

2018

---

# Derechos humanos y medio ambiente

Comentarios sobre la Opinión Consultiva OC-23/17

Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) - Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental (UFIMA)



MINISTERIO PÚBLICO  
**FISCAL**  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN  
REPÚBLICA ARGENTINA

**Derechos humanos y medio ambiente**

Comentarios sobre la Opinión Consultiva OC-23/17

Dirección General de Derechos Humanos (DGDH)

Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental (UFIMA)

-----

Publicación: junio 2018

2018

---

# **Derechos humanos y medio ambiente**

Comentarios sobre la Opinión Consultiva OC-23/17

Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) - Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental (UFIMA)



## Derechos humanos y medio ambiente. Comentarios sobre la Opinión Consultiva OC-23/17

### I. Introducción

El presente documento resume los principales aspectos de la **Opinión Consultiva OC-23/17** de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte IDH”) y ha sido elaborado por la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) y la Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental (UFIMA) con el objeto de identificar sus principales contribuciones al fortalecimiento de la intervención del Ministerio Público Fiscal en la protección del derecho a un medio ambiente sano. Esta nueva Opinión Consultiva de la Corte IDH fue aprobada el 15 de noviembre de 2017 y publicada recién el 7 de febrero de 2018, y responde a una solicitud realizada por Colombia para que el tribunal regional precise las obligaciones estatales relativas al medio ambiente y, en particular, a los posibles daños ambientales, en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal consagrados en los artículos 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH), en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado.

La consulta inicial de Colombia se refería al modo en que debía interpretarse la CADH en vinculación con ciertos tratados ambientales específicos, como el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, conocido como “Convenio de Cartagena”<sup>1</sup>. Sin embargo, la Corte IDH entendió que no correspondía limitar su respuesta al ámbito de aplicación de ese tratado puntual en tanto “las cuestiones planteadas en la solicitud trascienden el interés de los Estados parte del Convenio de Cartagena y son de importancia para todos los Estados del Planeta”<sup>2</sup>.

La OC-23/17 adquiere gran relevancia para todos los países de la región en tanto constituye la primera oportunidad en la que el Tribunal interamericano se explaya de manera extendida sobre el alcance del derecho al medio ambiente sano y su relación con otros derechos fundamentales<sup>3</sup>.

En términos generales, en esta opinión consultiva la Corte IDH define de modo preciso el contenido

---

1. Los Estados parte del Convenio son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Estados Unidos de América, Francia, Granada, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Reino Unido y Venezuela.

2. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, “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)”, 15 de noviembre de 2017, Serie A Nº 23, párrafo 35.

3. Es de destacar que la Corte IDH ya había reconocido la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos (caso “Kawas Fernández vs. Honduras”, Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C Nº 196, párr. 148). A su vez, en algunos casos sobre derechos territoriales de pueblos indígenas y tribales, el tribunal regional consideró que el derecho indígena a la propiedad colectiva está vinculado con la protección y acceso a los recursos que se encuentran en esos territorios. Asimismo, la Corte IDH reconoció la estrecha articulación del derecho a una vida digna con la protección del territorio ancestral y los recursos naturales. Entre estos antecedentes, podemos mencionar los casos “Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay”, Sentencia 17 de junio de 2005, Serie C Nº 125, párr. 137; “Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay”, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C Nº 146, párr 118; “Pueblo Saramaka vs. Surinam”, Sentencia de 28 de noviembre de 2007, Serie C Nº 172, párrs. 121 y 122; y “Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam”, Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 173.

del derecho al medio ambiente sano<sup>4</sup> tanto en su faz individual como colectiva. También distingue el carácter autónomo de este derecho del contenido ambiental que surge de la protección de otros derechos, tales como el derecho a la vida y a la integridad personal. Asimismo, el Tribunal regional establece la obligación de los Estados respecto de la protección y garantía a los derechos a la vida y a la integridad personal relacionados un medio ambiente sano; y delimita los deberes estatales concernientes al alcance de la jurisdicción medioambiental.

En este marco, el presente documento pretende contribuir con la labor de los/as integrantes del Ministerio Público Fiscal, y por lo tanto aborda el estudio de la OC-23/17 y su interrelación con las facultades de intervención del organismo en materia ambiental. Por ello, en primer lugar resumiremos el margen de actuación del MPF en esta temática (apartado 2); a continuación explicaremos el valor de las opiniones consultivas de la Corte IDH para las autoridades públicas, entre las que se encuentra este MPF (apartado 3). Luego identificaremos los estándares desarrollados por la Corte Interamericana sobre el derecho a un medio ambiente sano (apartado 4) y sobre las obligaciones estatales (apartados 5 y 6).

## II. La intervención del Ministerio Público Fiscal en materia ambiental

La actuación del MPF relativa a la protección del medio ambiente encuentra sustento, además del artículo 120 de la Constitución Nacional, en su propia **Ley Orgánica**, que dispone en el artículo 31 inciso d) que los/as magistrados y magistradas de la justicia nacional y titulares de las unidades fiscales en materia no penal con asiento en las provincias tendrán, entre otras funciones, la de “intervenir en casos en los que se encuentren en juego daños causados o que puedan causarse al patrimonio social, a la salud pública **y al medio ambiente**, al consumidor, a bienes o derechos de valor artístico, histórico o paisajístico, en los casos y mediante los procedimientos que las leyes establezcan” (destacado agregado).

La jerarquía del derecho y la necesidad de potenciar la respuesta del MPF en la temática definió la creación, en el año 2006, de la Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental (UFIMA)<sup>5</sup>. Esta dependencia tiene como funciones generar investigaciones preliminares y apoyar las investigaciones en curso sobre infracciones a la ley de residuos peligrosos, todos aquellos delitos que protegen la salud pública relacionados con la protección del ambiente; las infracciones a la ley n° 22.421 de protección y conservación de la fauna silvestre; así como sobre los delitos conexos.

---

4. Siguiendo la terminología utilizada por la Corte IDH, en este documento usaremos indistintamente derecho a un medio ambiente y derecho a un medio ambiente sano, pues “la calificación de sano depende de que los elementos constitutivos del medio ambiente (el agua, el aire o el suelo, entre otros) detenten condiciones técnicas de calidad que los hagan aceptables, de acuerdo con estándares internacionales” (Grupo de Trabajo para el análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, “Indicadores de Progreso: Segundo Agrupamiento de Derechos”, 5 de noviembre de 2013, OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.9/13, párr. 33). Por su parte, el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, utiliza el concepto de “derecho a un ambiente saludable, equilibrado y apto para el desarrollo humano”.

5. Resolución completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2006/pgn-0123-2006-001.pdf>.

Asimismo, para reforzar la protección judicial del derecho y garantizar la intervención del MPF en este tipo de conflictos, en el año 2010 se dictó una instrucción de carácter general dirigida a todos/as los/as fiscales con competencia penal a fin de que en las acciones que deriven de los delitos tipificados en el capítulo IX de la ley n° 24.051 postulen la competencia federal o local según que las sustancias mencionadas en las leyes n° 24.051 y 25.612 pudieran o no afectar a las personas o al medio ambiente más allá de los límites de la provincia<sup>6</sup>.

Por lo demás, fiscales federales y nacionales de diferentes competencias e instancias han tenido la oportunidad de pronunciarse en numerosas causas vinculadas a la protección del medio ambiente. Las temáticas han sido variadas. De este modo, ha habido pronunciamientos sobre el derecho a la tutela judicial efectiva por contaminación; sobre el deber de prevención del daño ambiental y el principio precautorio; sobre los derechos de participación y consulta en materia ambiental; entre otros. Los casos en los/as fiscales han debido participar también fueron diversos. Así, se encuentran asuntos de contaminación ambiental, de utilización de glifosato para fumigaciones, casos de daño ambiental por desmontes, por actividad minera, por construcción de mega emprendimientos inmobiliarios en las costas ribereñas, por la instalación de antenas de telecomunicaciones, por nombrar algunos conflictos emblemáticos.

En estas causas se han generado, además, debates en torno a ciertos institutos procesales, tales como la competencia federal, la facultad de los/as fiscales de impulsar investigaciones preliminares o la suspensión del juicio a prueba. Finalmente, la intervención del MPF se ha dado en causas tanto de naturaleza penal como no penal y en el marco de distintas acciones, como amparos, medidas cautelares o denuncias penales.

### III. El valor de las Opiniones Consultivas de la Corte IDH para los/as integrantes del MPF

El propósito de las opiniones consultivas es interpretar el cuerpo normativo interamericano<sup>7</sup>. Desde sus comienzos, la Corte IDH se ha servido de esta función para desarrollar una exégesis *pro persona* sobre los derechos involucrados en las consultas<sup>8</sup>. A la fecha, la Corte Interamericana ha emitido 24 opiniones consultivas<sup>9</sup>.

---

6. Aprobada mediante la Resolución PGN N° 31/10. Versión completa disponible en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2010/pgn-0031-2010-001.pdf>

7. Cf. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-15/97, "Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Art. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos), de fecha 14 de noviembre de 1997, Serie A N° 15, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_15\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_15_esp.pdf).

8. Así ha conferido contenido al derecho a la libertad de expresión, al derecho de rectificación o respuesta, a la condición jurídica de las niñas, niños y adolescentes, a los derechos de los trabajadores migrantes, entre muchos otros.

9. Para consultar la totalidad de las opiniones consultivas emitidas por la Corte IDH, ver [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda\\_opiniones\\_consultivas.cfm?lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es) A su vez, resulta importante mencionar que recientemente la Dirección General de Derechos Humanos y la Dirección General de Políticas de Género han elaborado un documento de consulta para el MPF sobre la Opinión Consultiva de la Corte IDH sobre identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo (OC-24/17) disponible en: <http://www.mpf.gov.ar/dgdh/files/2018/02/Resumen-OC-identidad-de-g%C3%A9nero-DGDH-DGPG.pdf>.

Basta leer detenidamente algunas de ellas para advertir la importancia de esta competencia de la Corte IDH y su incidencia directa en la real vigencia de los derechos humanos. En tal sentido, la Corte IDH sostuvo en esta ocasión que “la Convención Americana prevé expresamente determinadas pautas de interpretación en su artículo 29, entre las que alberga el principio *pro persona*, que implican que ninguna disposición de dicho tratado puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados, o bien de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”<sup>10</sup>.

En la Opinión Consultiva OC-23/17, consolidando una postura constante en la materia, el tribunal regional se refiere al valor de las opiniones consultivas para las diferentes autoridades públicas, al establecer que “es necesario que los diversos órganos del Estado realicen el correspondiente control de convencionalidad para la protección de todos los derechos humanos, también sobre la base de lo que señale en ejercicio de su competencia consultiva, la que innegablemente comparte con su competencia contenciosa el propósito del sistema interamericano de derechos humanos, cual es ‘la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos’”<sup>11</sup>.

Por lo demás, es profusa la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto a que, por mandato del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, la interpretación que de los preceptos convencionales efectuó la Corte IDH debe servir de guía ineludible para los poderes públicos. Ello por cuanto el Estado argentino ha reconocido la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (cf. arts. 75 de la Constitución Nacional, 62 y 64 de la Convención Americana y 2 de la ley n° 23.054)<sup>12</sup>.

#### IV. Contenido y alcance del derecho a un medio ambiente sano

El derecho a un medio ambiente sano se vincula estrechamente a otros derechos humanos fundamentales. Al respecto, la protección del medio ambiente resulta ser una garantía de los derechos

---

10. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 42.

11. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 28.

12. Ver, especialmente, CSJN, “Recurso de Hecho, Giroldi, Horacio David y otro s/ recurso de casación” (causa n° 32/93), sentencia del 7 de abril de 1995, *Fallos* 318:514. En dicha ocasión se citó a la Corte IDH en su Opinión Consultiva OC-11/90: “Excepciones al agotamiento de los recursos internos” (Arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos), 10 de agosto de 1990, Serie A N° 11. Ver también CSJN, “Recurso de Hecho, Álvarez, Maximiliano y otros c. Cencosud S.A. s/acción de amparo”, sentencia del 7 de diciembre del 2010, *Fallos* 333:2306. En tal oportunidad se utilizaron argumentos de la Corte IDH en su Opinión Consultiva OC-18/03 sobre la *Condición Jurídica y Derechos de los migrantes indocumentados*, 17 de septiembre de 2003, Serie A N° 18. Similar postura es sostenida por esta Procuración General de la Nación en numerosos dictámenes ante el Máximo Tribunal de Justicia, en alguno de los cuales se reforzó el carácter vinculante que tienen las sentencias de la Corte IDH dictadas en procesos contenciosos contra el Estado argentino. Cf. Caso “Menem, Carlos”, del 26 de noviembre de 2014, vinculado con la sentencia emitida por la Corte IDH en “Fontevicchia y D’Amico vs. Argentina”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 29 de noviembre de 2011, Serie C N° 238 (dictamen disponible en [http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2014/AGilsCarbo/noviembre/Menem\\_Carlos\\_M\\_368\\_L\\_XXXIV.pdf](http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2014/AGilsCarbo/noviembre/Menem_Carlos_M_368_L_XXXIV.pdf)). Similar postura se adoptó en “M”, 1117, XLVIII, del 4 de septiembre de 2013 (disponible en [http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2013/AGilsCarbo/septiembre/M\\_C\\_M\\_1117\\_L\\_XLVIII.pdf](http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2013/AGilsCarbo/septiembre/M_C_M_1117_L_XLVIII.pdf)), en relación con la sentencia emitida por la Corte IDH en “Mendoza y otros vs. Argentina”, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia del 14 de mayo de 2003, Serie C N° 260.

económicos, sociales y culturales —como el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho al agua y el derecho a la salud—, pero también de derechos civiles y políticos, pues sin un ambiente sano y saludable no se pueden ejercer plenamente otros derechos como los de expresión e información, de igualdad y no discriminación, el derecho a elegir y ser elegido, etcétera.

Sobre este punto, el actual Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, John H. Knox, en su informe del año 2012 sostuvo que “... [l]os derechos humanos se basan en el respeto de atributos humanos fundamentales como la dignidad, la igualdad y la libertad. La realización de esos atributos depende de un medio ambiente que les permita florecer. Al mismo tiempo, la protección eficaz del medio ambiente depende con frecuencia del ejercicio de derechos humanos que son vitales para la formulación de políticas informadas, transparentes y adecuadas. Los derechos humanos y la protección del medio ambiente son inherentemente interdependientes”<sup>13</sup>.

El derecho al medio ambiente se encuentra ampliamente reconocido en el derecho argentino. Así, por un lado, el artículo 41 de la CN prescribe que “[t]odos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley (...)”.

Asimismo, el artículo 43 de la Carta Magna dispone que la acción de amparo podrá ser ejercida en relación a los derechos que protegen al ambiente, por quien resulte afectado/a, por el defensor o defensora de pueblo y por las asociaciones que propendan a esos fines. En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia en el caso “Halabi”<sup>14</sup>, sostuvo que el artículo 43 refiere a derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto un bien colectivo, como es el medio ambiente<sup>15</sup>.

El derecho al medio ambiente sano también está receptado en algunos instrumentos internacionales vigentes en nuestro país. Así, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al momento de reconocer el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, impone el deber a los Estados parte de adoptar medidas a fin de asegurar la plena efectividad de aquel entre las que se encuentran las necesarias para “(b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente”<sup>16</sup>. Por su parte, el Protocolo de San Salvador prescribe que “1. [t]oda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados parte promoverán la

---

13. A/HRC/22/43, párrafo 10, disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/189/75/PDF/G1218975.pdf?OpenElement>.

14. CSJN, “Halabi Ernesto c/ P.E.N.-LEY 25873-DTO. 1563/04 s/amparo ley 16.986”, sentencia del 24 de febrero de 2009, Fallos 332:111.

15. CSJN, “Halabi”, considerando 11.

16. Art. 12, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (con jerarquía constitucional en virtud del artículo 75 inc. 22, CN).

protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”<sup>17</sup>.

Además, en nuestro país existen numerosas leyes específicas de protección del medio ambiente, como la Ley General del Ambiente (ley n° 25.675); la Ley de gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios (ley n° 25.612); el Régimen de gestión ambiental de aguas (ley n° 25.688); el Régimen de libre acceso a la información pública ambiental (ley n° 25.831); y la Ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos (ley n° 26.331); entre otras.

En el marco de la opinión consultiva analizada, el Tribunal interamericano resaltó que si bien el derecho al medio ambiente no está consagrado expresamente en la CADH debe considerarse incluido entre los derechos económicos, sociales y culturales tutelados por el artículo 26 pues “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”<sup>18</sup>.

En consecuencia, al estar comprendido entre los derechos sociales, al derecho al medio ambiente sano se le aplican los principios de progresividad y no regresividad, que imponen que los Estados se encuentran obligados a asignar el máximo de los recursos disponibles para lograr cada vez un nivel más alto de protección del derecho; y están impedidos de retroceder en la situación de protección alcanzada<sup>19</sup>.

A su vez, la Corte IDH reiteró la interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos civiles y políticos y los derechos 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”.

## **a) Las dos dimensiones del derecho a un medio ambiente sano**

La Corte IDH sostuvo que el derecho a un medio ambiente sano posee dos dimensiones: una colectiva y otra individual.

---

17. Art. 11, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), aprobado por la ley n° 24.658.

18. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 57. Corresponde destacar que en esta misma orientación de incluir el derecho al medio ambiente sano entre los derechos económicos, sociales y culturales la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) decidió crear, en abril de 2014, una Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

19. Al respecto cabe reseñar que dentro de las obligaciones que asumen los Estados parte respecto a la plena efectividad y vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales se incluyen los de adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, “hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (artículo 2, inc. 1, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Del deber de progresividad se deriva, a su vez, la prohibición de regresividad que veda a los Estados retroceder en el grado de realización alcanzado de un determinado derecho. Así, lo que define la violación del tratado no es el contenido de la política pública per se, sino precisamente el retroceso injustificado desde la situación de protección social alcanzada (cf. Comité DESC, Observación General N° 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes [párrafo 1 del artículo 2 del Pacto]”, 1991, punto 9).

En cuanto a la primera, afirmó que “constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras”<sup>20</sup>. Por su parte, respecto a la faz individual consideró que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas en virtud a su conexidad con otros derechos, como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. De este modo, la Corte enfatizó que “[l]a 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”<sup>21</sup>.

## **b) El derecho a un medio ambiente sano como derecho autónomo**

La Corte IDH aseveró en esta Opinión Consultiva que el derecho a un medio ambiente sano es un derecho autónomo. En este sentido, el Tribunal interamericano destacó que este derecho “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 (...), sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos”<sup>22</sup>.

Además la Corte IDH desarrolló la vinculación de este derecho con otros derechos fundamentales. Al respecto, identificó cuáles son los derechos más susceptibles a ser afectados ante determinados tipos de daño ambiental, debido a que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio. Para el Tribunal regional algunos derechos humanos son más susceptibles que otros a determinados tipos de daño ambiental, entre ellos se encuentran los derechos a la vida, integridad personal, vida privada, salud, agua, alimentación, vivienda, participación en la vida cultural, derecho a la propiedad y el derecho a no ser desplazado forzosamente.

## **V. Obligaciones de los Estados en materia de protección ambiental para respetar los derechos a la vida y a la integridad personal**

### **a) Deber de prevención**

La Corte IDH precisó una serie de obligaciones que se derivan del deber de respeto y garantía de los derechos a la vida<sup>23</sup> y a la integridad personal<sup>24</sup> en relación con los daños al medio ambiente.

---

20. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 59.

21. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 59.

22. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 62.

23. Art. 4, CADH.

24. Art. 5, CADH.

En primer lugar, la Opinión Consultiva sostiene que los Estados tienen la obligación de prevenir esos daños, dentro o fuera de su territorio, y detalla de qué modo deben dar cumplimiento a esta obligación. Así, deben regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente; realizar estudios de impacto ambiental; establecer planes de contingencia; y mitigar el daño ambiental significativo que ya se hubiere producido.

Asimismo, para la Corte IDH, los Estados deben “actuar conforme al principio de precaución, a efectos de la protección del derecho a la vida y a la integridad personal, frente a posibles daños graves o irreversibles al medio ambiente, aún en ausencia de certeza científica”<sup>25</sup>.

Los Estados tienen, a su vez, la obligación de cooperar de buena fe para la protección contra posibles daños, notificando a los demás Estados cuando una actividad bajo su jurisdicción podría generar un riesgo de daños significativos o emergencias ambientales.

Según la Opinión Consultiva bajo estudio, todas estas obligaciones deben ser evaluadas y abordadas “siempre teniendo en cuenta el impacto diferenciado que pudieran tener en ciertos sectores de la población, de manera de respetar y garantizar el goce y disfrute de los derechos consagrados en la Convención sin discriminación”<sup>26</sup>. De este modo, la Corte IDH hizo énfasis en la existencia de grupos especialmente vulnerables a los daños al medio ambiente, como los pueblos indígenas, niños y niñas, las personas viviendo en situaciones de extrema pobreza, las minorías y las personas con discapacidad, entre otros, así como el efecto particular que tiene sobre las mujeres.

Es importante recordar que en nuestro país, los principios de precaución y prevención están expresamente estipulados en la Ley General del Ambiente (ley n° 25.675), que en su artículo 4 establece los principios de la política ambiental. Allí, los define como “Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir. Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”. Este principio mereció tratamiento por parte del MPF en distintos dictámenes ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>27</sup>.

## **b) El derecho a la tutela judicial ambiental efectiva**

La Corte IDH reafirmó su jurisprudencia en torno a que el acceso a la justicia constituye una norma

---

25. Opinión Consultiva OC- 23/17, párrafo 180.

26. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 68.

27. Ver, por ejemplo: “Mamani, Agustín Pío y otros el Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram SA s/ recurso”, de fecha 4 de noviembre de 2016, disponible en [http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2016/VAbramovich/noviembre/Mamani\\_Agust%C3%ADn\\_CSJ\\_318\\_2014.pdf](http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2016/VAbramovich/noviembre/Mamani_Agust%C3%ADn_CSJ_318_2014.pdf) “Majul, Julio Jesus c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”, de fecha 01 de febrero de 18, disponible en [http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2018/LMonti/febrero/Majul\\_Julio\\_CSJ\\_714\\_2016\\_RH1.pdf](http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2018/LMonti/febrero/Majul_Julio_CSJ_714_2016_RH1.pdf).

imperativa del derecho internacional<sup>28</sup>. En el caso puntual de la protección ambiental, “el acceso a la justicia permite al individuo velar por que se apliquen las normas ambientales y constituye un medio para remediar cualquier violación a los derechos humanos que hubiera sido causada por el incumplimiento de normas ambientales, incluyendo los recursos y la reparación”<sup>29</sup>.

Según la Opinión Consultiva OC-23/17, “los Estados deben garantizar que los individuos tengan acceso a recursos, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para impugnar cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades públicas que contraviene o puede contravenir las obligaciones de derecho ambiental; para asegurar la plena realización de los demás derechos de procedimiento, es decir, el derecho al acceso a la información y la participación pública, y para remediar cualquier violación de sus derechos, como consecuencia del incumplimiento de obligaciones de derecho ambiental”<sup>30</sup>.

Esta obligación es particularmente relevante para el MPF a partir de la función que desempeña el organismo como garante del acceso a la justicia, conforme el artículo 120 de la Constitución Nacional, y la Ley Orgánica (artículos 1, 2 inciso e, 31 inciso b, y 36), entre otros instrumentos. Este criterio ha sido receptado en diversos pronunciamientos del MPF que han dado cuenta de la necesidad de analizar con máxima prudencia los requisitos para la admisibilidad de distintas vías procesales a fin de garantizar el acceso a la justicia<sup>31</sup>.

### **c) Obligaciones en materia de participación y acceso a la información**

El Tribunal interamericano robusteció su jurisprudencia en torno al contenido y alcance del derecho de acceso a la información en tanto mecanismo que permite la participación en la gestión pública a través del control que ejerce la sociedad<sup>32</sup>. A su vez, en esta Opinión Consultiva la Corte resaltó que “constituyen asuntos de evidente interés público el acceso a la información sobre actividades y proyectos que podrían tener impacto ambiental”<sup>33</sup>.

El Tribunal regional afirmó que los Estados “tienen la obligación de respetar y garantizar el acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente”<sup>34</sup>. Al respecto, destacó que “esta obligación debe ser garantizada a toda persona bajo su jurisdicción, de manera accesible,

---

28. Cf. caso “Goiburú y otros vs. Paraguay”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2006, Serie C Nº 153, párr. 131; y caso “La Cantuta vs. Perú”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C Nº 162, párr. 160.

29. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 234.

30. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 237.

31. A modo de ejemplo ver: “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otro s/ acción de amparo”, de fecha 03 de diciembre de 2014, disponible en [http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2014/AGiilsCarbo/diciembre/Martinez\\_Sergio\\_M\\_1314\\_L\\_XLVIII.pdf](http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2014/AGiilsCarbo/diciembre/Martinez_Sergio_M_1314_L_XLVIII.pdf); “Custet Llambi María Rita -Defensora General- s/ amparo”, de fecha 29 de marzo de 2016, disponible en [http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2016/VAbramovich/marzo/Custet\\_CSJ\\_2810\\_2015.pdf](http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2016/VAbramovich/marzo/Custet_CSJ_2810_2015.pdf); y el citado dictamen “Majul”.

32. Cf. Corte IDH, caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C Nº 151.

33. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 214.

34. Corresponde destacar que la [ley nº 25.831](#) establece el Régimen de libre acceso a la información pública ambiental.

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 Estado”<sup>35</sup>.

Al mismo tiempo, la Corte IDH enfatizó que “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 concluyó que “el Estado debe garantizar oportunidades para la participación efectiva desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones e informar el público sobre estas oportunidades de participación”.

## **VI. Alcance territorial o geográfico de las obligaciones estatales en materia de derechos ambientales: la interpretación del concepto de “jurisdicción” previsto en el art. 1.1 de la CADH**

En ocasión de esta Opinión Consultiva, y a los fines de delimitar las obligaciones estatales en materia de protección del derecho a un medio ambiente sano, la Corte IDH analizó los alcances del término “jurisdicción” previsto en el artículo 1.1 de la Convención Americana. En efecto, en esa norma la CADH establece que “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”.

En ese sentido, el Tribunal regional definió que “la ‘jurisdicción’ a la que se refiere el artículo 1.1 de la Convención Americana no está limitada al territorio nacional de un Estado, sino que contempla circunstancias en que conductas extraterritoriales de los Estados constituyan un ejercicio de la jurisdicción por parte de dicho Estado”<sup>36</sup>. Para la Corte IDH, “el hecho de que una persona se encuentre sometida a la jurisdicción del Estado no equivale a que se encuentre en su territorio”<sup>37</sup>, y el sentido corriente del término, “abarca un concepto más amplio que incluye ciertas formas de ejercicio de la jurisdicción fuera del territorio del Estado en cuestión”<sup>38</sup>. Asimismo, estableció que los criterios por los cuales una conducta extraterritorial de un Estado puede constituir un ejercicio de la jurisdicción deben ser restrictivos<sup>39</sup> y deben analizarse en cada caso concreto.

---

35. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 225.

36. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 75.

37. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 74.

38. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 74.

39. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 81.

En cuanto a las obligaciones derivadas de los daños transfronterizos, la Corte IDH sostuvo que “una persona está bajo la jurisdicción del Estado de origen si media una relación de causalidad entre el hecho que ocurrió en su territorio y la afectación de los derechos humanos de personas fuera de su territorio. El ejercicio de la jurisdicción surge cuando el Estado de origen ejerce un control efectivo sobre las actividades llevadas a cabo que causaron el daño y consecuente violación de derechos humanos”<sup>40</sup>.

## **VII. Palabras finales sobre la importancia de la Opinión Consultiva OC-23/17 para el trabajo del Ministerio Público Fiscal**

La Opinión Consultiva analizada en este documento tiene un valor significativo para la tarea que llevan adelante los y las fiscales en tanto caracteriza al medio ambiente como un derecho humano fundamental. Este enfoque impone al MPF profundizar la mirada y robustecer su actuación como garante de los intereses generales de la sociedad y de la legalidad<sup>41</sup>.

Como se desarrolló, la Opinión Consultiva define el alcance del derecho y delinea obligaciones concretas y precisas en cabeza de las autoridades públicas. Estos estándares deben ser tenidos en cuenta para interpretar las normas internas y su aplicación resulta insoslayable al momento de dictaminar en causas penales o no penales.

Por lo demás, la interpretación del derecho al medio ambiente efectuada por la Corte IDH refuerza la labor del MPF en esta temática en tanto es imprescindible la intervención de un órgano independiente y autónomo en la protección de este derecho.

En resumen, la importancia de la OC-23/17 para la labor de este organismo radica en que:

- caracteriza el derecho al medio ambiente sano como un derecho autónomo que protege intereses jurídicos en sí mismo, y al mismo tiempo identifica la íntima vinculación de este derecho con el resto de los derechos humanos fundamentales;
- define el contenido y alcance del derecho humano al medio ambiente sano en dos dimensiones: individual y colectiva;
- refuerza desde la perspectiva del sistema de protección de derechos humanos interamericano los principios de prevención y el precautorio, establecidos en la Ley General de Ambiente y receptados, como se mencionó, en distintos dictámenes del MPF;

---

40. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 104.

41. Cf. art. 120 de la Constitución Nacional.

- desarrolla el alcance de las obligaciones para garantizar el acceso a la justicia y la protección judicial en materia ambiental; y
- delimita la jurisdicción del Estado argentino en los términos del artículo 1.1 de la CADH y las obligaciones derivadas de daños transfronterizos, algo que resulta de particular interés para el MPF.



MINISTERIO PÚBLICO  
**FISCAL**  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN  
REPÚBLICA ARGENTINA

MINISTERIO PÚBLICO  
**FISCAL**

---

PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN  
REPÚBLICA ARGENTINA

**MINISTERIO PÚBLICO FISCAL | PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN**  
Av. de Mayo 760 (C1084AAP) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina  
(54-11) 4338-4300  
[www.mpf.gob.ar](http://www.mpf.gob.ar) | [www.fiscales.gob.ar](http://www.fiscales.gob.ar)