estado haya garantizado su participación pública a efectos de cuestionar, indagar y opinar sobre dichas decisiones que los afectarían directamente.

200. En vista de todos los aspectos indicados, la Comisión estima que el Estado incumplió con su deber de transparencia activa como componente del acceso a la información al omitir producir activa y oportunamente la información necesaria sobre el medio ambiente en La Oroya a efectos de garantizar los derechos humanos de sus pobladores. La Comisión también concluye que el Estado no garantizó el derecho a la participación pública de las víctimas en el presente caso.

- Conclusión

201. Con base en las consideraciones expuestas, la Comisión concluye que la ausencia de sistemas adecuados de control, mediante un marco regulatorio claro, la falta de supervisión constante y efectiva, la ausencia de sanciones o acciones inmediatas para atender las situaciones de degradación ambiental alarmante, la aquiescencia y facilitación estatal para impedir que se mitiguen los efectos ambientales nocivos de la actividad metalúrgica en La Oroya, y la falta de transparencia activa, han permitido que el complejo metalúrgico genere niveles de contaminación muy altos que han impactado seriamente la salud de las víctimas en el presente caso. Por lo anterior, concluye que Perú violó los derechos a la vida digna, integridad personal, medio ambiente sano, a la salud y acceso a la información en materia ambiental y participación pública previstos respectivamente en los artículos 4.1, 5.1, 13.1, 23.1.a y 26 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de las personas identificadas en el Anexo Único del presente informe. Asimismo, la Comisión concluye que el Estado peruano incumplió la obligación de progresividad recogida en el artículo 26 antes referido en relación con ambos derechos, al no justificar la falta de adecuación y correspondencia progresiva de sus estándares e indicadores ambientales internos con aquellos recomendados por entidades especializadas internacionales y al adoptar medidas regresivas específicas sin ninguna fundamentación.

B. Los derechos de las niñas y niños²²⁰

202. El artículo 19 de la Convención Americana, garantiza el derecho de los niños a medidas de protección especiales por parte de la familia, la sociedad y el Estado²²¹. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte” o “Corte Interamericana”) también ha reiterado en su jurisprudencia, que niñas y niños son titulares de un derecho adicional y complementario establecido “para seres humanos que por su desarrollo físico y emocional necesitan medidas de protección especial”²²² y, en consecuencia, gozan tanto de los derechos humanos que corresponden a todas las personas, como de aquellos derechos especiales derivados de su condición²²³. De los derechos de toda niña y niño se derivan deberes específicos para la familia, la sociedad y el Estado²²⁴.

203. En cuanto al contenido específico del derecho de protección especial de los derechos de niñas y niños, los órganos del sistema interamericano han destacado que éste impone a los Estados la obligación de tomar medidas especiales de protección para resguardar los derechos de niños y niñas²²⁵. Tales medidas deben estar basadas en el principio del interés superior de la niña y niño consagrado en el artículo 3.1. de la Convención DN²²⁶, el que se funda en la dignidad misma del ser humano, sus características propias y la necesidad de propiciar su desarrollo, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades²²⁷. En cumplimiento de este deber, el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y derechos de niñas y niños, en consideración a su condición particular de

²²⁰ El artículo 19 de la Convención Americana establece que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

²²¹ CIDH. *El derecho del niño y niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 de octubre de 2013 (CIDH. Informe *Derecho del Niño y Niña la Familia*), párr. 34.

²²² Ver, entre otros: Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134 (Sentencia *Masacre Mapiripán*), párr. 152; *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112 (Sentencia *Instituto de Reeducación del Menor*), párr. 147; *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 113.

²²³ Resultan relevantes para este caso en particular lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño

²²⁴ Corte IDH. Opinión Consultiva *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, párr. 54.

²²⁵ Corte IDH. Opinión Consultiva *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, párr. 62; Sentencia *Instituto de Reeducación del Menor*, párr. 147.

²²⁶ El artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño destaca la necesidad de tener en cuenta el interés superior del niño en todas las medidas concernientes a estos, indicando expresamente: “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.”

²²⁷ Corte IDH. Opinión Consultiva *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, párr. 56.

vulnerabilidad²²⁸. Además, debe determinar sus derechos en función de sus necesidades, entendiéndoles como verdaderos “sujeto[s] de derecho y no sólo como objeto[s] de protección”²²⁹. En efecto, todas las niñas y niños, y particularmente los más pequeños, deben ser respetados como personas por derecho propio²³⁰, son sujetos de derecho y no simples objetos de tutela.

204. Sobre el derecho a la salud de niños y niñas, la CIDH llama la atención de que la infancia es un periodo único de rápido desarrollo físico y psicológico, durante el cual se puede alterar de un modo permanente e irreversible la salud física, mental y emocional de los niños y las niñas. En ese marco, considera relevante mencionar que el Comité de los Derechos del Niño ha indicado que el derecho a la salud “no solo abarca la prevención oportuna y apropiada, la promoción de la salud y los servicios paliativos, de curación y de rehabilitación, sino también el derecho del niño a crecer y desarrollarse al máximo de sus posibilidades y vivir en condiciones que le permitan disfrutar del más alto nivel posible de salud, mediante la ejecución de programas centrados en los factores subyacentes que determinan la salud. El enfoque integral en materia de salud sitúa la realización del derecho del niño a la salud en el contexto más amplio de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos”²³¹.

205. Asimismo, respecto a la interdependencia del derecho a la salud con el derecho al medio ambiente sano de niños y niñas “[l]os Estados deben adoptar medidas para hacer frente a los peligros y riesgos que la contaminación del medio ambiente local plantea a la salud infantil en todos los entornos”²³², incluyendo acciones concretas que hagan frente a los impactos sobre los niños y niñas de las actividades que más contribuyen al fenómeno del cambio climático como consecuencia de las emisiones tóxicas que emiten, al ser una gran amenaza a la salud y desarrollo infantil y empeorar las disparidades en la realización de dicho derecho en este grupo etario.

206. La CIDH destaca que el interés superior de los niños y las niñas y los derechos al desarrollo y supervivencia de estos, en tanto principios rectores de interpretación y aplicación de los derechos humanos de este grupo poblacional, son determinantes para la realización del derecho a la salud y deben ser tomados especialmente en cuenta como fundamento de todas las decisiones que se adopten con respecto al tratamiento y atención de salud que se les provea, niegue o suspenda en el contexto en el que se encuentran. Los Estados deben establecer procedimientos y criterios con base a estos principios para orientar las estrategias y planes sanitarios que pretendan dar respuestas preventivas ante los riesgos existentes para la salud de niños y niñas como de los tratamientos y rehabilitación sanitaria que requieran.

207. Como parte de la obligación de garantizar este derecho, la Comisión subraya que deben existir servicios de salud especializados que tengan como centro las particularidades de la salud, desarrollo y crecimiento de los niños y niñas, y consideren sus necesidades, contexto y condiciones propias. Además, dichos servicios deben tomar debidamente en cuenta la opinión de los niños y niñas en relación con su salud, ser accesibles para ellos, prestados sin discriminación y en cantidad y calidad suficientes.

208. Por su parte en relación con el ámbito de empresas y derechos humanos, el Comité de Derechos del Niño ha destacado que: “[c]uando exista un riesgo elevado de que una empresa se vea involucrada en violaciones de los derechos del niño debido a la naturaleza de sus operaciones o su ámbito de funcionamiento, los Estados deben exigir un proceso más estricto de diligencia debida y un sistema eficaz de vigilancia”²³³. También ha indicado que: “Los Estados han de regular y vigilar el impacto ambiental de las actividades empresariales que puedan poner en peligro el derecho del niño a la salud, su seguridad alimentaria y su acceso a agua potable y saneamiento.”²³⁴

209. La Comisión Interamericana también se ha referido a este tema y ha subrayado que “los Estados deben establecer y hacer cumplir los marcos legales y adoptar medidas que prevengan, aborden y sancionen de manera efectiva los impactos comerciales negativos en los derechos de los niños, niñas y adolescentes, tomando las medidas

²²⁸ Corte IDH. *Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Series C No. 211 (Sentencia *Masacre de las Dos Erres*), párr. 184.

²²⁹ Corte IDH. Opinión Consultiva *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, párr. 28.

²³⁰ CDN. Observación General No. 7 (2006). *Realización de los derechos del niño en la primera infancia*. CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 de septiembre de 2006 (*Observación General No. 7*), párr. 5.

²³¹ Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 15. CRC/C/GC/15, 17 de abril de 2013, párr. 2.

²³² Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 15. CRC/C/GC/15, 17 de abril de 2013, párrs. 49 y 50.

²³³ Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 16. CRC/C/GC/16, 17 de abril de 2013, párr. 62.

²³⁴ Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 15. CRC/C/GC/15, 17 de abril de 2013, párr. 49.

adicionales que sean necesarias. Por su parte, las empresas tienen la responsabilidad de ajustar sus procesos de adopción de decisiones y operaciones teniendo en cuenta sus impactos en los derechos de niños y niñas, en particular aquellas industrias con impacto diferenciado”²³⁵.

210. En el presente caso, la CIDH ya determinó que el Estado violó el derecho al medio ambiente sano y al derecho a la salud de las presuntas víctimas del presente caso, por la ausencia de sistemas adecuados de control, falta de supervisión efectiva y acciones inmediatas para atender la situación de contaminación ambiental en La Oroya, las cuales no solo toleró sino facilitó. En ese sentido, para la Comisión las acciones y omisiones del Estado tuvieron un efecto diferenciado en los niños y niñas de la Comunidad de La Oroya quienes se encontraban en una situación de particular vulnerabilidad, lo cual exigía acciones reforzadas del Estado para prevenir y remediar la degradación ambiental, así como garantizar su derecho a la salud.

211. La CIDH nota que del total de las presuntas víctimas 23 eran niños y niñas al momento de presentarse la petición ante la CIDH y consta que sufrieron una serie de afectaciones a su salud. En particular según se indicó en hechos probados consta que María 14 falleció el 4 de abril de 2006 debido a un cáncer en la piel denominado linfoma cutáneo de células T, el cual le fue diagnosticado a inicios de 2003, cuando apenas tenía 14 años de edad. Igualmente consta que el resto de presuntas víctimas menores de edad padecieron una serie de afectaciones a su salud de distintos niveles de gravedad que abarcan cáncer, anemia, depresión, rinitis, epilepsia, entre otras. La Comisión considera razonable presumir que la situación de contaminación acreditada en la Comunidad La Oroya tuvo un impacto diferenciado y más severo en las niñas y niños de dicha comunidad, y a quienes el Estado debía medidas especiales de protección.

212. El Estado informó que en 2005 implementó algunas medidas para el tratamiento de los niños y niñas menores de 6 años que vivían en La Oroya Antigua, tales como el tratamiento médico para 5 niños que tienen niveles de plomo en sangre mayores a 70 g/dl y la evaluación médica y seguimiento de los niños del grupo evaluado en el último estudio realizado que presentaban niveles de plomo en sangre mayores a 45 g/dl. Adicionalmente, señaló que estos niños y niñas eran transportados a guarderías ubicadas en zonas menos contaminadas durante parte o todo el día y que se adoptaron algunas medidas de educación ambiental²³⁶.

213. La Comisión subraya en primer lugar que las medidas informadas se refieren a un grupo limitado de niños y niñas. Por otra parte, observa que no tuvieron carácter preventivo, sino son una consecuencia de la falta de prevención y tolerancia de la contaminación ambiental en La Oroya. Si bien podría presumirse que la última medida informada por el Estado relacionada con la ubicación de niños en guarderías en zonas menos contaminadas, buscaba prevenir daños a la salud, la Comisión hace notar que el Estado no justificó su eficacia o suficiencia. En primer lugar, observa que según lo alegado por la parte peticionaria el traslado a las guarderías operaba únicamente en días hábiles, por lo que durante los fines de semana y por las noches los niños y niñas regresaban al entorno contaminado. En segundo lugar, el Estado no clarificó en términos cuantitativos y cualitativos como este traslado resultó una medida idónea y efectiva a largo plazo con el interés superior del niño y con el derecho a la salud, tomando en cuenta por ejemplo la calidad del aire y agua en dichas localidades, las posibilidades de accesibilidad física de los padres de familia, y la disponibilidad de servicios de salud especializados para atender los niveles de plomo que presentaban los niños y niñas reportados por el Estado. En tercer lugar, la Comisión observa que, a pesar de las acciones indicadas, el Estado no informó de otras medidas o acciones previas al 2005 realizadas para garantizar los derechos de los niños y niñas de La Oroya. A partir de lo anterior, la Comisión concluye que las medidas adoptadas fueron insuficientes y no enfrentaron la principal fuente de riesgo para garantizar la salud de niños y niñas de La Oroya, con los efectos en su desarrollo y en su vida adulta.

214. En virtud de lo indicado la Comisión estima que el Estado es responsable por la violación de los derechos de los niños y niñas previsto en el artículo 19 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento en perjuicio de las 23 personas que eran menores de edad al momento de presentarse la petición ante la CIDH y que se encuentran identificadas en el Anexo Único al presente Informe.

²³⁵ CIDH. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. 1 de noviembre de 2019, párr. 361

²³⁶ Ministerio de Salud. Oficio N° 2111-2005/DG/DIGESA. Dirigido a Carlos Rodríguez Ibáñez, Director General del Instituto Especializado de Rehabilitación “Dra. Adriana Rebaza Flores”. 28 de marzo de 2005. Anexo 16 a la solicitud inicial de medida cautelar de 21 de noviembre de 2005.

C. El derecho a la protección judicial en relación con el cumplimiento de los fallos internos

215. El artículo 25.2.c de la Convención Americana establece que los Estados deben “garantizar el cumplimiento por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. En este sentido, la Corte Interamericana ha sostenido que uno de los componentes del derecho a la protección judicial, establecido en el artículo 25 de la Convención Americana es precisamente que los Estados “garanti[en] los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por (...) autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento”²³⁷.

216. Asimismo, la Corte ha señalado que el Estado está en la obligación de ejecutar toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso²³⁸. Ello quiere decir que la garantía de mecanismos eficaces de ejecución de decisiones o sentencias definitivas debe darse en relación con decisiones definitivas dictadas tanto en contra de entidades estatales como de particulares. La Corte ha sostenido que es imprescindible la adopción de medidas adecuadas y eficaces de coerción, para que, de ser necesario, las autoridades que dicten las decisiones o sentencias puedan ejecutarlas y con ello lograr la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento definitivo²³⁹.

217. Al respecto, la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado²⁴⁰. La CIDH ha sostenido que las decisiones judiciales deben ser cumplidas, ya sea de forma voluntaria o de manera coercitiva de ser necesario²⁴¹. Asimismo, la Corte Interamericana ha resaltado que la ejecución de las sentencias debe ser regida por aquellos estándares específicos que permitan hacer efectivos los principios, *inter alia*, de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial y Estado de derecho²⁴².

218. Por su parte, el Tribunal Europeo ha sostenido que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia, la ejecución debe ser completa, perfecta, integral²⁴³ y sin demora²⁴⁴. Asimismo, ha señalado que el derecho a un juicio justo sería ilusorio si el ordenamiento jurídico interno del Estado permite que una decisión judicial final y obligatoria permanezca inoperante en detrimento de una de las partes. Al respecto, ese Tribunal ha sostenido que la ejecución de las sentencias emitidas por los tribunales debe ser considerada como parte integrante del juicio²⁴⁵.

219. La Corte Interamericana ha sostenido que en un ordenamiento basado sobre el principio del Estado de derecho todas las autoridades públicas, dentro del marco de su competencia, deben atender las decisiones judiciales, así como dar impulso y ejecución a las mismas²⁴⁶. En el mismo sentido, la CIDH ha resaltado que “lograr la ejecución de las sentencias judiciales constituye un aspecto fundamental a la esencia misma del Estado de derecho”²⁴⁷.

²³⁷ Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 65, párr. 65; Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párr. 128.

²³⁸ Caso Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, *supra*, párr. 128.

²³⁹ Ídem, párr. 128.

²⁴⁰ Corte IDH, Caso Acevedo Jaramillo Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006, párr. 220.

²⁴¹ CIDH. Caso 12.357, Demanda ante la Corte IDH, Integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República, Perú, 1 de abril de 2008, párr. 53.

²⁴² Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No. 228, párr. 105, y Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304, párr. 244.

²⁴³ TEDH, Caso Matheus Vs. Francia. Sentencia del 31 de marzo de 2005, párr. 58; y Caso Sabin Popescu Vs. Romania. Sentencia del 2 de marzo de 2004, párrs. 68 y ss.

²⁴⁴ TEDH, Caso Cocchiarella Vs. Italia. Sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 89.

²⁴⁵ TEDH. Caso Hornsby Vs. Grecia. Sentencia de 19 de marzo de 1997, párr. 27.

²⁴⁶ Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador, *supra*, párr. 106.

²⁴⁷ CIDH, Caso 12.357, Demanda ante la Corte IDH, Integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República, Perú, 1 de abril de 2008, párr. 54.

220. En el presente caso, la Comisión recuerda que el 6 de diciembre de 2002 un grupo de pobladores de La Oroya presentaron una acción de cumplimiento contra el Ministerio de Salud y Dirección General de Salud Ambiental para lograr la protección del derecho a la salud y a un medio ambiente saludable de dicha comunidad, y obtuvieron finalmente una decisión parcialmente favorable, por parte del Tribunal Constitucional el 12 de mayo de 2006, en el que este ordenó, en resumen: 1) Implementar en el plazo de 30 días un sistema de emergencia para atender la salud de las personas contaminadas por plomo en la ciudad de La Oroya, priorizando a niños y mujeres gestantes; 2) realizar en el plazo de 30 días todas las acciones tendientes para la expedición del diagnóstico de línea base, de tal modo que puedan implementarse planes de acción para el mejoramiento de la calidad del aire en La Oroya; 3) realizar en el plazo de 30 días todas las acciones tendientes para declarar el estado de alerta en La Oroya; 4) Llevar a cabo en el plazo de 30 días acciones tendientes a establecer programas de vigilancia epidemiológica y ambiental en la zona que comprende a la ciudad de La Oroya; 5) transcurridos los plazos, informar al Tribunal Constitucional de las acciones tomadas para dar cumplimiento a la sentencia.

221. En cuanto a la primera medida relacionada con implementar un sistema de salud de emergencia, el Estado informó que La Oroya no necesita un sistema de emergencia sino uno de atención de personas intoxicadas con plomo. Por otra parte, consta que realizó censos hemáticos entre 2004 y 2010 y creó una guía práctica para el manejo de pacientes con intoxicación de plomo, sin embargo, no consta que haya implementado un sistema de salud de emergencia para atender la salud de las personas contaminadas por plomo en la ciudad de La Oroya, en los términos indicados por el Tribunal Constitucional. La Comisión toma nota que, de acuerdo con información proporcionada por el Estado, 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 que según informó al Tribunal Constitucional era el que se requería en dicha comunidad.

222. Con respecto al segundo punto, referido a la calidad del aire, consta que el 23 de junio de 2006 el Grupo de Estudio Técnico Ambiental Zonal de Aire de La Oroya y el Consejo Nacional del Ambiente aprobaron un plan de acción para la disminución de emisiones fugitivas y chimeneas del complejo metalúrgico de La Oroya. Igualmente, consta que el Ministerio de Minas y Energía aprobó varias normas que regulan los límites máximos permisibles y estándares de control ambiental. No obstante, según información disponible entre 2007 y 2009 los estándares de calidad de aire se excedieron para varios de los valores establecidos. Consta que en 2013 se formuló y evaluó un nuevo plan de acción para la mejora de la calidad del aire, y en 2015 se aprobó el instrumento de gestión ambiental del Complejo Metalúrgico de La Oroya, el cual prevé que el complejo tendrá 11 años para la ejecución del plan de adecuación de calidad de aire. Finalmente, consta que el 6 de junio de 2017 se aprobaron nuevos estándares de calidad ambiental para el aire, los cuales según información disponible aumentaron en más de doce veces el límite permitido para las concentraciones de dióxido de carbono, pues se permitía hasta 20 ug/m³ en 24 horas y se extendió a 250 ug/m³ en 24 horas.

223. La Comisión toma nota de las medidas adoptadas por el Estado, sin embargo, estima que las mismas resultaron tardías en el cumplimiento del punto resolutivo segundo de la decisión del Tribunal Constitucional, el cual tenía por objeto implementar a la brevedad planes de acción para el mejoramiento de la calidad del aire en La Oroya.

224. En relación con el tercer punto referido a declaración de estados de alerta en La Oroya, consta que previo a la sentencia, el 25 de junio de 2003, Perú aprobó un reglamento que establecía estados de alerta nacionales para contaminantes del aire, el cual se modificó en 2005 y estableció medidas que se activan de forma inmediata en casos de estado de alerta. Las medidas específicas que se activan en caso de estado de alerta dependen de cada localidad, y se definirían mediante un plan de contingencias. No obstante, el 26 de diciembre de 2006 la Dirección General de Salud Ambiental, manifestó preocupación por la falta de aprobación de un plan de contingencias para estados de alerta en la ciudad de La Oroya. Tal omisión generó que en meses previos no se activarán estados de alerta por los altos niveles de dióxido de azufre en La Oroya.

225. La Comisión observa que, si bien en octubre de 2007 se aprobó el plan de contingencias para los estados de alerta por contaminación del aire, según información disponible en julio de 2012 luego del reinicio de operaciones de la empresa en La Oroya se detectaron emisiones de dióxido de azufre que alcanzaron los valores de emergencia sin embargo ello no generó en todos los casos la activación adecuada de estados de alerta. En conclusión, sobre este punto la CIDH observa que no fue implementado oportunamente en el plazo establecido por el Tribunal

Constitucional, y, por otra parte, se cuenta con pruebas que permitan acreditar que la implementación posterior no resultó eficaz para efectos de activar un estado de alerta en La Oroya.

226. Finalmente, en cuanto al cuarto punto relacionado con proyectos de vigilancia epidemiológica y ambiental, la Comisión no cuenta con información sobre medidas efectivas de vigilancia epidemiológica y ambiental, si bien toma nota de las que fueron referidos en los puntos dos y tres y respecto de los cuales la CIDH ya señaló sus limitaciones.

227. Por otra parte, el Estado informó que en 2006 creó la empresa Activos Mineros para la conducción y supervisión de proyectos de remediación de suelos por pasivos ambientales en La Oroya, la cual iniciaría a operar a partir de 2007 cuando se controlen las emisiones por parte del Complejo Metalúrgico según la fecha de vencimiento establecida en su programa de adecuación de manejo ambiental. Según información disponible en 2008 y 2009 el Complejo Metalúrgico implementó obras como la construcción de duchas, mejoramiento y pavimentación de calles, construcción de pistas y veredas y operación de desmontes de suelos afectados, entre otros. La CIDH toma nota de dichas medidas, sin embargo, subraya que tomando en cuenta los efectos del proyecto metalúrgico en la comunidad de La Oroya, el sentido de las mismas no logra atacar aspectos estructurales para remediar el daño ambiental, sino tienen más bien carácter accesorio.

228. La Comisión subraya que transcurridos más de 14 años desde la decisión del Tribunal Constitucional no consta que el Estado haya tomado medidas efectivas para implementar integralmente todos los puntos referidos en la sentencia y que fueron analizados en los párrafos anteriores. Por otra parte, tampoco consta acción alguna promovida por el máximo tribunal para impulsar el cumplimiento de su sentencia. La Comisión observa que el Código Procesal Constitucional peruano permite a la autoridad que dicta una decisión de esta naturaleza establecer multas ante el incumplimiento de sus decisiones, así como otra serie de medidas coercitivas que pueden abarcar inclusive la destitución del funcionario que no acata el fallo jurisdiccional²⁴⁸. Sin embargo, en el presente caso no consta que se haya dispuesto de ninguna medida disciplinaria o de otra índole para procurar el fallo proferido, aspecto que también afecta la garantía del cumplimiento de toda decisión por las autoridades competentes.

229. En vista de todas las consideraciones indicadas la Comisión estima que el Estado es responsable de la violación del derecho a la protección judicial en relación con el cumplimiento de los fallos internos previsto en el artículo 25.2 c de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de las presuntas víctimas identificadas en el anexo único a este informe.

D. El derecho a las garantías judiciales²⁴⁹ y protección judicial²⁵⁰ en relación con supuestas amenazas y hostigamientos a ciertas presuntas víctimas

²⁴⁸ La Comisión observa que el artículo 22 del Código Procesal Constitucional Peruano establece que: la sentencia que cause ejecutoria en los procesos constitucionales se actúa conforme a sus propios términos por el juez de la demanda. Las sentencias dictadas por los jueces constitucionales tienen prevalencia sobre las de los restantes órganos jurisdiccionales y deben cumplirse bajo responsabilidad. La sentencia que ordena la realización de una prestación de dar, hacer o no hacer es de actuación inmediata. Para su cumplimiento, y de acuerdo al contenido específico del mandato y de la magnitud del agravio constitucional, el Juez podrá hacer uso de multas fijas o acumulativas e incluso disponer la destitución del responsable. Cualquiera de estas medidas coercitivas debe ser incorporada como apercibimiento en la sentencia, sin perjuicio de que, de oficio o a pedido de parte, las mismas puedan ser modificadas durante la fase de ejecución. El monto de las multas lo determina discrecionalmente el Juez, fijándolo en Unidades de Referencia Procesal y atendiendo también a la capacidad económica del requerido. Su cobro se hará efectivo con el auxilio de la fuerza pública, el recurso a una institución financiera o la ayuda de quien el Juez estime pertinente. El Juez puede decidir que las multas acumulativas asciendan hasta el cien por ciento por cada día calendario, hasta el acatamiento del mandato judicial. El monto recaudado por las multas constituye ingreso propio del Poder Judicial, salvo que la parte acate el mandato judicial dentro de los tres días posteriores a la imposición de la multa. En este último caso, el monto recaudado será devuelto en su integridad a su titular. Por su parte, el artículo 73 de la misma normativa estipula que la sentencia firme que ordena el cumplimiento del deber omitido, será cumplida de conformidad con lo previsto por el artículo 22 del presente Código. Ver [Código Procesal Constitucional peruano](#).

²⁴⁹ El artículo 8.1 de la Convención Americana establece en lo pertinente que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

²⁵⁰ El artículo 25.1 de la Convención Americana estipula que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

230. La Corte IDH ha indicado que toda persona que ha sufrido alguna violación a sus derechos humanos tiene derecho a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención. Es decir que toda persona que se considere víctima de violaciones a sus derechos tiene derecho de acceder a la justicia para conseguir que se cumpla, en su beneficio y en el del conjunto de la sociedad, ese deber del Estado.

231. La jurisprudencia de la Corte se ha referido en varias ocasiones, de acuerdo a los casos que ha conocido, al deber de investigar atentados contra la integridad personal así como contra la vida, pero también actos de amenazas u hostigamientos. La Corte ha advertido que “la obligación de investigar” no solo se desprende de obligaciones internacionales, sino “que además se deriva de la legislación interna que haga referencia al deber de investigar de oficio ciertas conductas ilícitas”²⁵¹.

232. En el presente caso la Comisión recuerda que una serie de presuntas víctimas han denunciado que han sido objeto de amenazas, hostigamientos o represalias por parte de trabajadores de la empresa Doe Run Perú debido a las denuncias que realizaron sobre la contaminación que les afectaba en la Comunidad de La Oroya.

233. En particular, consta que en 2004 algunas de las presuntas víctimas que integran el Movimiento por la Salud de La Oroya (MOSAO) denunciaron ante el SubPrefecto de la Provincia de Yauli, que luego de realizar un plantón pacífico el 17 de marzo de 2004, como medida de protesta contra la licencia social concedida a la empresa Doe Run, fueron dispersados por trabajadores de dicha empresa, por lo que solicitaron que se les brinden garantías respectivas, sin embargo no consta que el Estado les haya proporcionado alguna respuesta.

234. La presunta víctima Maria 1, quien es miembro del MOSAO indicó que también denunció ante medios de prensa en la ciudad de Lima y ante la Dirección General de Gobierno Interior del Ministerio del Interior que recibió amenazas en su contra, sin embargo, no consta que se haya realizado ninguna investigación al respecto.

235. También, el 15 de agosto de 2007 Juan 2 denunció ante el Ministerio Público de La Oroya que ese día se percibieron altos niveles de emisiones del complejo metalúrgico. Refirió que como represalia a dicha denuncia el 17 de agosto de 2007 fue separado de su cargo en la Defensoría Municipal del niño, sin embargo, no consta que se haya realizado ni siquiera una indagación administrativa efectiva al respecto.

236. El 16 de noviembre de 2007 algunas de las presuntas víctimas denunciaron ante el Ministerio de Justicia que fueron fotografiados por los trabajadores de la empresa y que sus casas fueron marcadas, mientras los abogados que los asesoraban eran amedrentados en reuniones o espacios públicos²⁵². No consta que dicha solicitud recibiera respuesta efectiva alguna.

237. Finalmente, en junio de 2019 Maria 11 denunció ante la Sub-Prefectura de la Provincia de Yauli-La Oroya que en un programa emitido por la Radio Karisma se realizaron expresiones difamatorias y se llamó a realizar acciones hostiles contra Juan 7, incluso proporcionando los datos de su trabajo. Consta que el 22 de julio de 2019 la Sub Prefectura ordenó que el locutor cesara los actos de amenaza y hostigamiento. Sin embargo, no consta que dicha persona haya recibido una sanción por las supuestas amenazas proferidas.

238. Tal como se observa, no consta que el Estado haya realizado investigaciones de carácter penal o administrativo y de manera seria y efectiva respecto de los actos de hostigamientos, amenazas y represalias que fueron denunciados por ciertas de las presuntas víctimas, más allá de la orden de cesar las mismas en el caso de Juan 7 como se indicó en el párrafo anterior. En virtud de lo indicado, la Comisión estima que el Estado incumplió su obligación de investigar en los términos referidos en los estándares que se han expuesto.

239. Por lo anterior la Comisión estima que el Estado es responsable por la violación de los artículos 8.1 y 25. 1 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento en perjuicio de las presuntas

²⁵¹ Corte IDH. Caso Villaseñor Velarde y otros vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2019. Serie C no. 374, párr 110 y 111.

²⁵² Nota dirigida al Ministerio de Justicia de 16 de noviembre de 2007. Anexo al escrito de los peticionarios de 27 de noviembre de 2007 en el trámite de las medidas cautelares.

víctimas que integran el MOSAO y denunciaron agresiones físicas y verbales luego de su protesta pacífica el 17 de marzo de 2004, las presuntas víctimas que denunciaron ante el Ministerio de Justicia haber sido fotografiadas por trabajadores de la Empresa, así como de Maria 1, Juan 2 y Juan 7.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

240. La Comisión concluye que el Estado peruano es responsable por la violación de los derechos establecidos en los artículos 4.1 (vida), 5.1 (integridad personal), 8.1 (garantías judiciales), 13.1 (libertad de pensamiento y de expresión), 19 (derechos de los niños y niñas), 23.1.a (derechos políticos), 25.1, 25.2 c. (protección judicial) y 26 (derecho al medio ambiente sano y derecho a la salud) en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.

241. Con fundamento en el análisis y las conclusiones del presente informe,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA AL ESTADO PERUANO:

1. Reparar integralmente las violaciones de derechos declaradas en el presente informe, tanto en los aspectos materiales como inmateriales declaradas en el presente informe.
2. Disponer las medidas de atención en salud física y mental de carácter integral, necesarias para la rehabilitación de las víctimas del presente caso, de ser su voluntad y de manera concertada, las cuales deben brindarse de manera gratuita, accesible y especializada, tomando en cuenta la localidad en la que se encuentra cada víctima. Asimismo, dicha atención debe tener un carácter preferente en su calidad de víctimas de violaciones a derechos humanos y garantizar el principio de la primacía del interés superior del niño.
3. Realizar las investigaciones penales, o de otra naturaleza relacionadas con los actos de amenazas y hostigamientos a las víctimas de dichos hechos en los términos declarados en el presente informe.
4. Empezar, o bien, desarrollar las investigaciones administrativas, civiles o penales según corresponda en forma diligente para deducir las responsabilidades de funcionarios o terceros respecto a la contaminación ambiental en La Oroya que afectó el derecho a la salud de las víctimas del presente caso. Igualmente, agotar mecanismos dirigidos a deducir eventuales responsabilidades de la empresa respectiva en relación con la contaminación ambiental en La Oroya.
5. Tomar medidas para evitar la repetición de los hechos del presente caso, en particular:
 - a. Disponer medidas de remediación del daño ambiental, con la participación de las víctimas y que tenga como eje central los contenidos del derecho al medio ambiente y la salud. En particular realizar un estudio que establezca acciones que deben instrumentarse en el corto y largo plazo para remediar la contaminación ambiental en La Oroya y asegurar su implementación efectiva;
 - b. Compatibilizar los estándares de calidad de aire a nivel interno con los parámetros internacionales y de acuerdo a las obligaciones estatales de progresividad en la protección de los DESCAs;
 - c. Asegurar que los valores de referencia que miden los niveles de plomo, arsénico, cadmio y otros metales tóxicos en las personas sean compatibles con los parámetros internacionales establecidos por las autoridades especializadas y las obligaciones de progresividad del Estado;
 - d. Asegurar la efectiva fiscalización y cumplimiento de los programas de adecuación y manejo ambiental y en particular que las prórrogas o modificaciones que se realicen a los mismos obedezcan a criterios justificados a la luz de un enfoque de derechos humanos;
 - e. Poner en marcha sistemas de alerta de emergencia efectivos en casos de actividades peligrosas que aseguren que funcionarios públicos tomen medidas para prevenir afectaciones a salud y al medio ambiente e incluya la obligación de proporcionar información a la población local;

- f. Asegurar que el sistema de salud para los pobladores en La Oroya cuente con programas y servicios especializados que atiendan de manera efectiva las afectaciones a la salud que derivan de la contaminación ambiental. Igualmente deberá tomar en cuenta las necesidades particulares cuando se trate de niños y niñas o se trate de pacientes que presenten alguna otra condición de vulnerabilidad;
- g. Crear e implementar con la participación de las víctimas, un plan destinado a generar oportunidades y alternativas de desarrollo sostenible en la localidad de La Oroya que tenga en cuenta los derechos humanos y
- h. Disponer de medidas vinculantes que exijan, promuevan y orienten a las empresas que desarrollan actividades de minería y metalurgia a realizar la debida diligencia en materia de derechos humanos dentro de sus procesos u operaciones respecto a los derechos al medio ambiente sano y salud de conformidad con los estándares del presente informe. Tales medidas deben comprender indicadores que permitan al Estado verificar el cumplimiento por parte de las empresas y hacer rendir cuentas a estas ante sus impactos negativos de manera oportuna.
- i. Capacitar a autoridades judiciales y administrativas en asuntos ambientales con un enfoque de derechos humanos ante cualquier decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con este, teniendo en cuenta instrumentos internacionales de empresas y derechos humanos.
- j. Desarrollar un índice de información necesaria para el ejercicio o protección de los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales con base en el presente informe y aplicable a cualquier caso equivalente. Asegurar que sobre dicho listado se garanticen instrumentos de transparencia activa que hagan efectivo el derecho de acceso a la información de manera oportuna y completa. Fijar mecanismos de solicitud de acceso a la información que, a efectos de las actividades empresariales que tengan impactos en derechos humanos, sitúen a las corporaciones privadas como sujetos obligados a recibir, tramitar y responder solicitudes de acceso a la información, y, establecer mecanismos estatales de seguimiento a las respuestas negativas y/o evasivas tanto de las entidades públicas como de las empresas.
- k. Adoptar mecanismos y/o aplicar los mecanismos existentes en la normativa interna, de manera efectiva, con el fin de garantizar la participación pública de las víctimas del presente caso y de la comunidad de La Oroya en la toma de decisiones y políticas en materia ambiental que pueda tener impactos sobre los derechos humanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 19 días del mes de noviembre de 2020. (Firmado): Joel Hernández García, Presidente; Antonia Urrejola Noguera, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Esmeralda Arosemena de Troitiño y Edgar Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.

La que suscribe, Marisol Blanchard, Secretaria Ejecutiva Adjunta, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Comisión, certifica que es copia fiel del original depositado en los archivos de la Secretaría de la CIDH.



Marisol Blanchard
Secretaria Ejecutiva Adjunta