

CASO LA CAÑAMERA.

Un problema de justicia ambiental.

1. Resumen del problema.

En la comuna de Puente Alto, un sector ampliamente poblado y que concentra población de los dos quintiles más pobres, existe un predio en el cual funciona como vertedero ilegal. Alrededor de él, existe un conjunto significativo de personas en viviendas de carácter social, quienes son los principales afectados por la existencia de dicho vertedero.

Ese predio es de propiedad de la municipalidad y la autoridad sanitaria respectiva le ha ordenado el cierre perimetral y recuperación del suelo que se encuentra en el lugar.

Los vecinos han reclamado históricamente que el funcionamiento de ese lugar y la omisión de la municipalidad, ha generado problemas de salud y ambientales significativos.

Organizaciones ambientales sostienen, además, que el Estado mediante la persistente omisión a solucionar el problema ha profundizado las inequidades, pues este pasivo ambiental existe en una comuna mayoritariamente pobre y la población afectada corresponde a personas que habitan en viviendas sociales entregadas por el Estado.

La Municipalidad ha señalado que no dispone de recursos económicos para el cierre y recuperación del lugar, que es un municipio pobre y que, en consecuencia, no es posible cumplir con lo requerido por la autoridad sanitaria.

2. Historia.

La Cañamera, como se conoce el lugar, corresponde a un antiguo sector agrícola de la ciudad y que en la década de los 60 comenzó a ser utilizado legalmente como vertedero de residuos domiciliarios de la comuna y de otras cinco que se encuentran a su alrededor. En dicho lugar, desde el año 1978 también comenzaron a depositarse residuos industriales de empresas del sector.

El año 1980 éste lugar dejó de ser utilizado con tales fines.

En 1985 el terreno fue adquirido por el Estado con la finalidad de destinarlo a la construcción de viviendas sociales. El terreno se dividió en 5 lotes, de los cuales tres fueron entregados a la autoridad de Vivienda para la construcción de viviendas sociales y dos fueron entregados a la Municipalidad con la finalidad de poder desarrollar proyectos comunitarios y parques.

El año 1988 el Gobierno comenzó un programa de erradicación de campamentos, también conocido como “un techo para los sin techo”. Ese programa implicó el traslado de personas

allegadas en terrenos a costado de los ríos o terrenos abandonados a viviendas sociales construidas por el Estado.

En el sector de la Cañamera se construyeron parte de esas viviendas sociales y se trasladó un grupo significativo de personas a “la casa propia”. Ese proceso duró hasta el año 1996. Esas viviendas se construyeron en dos de los tres lotes.

Desde el año 1995 los lotes de la Municipalidad y el sin construir de la autoridad de Vivienda comenzaron nuevamente hacer utilizados como vertedero, ésta vez ilegal, cuestión que se vio complejizada por dos motivos: (a) el lugar no tiene iluminación, de manera que es riesgoso para los vecinos del sector; (b) una empresa del Estado dedicada a gestionar trenes de superficie (Metro) comenzó la construcción de nuevas estaciones y sus escombros fue a depositarlos a este lugar.

3. Los hechos.

Frente a esta situación los vecinos organizados recurrieron a la autoridad sanitaria el año 2002 por los problemas de seguridad, pero sobre todo aquellos vinculados a la salud por la naturaleza y características del lugar.

Durante el procedimiento de investigación administrativa de la autoridad sanitaria, esta pudo comprobar: (a) que el lugar funcionaba como un deposito ilegal de basuras y escombros; (b) que existían emanaciones constantes de gases tóxicos; (c) que se habían producido intoxicaciones con metales pesados, específicamente Arsénico, Mercurio y Plomo, presentando síntomas como hemorragias nasales, metrorragias las mujeres, dolor de huesos, manchas en la piel; (d) que existían cinco casos confirmados de Síndrome de Gillián Barré que consiste en una neuritis periférica sensitivo-motriz, anemias, entre otras afecciones.

En función de esto la autoridad sanitaria ordenó el año 2004. En su resolución indicó expresamente:

“1- ORDÉNESE a la I. Municipalidad de Puente Alto, que en un plazo no superior a treinta días, contados desde la notificación de la presente resolución, proceda a ejecutar las siguientes medidas:

- a) Cierre perimetral de la parte del Sector La Cañamera que de acuerdo a la inscripción del Conservador de Bienes Raíces respectivo, es de su propiedad;
- b) La presentación ante el Servicio de Salud de un Plan de Cierre del ex basural para impedir que persistan condiciones de riesgo sanitario que puedan afectar a la población;
- c) La ejecución, en cuanto le corresponda, de las demás medidas sanitarias contenidas en el informe técnico adjunto a esta resolución, tendientes al control del riesgo generados por la existencia de una población en las cercanías o eventualmente sobre lo que fue el ex vertedero La Cañamera, lo que

en todo caso incluirá un estudio análisis de dichos terrenos, en los términos definidos en el referido informe.

Todo lo anterior bajo apercibimiento legal, en caso de incumplimiento.”

La Municipalidad espero que se venciera el plazo y no cumplió con lo ordenado por la autoridad sanitaria.

4. La reacción de los vecinos y sus argumentos.

Frente a esta omisión, los vecinos han interpuesto un “reclamo de ilegalidad” (contencioso de plena jurisdicción) con la finalidad de que la Corte obligue a la Municipalidad a cumplir con las medidas ordenadas por la autoridad sanitaria.

Ellos saben que su principal problema es construir que la inactividad constituye una ilegalidad.

Con tal objeto desarrollan el siguiente argumento:

“En el presente caso, la Municipalidad ha incurrido en una omisión ilegal, ya que ha dejado de ejercer deberes legales de actuar, desconociendo en todo momento la posición servicial y funcional que las potestades conferidas a ella por el ordenamiento jurídico poseen respecto al interés general de la comunidad.

El concepto jurídico de inactividad puede constituirse a partir de tres elementos: uno material, la constatación de una situación de pasividad o inercia de la Administración; otro formal, que convierte a dicha situación en una omisión por infracción de un deber legal de obrar o actuar y determina su antijuridicidad; y por último el contenido posible de dicho deber legal de actuar, aludiendo a la posibilidad real o efectiva de llevar a cabo la conducta constitutiva del deber jurídico, ya que a lo imposible nadie está obligado.

Estos tres elementos definidos concurren en este caso, configurando así la omisión ilegal que da lugar a la interposición del reclamo de ilegalidad como paso a exponer.

La Municipalidad ha incurrido en omisiones que constituyen una conducta ilícita o antijurídica por contravención de un deber de actuar deducido del ordenamiento jurídico. Al no tomarse ningún tipo de medida respecto de la situación en que se encuentra el sector del ex vertedero La Cañamera, pudiendo perfectamente hacerlo en ejercicio de las facultades que las leyes le confieren, la autoridad edilicia incurre en inactividad ilegal.

La Municipalidad infringe normas del Código Sanitario que contemplan atribuciones y obligaciones sanitarias que las Municipalidades “deben” cumplir dentro de las que cabe destacar aquella que expresamente atribuye como obligación a la Municipalidad la siguiente:

Artículo xx.- Sin perjuicio de las atribuciones que competen al Servicio Nacional de Salud, corresponde, en el orden sanitario a las Municipalidades:

- a) Proveer a la limpieza y a las condiciones de seguridad de sitios públicos, de tránsito y recreo;

Se suma a esta omisión ilegal el que se infringen además, las obligaciones legales establecidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que establece lo siguiente:

Artículo xx.- Corresponderá a las Municipalidades desarrollar las acciones necesarias para la rehabilitación y saneamiento de las poblaciones deterioradas o insalubres dentro de la comuna, en coordinación con los planes de esta misma naturaleza y planes habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Con el fin de dar un contenido posible a los deberes legales precedentemente citadas, es que la ley otorga ciertas facultades a la Municipalidad para su realización efectiva y material.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones con el fin de concretar la disposición del artículo 79 señala que:

Artículo xx.- Para prevenir el deterioro progresivo de un sector del barrio, la Municipalidad podrá ejercer las siguientes facultades:

b) ordenar la construcción de cierros exteriores en los sitios eriazos, en plazos no inferiores a seis meses, con las características que señale el Plan Regulador y su Ordenanza local, o las que se fijen a falta de aquellos;

En el ejercicio de estas facultades, la Municipalidad podrá apercibir a los propietarios con el apercibimiento de una multa si no cumpliesen con lo ordenado, la que se hará efectiva administrativamente a beneficio municipal.

Hasta la fecha ninguna de estas medidas se ha adoptado con el fin de mitigar la precaria condición de la localidad, la cual es reconocida como uno de los sitios más contaminados de la ciudad por la autoridad sanitaria y como un foco de delincuencia por la comunidad.

En otros términos, la autoridad municipal perfectamente pudo adoptar las medidas de mitigación señaladas con el fin de rehabilitar y sanear la población deteriorada e insalubre a causa de la presencia de escombros y basuras en el ex vertedero La Cañamera, aún cuando no sean de su propiedad a la luz de las disposiciones transcritas.

5. La solución de la Corte.

La Corte decidió rechazar el reclamo de los vecinos, sosteniendo que si bien la autoridad municipal había omitido su actuar, esta era justificada dado que acreditó que carecía de recursos disponibles para poder realizar el cierre perimetral, adoptar las medidas de mitigación respectivas y recuperar el suelo afectado, pero además que se le estaba haciendo exigible obligaciones de parte de un predio que no era de su propiedad.

La Corte sostuvo que para que la omisión sea jurídicamente ilícita es necesario, además de la existencia de un deber, la posibilidad efectiva de llevarlo a cabo. La disponibilidad de recursos por parte de la Municipalidad hace que este presupuesto sea imposible.

6. El dilema actual

Bajo este esquema los vecinos desean recurrir al Sistema Interamericano de Derechos Humanos con la finalidad de que el estado sea condenado y se le ordene sufragar los gastos de recuperación del lugar.

7) Los problemas que se deben resolver.

Los estudiantes deben formular argumentos, ya sea como actor o demandado, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con base en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados internacionales aplicables, los siguientes dilemas:

- (a) ¿Cuáles son los derechos afectados y bajo que condición de exigencia (salud, ambiente, vida, integridad física)?;
- (b) ¿Bajo qué supuestos una omisión de autoridad administrativa es jurídicamente reprochable en el sistema interamericano?
- (c) ¿Es un aspecto a considerar la distribución equitativa de las cargas ambientales?
- (d) ¿Son los límites de recursos públicos una causal legítima para que un órgano administrativo pueda justificar su omisión?
- (e) ¿Es admisible, a los ojos de la Convención, que esa misma excusa sea ocupado por el Estado en su defensa?
- (f) Si no es posible que un juez pueda ordenar una actuación por que involucra fondos públicos, ¿es procedente la acción de reparación de daños? En tal caso ¿bajo qué supuestos?