

NOTAS SOBRE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE
Universidad Monteávila (Venezuela)

Cómo citar/Citation

Hernández-Mendible, V. R. (2024).
Notas sobre la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Revista de Administración Pública, 224, 377-395.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.224.14>

SUMARIO

I. PRESENTACIÓN. II. CASO *HABITANTES DE LA OROYA VS. PERÚ*: 1. Los hechos. 2. El fondo del caso: 2.1. *Los derechos al ambiente sano, salud, integridad personal, vida, niñez, acceso a la información y participación*: 2.1.1. Las obligaciones del Estado de respeto y garantía de los derechos humanos frente a acciones u omisiones de empresas públicas y privadas. 2.1.2. El derecho al ambiente sano, salud, vida, integridad personal, niñez, acceso a la información y a la participación política. 2.1.3. Conclusión. 2.2. *El derecho a la protección judicial en relación con el cumplimiento de los fallos de los tribunales nacionales y del deber de investigar*: 2.2.1. El incumplimiento de la obligación de cumplir los fallos judiciales. 2.2.2. La falta de debida diligencia en la protección de los defensores de derechos humanos ambientales. 3. La decisión. 4. Los votos concurrente y parcialmente disidentes: 4.1. *El voto concurrente de los jueces Ricardo C. Pérez Manrique, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Rodrigo Mudrovitsch*. 4.2. *El voto parcialmente disidente de los jueces Antonio Sierra Porto y Patricia Pérez Goldberg*: 4.2.1. Respecto al derecho al ambiente sano. 4.2.2. En lo atinente al derecho a la salud.

I. PRESENTACIÓN

En el primer cuatrimestre de 2024 se dieron a conocer varios pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos («Corte IDH», «Corte», «Tribunal» o «Tribunal Interamericano»), actuando en función jurisdiccional, entre los que cabe destacar una decisión de especial interés para el Derecho administrativo, que en interpretación y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos («CADH», «Tratado» o «Convención Americana») se pronunció tanto sobre el derecho al ambiente como a la salud en conexión con otros derechos como la vida, integridad personal, niñez, acceso a la información y a la participación política; así como del deber del Estado de asegurar la efectividad del derecho a un recurso judicial efectivo y de proteger a los defensores de derechos humanos.

II. CASO HABITANTES DE LA OROYA VS. PERÚ

La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió el caso, en sentencia de 27 de noviembre de 2023¹.

1. LOS HECHOS

El caso de la comunidad de habitantes del distrito de La Oroya contra Perú nace como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos, por la contaminación producida por el Complejo Metalúrgico de La Oroya, en el departamento de Junín.

Se trata de una empresa minero-metalúrgica que se instaló en 1922, siendo inicialmente de capital extranjero, que luego fue estatizada en 1974 y posteriormente privatizada, a un inversionista de capital extranjero en 1997.

Las víctimas ascienden a un total de 80 personas que pertenecen a 17 familias y 6 personas individuales, de las cuales 38 son mujeres y 42 hombres, todas habitantes de La Oroya.

Se le atribuyó responsabilidad al Estado por la omisión de actuar con la debida diligencia en la regulación, fiscalización y control de las actividades del mencionado complejo, que derivó en la afectación de los derechos al ambiente sano, la salud, la vida y la integridad personal.

También se reclamó que el Estado incumplió con la obligación de progresividad respecto a los derechos a la salud y el ambiente sano, al aprobar nuevos estándares de calidad del aire que resultaron ser regresivos.

¹ Corte IDH, caso *Habitantes de La Oroya vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de noviembre de 2023, serie C, N. 511.

Se consideró que Perú adoptó medidas insuficientes para la protección de los derechos de los niños y que no actuó frente a la principal fuente de riesgo para garantizarles la salud.

Igualmente, en la adopción de las medidas no se otorgaron garantías para el ejercicio del derecho a la participación en los asuntos públicos, al punto que a las víctimas no se les brindó información relevante sobre la actividad que afectaría sus derechos.

Por otro lado, aunque el Tribunal Constitucional de Perú ordenó medidas de protección para la comunidad, el Estado no actuó en cumplimiento de esa decisión para implementar de manera efectiva lo dispuesto en la sentencia, durante un periodo superior a catorce años.

Adicionalmente, se le atribuyó al Estado la falta de debida diligencia para proteger a las víctimas contra los actos de hostigamientos, amenazas y represalias de que dijeron ser víctimas, pues luego de recibir las denuncias no realizó las investigaciones, ni estableció las responsabilidades, así como tampoco sancionó a los culpables.

2. EL FONDO DEL CASO

El caso *Habitantes de La Oroya* se circunscribe a determinar la responsabilidad internacional por incumplimiento del Estado peruano, del deber de respetar y garantizar los derechos al ambiente sano, la salud, la vida, la integridad personal, la niñez, el acceso a la información, la participación política, las garantías judiciales y la protección judicial, en relación con las actividades desarrolladas por el Complejo Metalúrgico La Oroya y las consecuencias que se generaron para las víctimas.

A tales fines el Tribunal Interamericano dividió la motivación en dos ejes principales: en el primer capítulo, evaluó los alegatos respecto de la presunta violación a los derechos al ambiente sano, la salud, la vida, la integridad personal, la niñez, el acceso a la información y la participación política, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno. En el segundo capítulo, analizó la denuncia de violación a los derechos a las garantías judiciales y la protección judicial, en relación con la obligación de respetar los derechos.

2.1. *Los derechos al ambiente sano, salud, integridad personal, vida, niñez, acceso a la información y participación*

Uno de los puntos centrales de la controversia consistió en determinar la responsabilidad del Estado por la violación de los derechos reconocidos en la Convención Americana, en virtud de la falta de debida diligencia en la regulación, fiscalización y control de la actividad minero-metalúrgica realizada por el

Complejo Metalúrgico La Oroya, tanto en los tiempos en que esta fue de titularidad pública como luego cuando pasó a la titularidad privada.

Ello así, la Corte se pronunció en relación con las obligaciones de los Estados para el respeto y garantía de los derechos humanos frente a acciones u omisiones de empresas públicas y privadas; seguidamente pasó a analizar el contenido de los derechos alegados como violados y concluyó analizando los hechos, para determinar si se produjo la violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención Americana.

2.1.1. Las obligaciones del Estado de respeto y garantía de los derechos humanos frente a acciones u omisiones de empresas públicas y privadas

La Corte inició recordando que la primera obligación del Estado es la de «respetar los derechos y libertades» reconocidos en la Convención Americana, razón por cual «la protección de los derechos humanos comprende necesariamente la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal». La segunda obligación consiste en organizar todo el aparato gubernamental en «garantizar» el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención, a todas las personas que se encuentran en su jurisdicción.

Tales obligaciones trascienden las relaciones entre los funcionarios estatales y las personas sujetas a su jurisdicción e, inicialmente, consisten en prevenir que terceros en el ámbito privado vulneren bienes jurídicos protegidos. Sin embargo, se ha hecho la advertencia de que el Estado no es responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida por terceros bajo su jurisdicción, pues éste no tiene una responsabilidad ilimitada, en virtud de lo que cualquier actuación de los particulares que viole los derechos humanos no le es atribuible inmediatamente al Estado, sino que se deberán analizar las circunstancias de cada caso y las obligaciones de garantía.

En este orden de ideas, cabe señalar que las obligaciones del Estado en relación a las actividades de las empresas llevan a tener presente que el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aceptó los «Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”», que la Corte Interamericana asumió en su jurisprudencia precedente.

Los Estados tienen la obligación de evitar las violaciones a derechos humanos producidas por empresas públicas y privadas, en virtud de lo que deben adoptar medidas legislativas y de otro carácter para prevenir dichas violaciones, investigar, sancionar, reparar y adoptar garantías de no repetición, cuando se produzcan las violaciones.

Esto conduce a que los Estados estén obligados a regular que las empresas realicen actuaciones orientadas a respetar los derechos humanos, que se encuentran reconocidos en el bloque de convencionalidad interamericano y las empresas

deban actuar diligentemente para prevenir o evitar que sus actividades provoquen o contribuyan a provocar violaciones a derechos humanos y adoptar medidas dirigidas a subsanar dichas violaciones.

Los Estados deben adoptar las medidas destinadas a que las empresas desarrollen:

a) políticas apropiadas para la protección de los derechos humanos; b) procesos de diligencia debida en relación con los derechos humanos para la identificación, prevención y corrección de violaciones a los derechos humanos, así como para garantizar el trabajo digno y decente; y c) procesos que permitan a la empresa reparar las violaciones a derechos humanos que ocurran con motivo de las actividades que realicen, especialmente cuando estas afectan a personas que viven en situación de pobreza o pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad.

Además, los Estados deben fomentar que las empresas incorporen prácticas de buen gobierno corporativo, que contemplen a sus distintos públicos de interés y que lleven a las empresas a actuar cumpliendo las normas y respetando los derechos humanos, así como la reparación de las personas afectadas.

En fin, las empresas son las primeras interesadas en tener un comportamiento responsable en las actividades que realicen, constituyendo su participación activa un elemento esencial para el respeto y la vigencia de los derechos humanos. Las empresas, por cuenta propia, deben adoptar las medidas preventivas para la protección de los derechos humanos de sus empleados, así como aquellas orientadas a evitar que sus actividades tengan impactos negativos en las comunidades en que las desarrollen o en el ambiente. La regulación de la actividad empresarial no debe requerir que las empresas garanticen resultados, «sino que debe dirigirse a que éstas realicen evaluaciones continuas respecto a los riesgos a los derechos humanos y respondan mediante medidas eficaces y proporcionales de mitigación de los riesgos causados por sus actividades, en consideración a sus recursos y posibilidades, así como con mecanismos de rendición de cuentas respecto de aquellos daños que hayan sido producidos. Se trata de una obligación que debe ser adoptada por las empresas y regulada por el Estado».

2.1.2. El derecho al ambiente sano, salud, vida, integridad personal, niñez, acceso a la información y a la participación política

Seguidamente fueron analizados cada uno de los derechos denunciados como vulnerados por la actividad de la empresa y la falta de diligencia debida del Estado.

a) El contenido del derecho al ambiente sano

El derecho al ambiente sano se encuentra protegido por el art. 26 de la Convención Americana, en virtud de la obligación de los Estados de alcanzar el

«desarrollo integral» de sus pueblos, que tiene su sustento en la Carta de la Organización de Estados Americanos.

Este derecho al ambiente sano también ha sido reconocido en el Protocolo de San Salvador y a nivel constitucional por 16 Estados del continente americano. Más recientemente el relator especial sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente presentó los Principios Marco sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente, al Consejo de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2018 y luego en 2022, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas reconoció el derecho a un ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano.

En interpretación de tales antecedentes la Corte Interamericana reconoció «que el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal y es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad». Este comprende un conjunto de elementos procedimentales que se manifiestan en las obligaciones de acceso (a la información pública, a la participación política y a la justicia) y sustantivos como el aire, el agua, los alimentos, el ecosistema y el clima, entre otros.

Destacó la Corte que la contaminación del aire y del agua puede producir efectos adversos para la existencia de un ambiente saludable y sostenible, en la medida que puede afectar los ecosistemas acuáticos, la flora, la fauna y el suelo, por el depósito de contaminantes y la alteración de su composición, lo que puede generar consecuencias para la salud y las condiciones de vida de las personas.

Conforme a esto, la contaminación del aire y del agua puede afectar derechos como el ambiente sano, la vida, la salud, la alimentación y la vida digna, cuando esta produce daños significativos a los bienes básicos protegidos por dichos derechos.

Lo anterior permitió afirmar respecto al aire, que «las personas gozan del derecho a respirar un aire cuyos niveles de contaminación no constituyan un riesgo significativo al goce de sus derechos humanos», es decir, el derecho a respirar aire limpio como un componente sustantivo del derecho al ambiente sano. Esto implica que el Estado estará obligado a: «a) establecer leyes, reglamentos y políticas que regulen estándares de calidad del aire que no constituyan riesgos a la salud; b) monitorear la calidad del aire e informar a la población de posibles riesgos a la salud; c) realizar planes de acción para controlar la calidad del aire que incluyan la identificación de las principales fuentes de contaminación del aire, e implementar medidas para hacer cumplir los estándares de calidad del aire», es decir, debe diseñar sus normas, planes y adoptar medidas de control de la calidad del aire siguiendo los estándares de la mejor ciencia disponible y los criterios de disponibilidad, accesibilidad, sostenibilidad, calidad y adaptabilidad, incluso apoyándose en la cooperación internacional.

En lo que concierne al agua, también se reconoció que «las personas gozan del derecho a que el agua se encuentre libre de niveles de contaminación que constituyan un riesgo significativo al goce de sus derechos humanos». Esto impone la obligación para los Estados de: «a) diseñar normas y políticas que definan los estándares de la calidad del agua y, reforzadamente, en aguas tratadas y residuales

que sean compatibles con la salud humana y de los ecosistemas; b) monitorear los niveles de contaminación de las masas de agua y, de ser el caso, informar los posibles riesgos a la salud humana y a la salud de los ecosistemas; c) realizar planes y, en general, emprender toda práctica con la finalidad de controlar la calidad del agua, que incluyan la identificación de sus principales causas de contaminación; d) implementar medidas para hacer cumplir los estándares de calidad del agua; y e) adoptar acciones que aseguren la gestión de los recursos hídricos de forma sostenible», es decir, debe diseñar sus normas, planes y adoptar medidas de control de la calidad del agua siguiendo los estándares de la mejor ciencia disponible y los criterios de disponibilidad, accesibilidad, sostenibilidad, calidad y adaptabilidad, incluso apoyándose en la cooperación internacional.

Existe una intensa relación entre el derecho al agua en proyección sustantiva del derecho al ambiente y el derecho al agua como derecho humano. Aquella protege los cuerpos de agua como elementos del ambiente y tiene un valor en sí, que comprende un interés universal y de relevancia para los demás seres vivos, es decir, se funda en el paradigma ecocéntrico; y este reconoce la trascendencia que tiene el agua en los seres humanos y su sobrevivencia, lo que impone proteger el acceso, uso y aprovechamiento por ellos, desde una perspectiva antropocéntrica. La afectación de uno no implica necesariamente la vulneración de los otros.

La obligación estatal de protección del derecho al ambiente —incluido el aire limpio y el agua— comprende a la esfera privada, para prevenir que terceros vulneren los bienes jurídicos protegidos e involucra «todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que sus eventuales violaciones sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito». Tal obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento, por el hecho de que el derecho haya sido violado.

El derecho al ambiente sano también conduce a la obligación de protección de la comunidad internacional integralmente considerada, ante «conductas ilícitas o arbitrarias que causen daños graves, extensos, duraderos e irreversibles» al ambiente, en especial en un escenario de crisis climática, que atenta contra la supervivencia de las especies.

La protección internacional del ambiente exige el reconocimiento de una norma imperativa (*jus cogens*) que prohíba las conductas ilícitas o arbitrarias, por lo que debe tener reconocimiento de la comunidad internacional como una norma que no admite derogación. Esta debe garantizar el interés de las generaciones tanto presentes como futuras.

b) El derecho a la salud

El derecho a la salud está reconocido por la Carta de la Organización de Estados Americanos y protegido por el art. 26 de la Convención Americana. El

contenido y alcance se deduce de los arts. XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 10 del Protocolo de San Salvador.

La Corte consideró que «la salud constituye un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades», es decir, que se requiere de «ciertas precondiciones necesarias para una vida saludable, por lo que se relaciona directamente con el acceso a la alimentación y al agua».

Ello así, la contaminación ambiental puede afectar el suelo, agua y aire, lo que puede alterar gravemente las precondiciones de la salud humana y producir afectaciones al derecho a la salud. Por ello, la garantía del derecho incluye la protección contra daños graves al ambiente.

El Tribunal recordó que la obligación de protección del derecho a la salud supone el deber estatal de asegurar el acceso de las personas a servicios esenciales de salud, garantizando una prestación médica de calidad y eficaz, así como de impulsar el mejoramiento de las condiciones de salud de la población. Este derecho comprende la atención de salud oportuna y apropiada, conforme a los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, cuya aplicación dependerá de las capacidades de cada Estado. En ejecución de esta obligación, el Estado deberá dar especial cuidado a los grupos vulnerables y proceder según la legislación nacional aplicable y los recursos disponibles de manera progresiva.

c) El derecho a la vida y la integridad personal

El Tribunal sostuvo que el derecho a la vida es fundamental en la Convención Americana, pues de su protección depende la realización de los demás derechos. Esto conduce a establecer la obligación de los Estados de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para su pleno goce y ejercicio del derecho a la vida, de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.

Los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas necesarias y adecuadas para disuadir cualquier amenaza al derecho a la vida, así como establecer un sistema de justicia efectivo, que sea capaz de investigar, castigar y reparar toda afectación de la vida por parte de agentes estatales o particulares; y aquellas deben asegurar el acceso a las condiciones necesarias que garanticen una vida digna, lo que incluye la adopción de medidas positivas para prevenir la violación de este derecho.

El derecho a la integridad personal comprende tanto la física como la psíquica y su violación abarca «desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes, cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según factores endógenos y exógenos (duración de los tratos, edad, sexo, salud, contexto, vulnerabilidad, entre otros) que deberán ser analizados en cada situación concreta».

Existe una estrecha relación entre el derecho a la vida y el derecho a la integridad personal. La falta de acceso a las condiciones que garantizan una vida digna

también materializa una violación al derecho a la integridad personal, como sucede en los casos relacionados con la salud. Igualmente, los proyectos o intervenciones en el ambiente pueden representar un riesgo a la vida y a la integridad personal de las personas.

d) Los derechos de la niñez

El Estado se encuentra obligado a adoptar las medidas de protección especiales, inspiradas en el principio del interés superior del niño, asumiendo su posición de garante con mayor cuidado y responsabilidad, en consideración a su condición especial de vulnerabilidad.

La protección de la niñez tiene como objetivo final el desarrollo de la personalidad de los niños y el disfrute de los derechos que les han sido reconocidos. Estos tienen derechos especiales, a los que corresponden deberes específicos por parte de la familia, la sociedad y el Estado.

El interés superior de los niños es un principio regulador de la normativa relativa a los derechos de la niñez, que se funda en la dignidad del ser humano, en las características propias de los niños y en la necesidad de propiciar el desarrollo de estos. A tal efecto, los Estados deben reservar un lugar central a la salud infantil, en sus estrategias de adaptación al cambio climático y mitigación de sus consecuencias.

La protección especial a los niños como colectivo especialmente vulnerable por la contaminación ambiental tiene especial relevancia, en virtud del principio de equidad intergeneracional. Los derechos de las generaciones futuras imponen a los Estados la obligación de respetar y garantizar el disfrute de los derechos humanos de los niños, así como de abstenerse de cualquier actuación que ponga en peligro sus derechos en el futuro.

La Corte Interamericana consideró que el principio del interés superior del niño «constituye un mandato de priorización» de los derechos de los niños frente a las decisiones que puedan afectarlos (positiva o negativamente), tanto en el ámbito legislativo, administrativo y judicial. En función de lo señalado, el Estado debe prevenir que las actividades de las empresas que sean contaminantes afecten los derechos de los niños, para lo cual deberá adoptar medidas especiales —exigiendo un proceso estricto de diligencia debida y estableciendo un sistema eficaz de vigilancia—, de protección para mitigar los efectos de la contaminación ambiental, cuando esta constituya un riesgo significativo y adopte las medidas para atender a quienes hayan sido afectados, así como evitar que los riesgos continúen.

Conforme al Acuerdo de París, se ha reconocido que «el cambio climático es un problema de toda la humanidad» y corresponde a los Estados el deber reforzado de protección a la niñez y las acciones en contra de los riesgos a su salud, generados por la emisión de gases contaminantes que contribuyen al cambio climático.

e) Los derechos al acceso a la información y la participación política

e.1. El derecho al acceso a la información

Los derechos a buscar y a recibir informaciones brindan cobertura al derecho de las personas a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las excepciones permitidas por la Convención. El acceso a la información de interés público bajo el control del Estado asegura la participación en la gestión pública, mediante el control social que se puede ejercer con dicho acceso y que fomenta la transparencia de las actividades estatales, así como promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre la gestión pública.

El acceso a la información sobre actividades —de exploración y explotación de los recursos naturales en el territorio de las comunidades indígenas— y proyectos —de industrialización forestal— que podrían tener impacto ambiental constituyen asuntos de evidente interés público. El acceso a la información ambiental debe ser asequible, efectivo y oportuno.

El derecho de las personas a obtener información genera la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que el interesado pueda conocerla y valorarla. Esta obligación del Estado de suministrar información de oficio se denomina «obligación de transparencia activa», que impone el deber de suministrar al público la máxima cantidad de información y que esta sea completa, comprensible, se brinde en un lenguaje accesible, se encuentre actualizada y que sea efectiva, para los distintos sectores de la población. Se aplica el principio de máxima divulgación y un régimen restringido de excepciones.

El derecho de acceso a la información se soporta en los principios de publicidad y transparencia y asegura el derecho a la participación en los asuntos públicos, de manera efectiva y responsable.

e.2. El derecho a la participación política

El derecho a la participación de las personas en la dirección de los asuntos públicos reconocido en la Convención Americana se proyecta sobre los asuntos ambientales, al punto de permitir la integración de las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al ambiente. Por otro lado, el derecho a la participación en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, contribuye a construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales.

El derecho de participar en los asuntos públicos le impone a los Estados la obligación de garantizar la participación de las personas en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el ambiente, para lo cual previamente debe haber asegurado el acceso a la información relevante. Esta participación pública «debe garantizarse efectivamente desde las primeras etapas del proceso de adopción de

decisiones e informar al público sobre estas oportunidades de participación». Los mecanismos de participación pública en materia ambiental son variados y comprenden las audiencias públicas, la notificación y las consultas, la participación en procesos de formulación y la aplicación de leyes, así como mecanismos de revisión judicial.

2.1.3. Conclusión

La Corte concluyó que los Estados se encuentran obligados a adoptar todas las medidas a su alcance, a fin de evitar daños significativos al ambiente en general, y al aire limpio y al agua en particular. La obligación de prevención en materia ambiental conduce al Estado al deber de regular, supervisar y fiscalizar las actividades que impliquen riesgos significativos al ambiente.

También destacó la Corte que el Estado tiene la obligación de prevenir la contaminación ambiental, como parte de su deber de garantizar el derecho a la salud, la vida digna y la integridad personal, lo que a su vez conlleva el deber de proveer servicios de salud a las personas afectadas por dicha contaminación, más aún cuando esto pueda impactar la integridad personal o la vida de las personas. Además, sostuvo que dicha contaminación ambiental puede tener una incidencia negativa diferenciada en grupos en situación de vulnerabilidad, particularmente en los niños, razón por la cual el Estado está obligado a adoptar medidas especiales de protección del ambiente y la salud de la niñez, en aplicación del principio del interés superior y de equidad intergeneracional.

En este orden de ideas recordó que el Estado está obligado a garantizar el acceso a la información, con sujeción al principio de transparencia activa en asuntos ambientales, para que las personas puedan ejercer sus derechos e igualmente debe garantizar el derecho a la participación efectiva en las decisiones de política pública que afectan al ambiente, como expresión del derecho a participar en los asuntos públicos.

Conforme a esto, el análisis sobre las obligaciones del Estado en la protección de los derechos afectados por la contaminación ambiental, tanto en su dimensión individual como colectiva, llevó a concluir que este incumplió con su deber de regulación previo al año 1993 y además incumplió con su deber de supervisión y fiscalización de las actividades de la empresa al otorgarle prórrogas para el cumplimiento de las obligaciones ambientales. También incumplió su deber de prevención al otorgar dichas prórrogas, aunque la evidencia técnica demandaba la realización de acciones inmediatas por parte del Estado, de conformidad con su deber de debida diligencia para evitar daños significativos al ambiente y, en general, por sus omisiones en la fiscalización efectiva de las actividades de la empresa. Además, el decreto del poder ejecutivo «que modificó en el año 2017 los valores máximos de dióxido de azufre permisibles en el aire, constituyó una medida deliberadamente regresiva que violó la obligación de desarrollo progresivo respecto del derecho al medio ambiente sano».

La prolongada exposición al plomo, cadmio, arsénico y dióxido de azufre constituyeron un riesgo significativo para la salud humana, pues estos metales pueden depositarse en el cerebro, hígado, riñones, huesos, pulmones, ojos y piel, y producir enfermedades, como le ocurrió a las víctimas que estuvieron expuestas a todos estos metales y que no recibieron atención médica adecuada por el Estado. Este además incumplió con su deber especial de protección de la niñez.

Se determinó que aunque el Estado tenía una obligación de brindar información completa y comprensible sobre la contaminación ambiental, a la que se encontraban expuestas las víctimas por las actividades de la empresa y sobre los riesgos que dicha contaminación suponía para la salud, no existieron medidas de información antes de 2003 y las actuaciones posteriores fueron insuficientes, lo que constituyó un incumplimiento de su deber de transparencia activa y puso en riesgo el ejercicio de los derechos a la salud, la integridad personal, la vida y la participación política.

Tampoco se demostró la existencia de espacios de participación efectiva en la toma de decisiones en materia ambiental, siendo que la ausencia de información constituyó un obstáculo a la efectiva participación de la comunidad y una franca violación al derecho al acceso a la información.

En razón de lo anterior, la Corte concluyó que el Estado es responsable por la violación a los derechos al ambiente sano, la salud, la integridad personal, la vida, el acceso a la información y la participación, en perjuicio de las ochenta víctimas; además resultó responsable por la violación a los derechos de la niñez, en relación con el derecho al ambiente sano, la salud, la integridad personal y la vida; y también es responsable por la violación de la obligación de desarrollo progresivo, todos reconocidos en la Convención Americana.

2.2. El derecho a la protección judicial en relación con el cumplimiento de los fallos de los tribunales nacionales y del deber de investigar

El derecho a la protección judicial para que sea realmente efectivo supone que el Estado cumpla las obligaciones convencionales de ejecutar las decisiones de los tribunales nacionales; y además que las autoridades competentes realicen las investigaciones de las respectivas denuncias por amenazas, constreñimientos u hostigamientos de que puedan ser víctimas los defensores de derechos humanos, en especial, aquellos que lo hacen en asuntos ambientales.

2.2.1. El incumplimiento de la obligación de cumplir los fallos judiciales

La Convención Americana reconoce el derecho a la protección judicial y, en el caso concreto, la Corte precisó que los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia para la protección del ambiente, garantizando que las personas tengan acceso a recursos tramitados conforme a las reglas del debido proceso, para impugnar cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autori-

dades públicas que contradiga o pueda contravenir las obligaciones de derecho ambiental, para asegurar la efectividad de los demás derechos de acceso, es decir, el derecho al acceso a la información y a la participación pública, así como para remediar cualquier violación de sus derechos, «como consecuencia del incumplimiento de obligaciones de derecho ambiental».

En lo que concierne al cumplimiento de las sentencias, se ha señalado que la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten una sentencia, sino que se requiere además que se garanticen los medios eficaces para ejecutar las decisiones definitivas, de modo que se satisfaga lo declarado, es decir, la efectividad exige la ejecución, que debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido mediante la aplicación idónea. Para lograr plenamente la efectividad de la sentencia, «la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora».

Ahora bien, la sentencia del Tribunal Constitucional peruano en principio constituyó una decisión a un recurso judicial idóneo, para la protección de los derechos de las presuntas víctimas, en el que se reconocieron los altos niveles de contaminación en el aire en La Oroya y los riesgos que suponía para la salud de la población, por lo que ordenó una serie de medidas dirigidas a la protección de dichos bienes jurídicos.

Esto condujo a la Corte Interamericana a analizar si el Estado cumplió con las órdenes contenidas en la sentencia del Tribunal Constitucional, como lo exige la Convención Americana.

El Tribunal Constitucional estableció un plazo de treinta días para implementar un sistema de emergencia, con la finalidad de lograr la «inmediata recuperación» de las personas contaminadas por plomo en La Oroya, dando prioridad a los niños, las niñas y las mujeres gestantes.

La Corte Interamericana consideró que las acciones del Estado no ejecutaron la orden del Tribunal Constitucional de atender de forma «concreta, dinámica y eficiente» a la población contaminada por plomo en La Oroya, por lo que concluyó que el Estado no cumplió con la primera orden.

Aunque el Estado cumplió con la elaboración del diagnóstico y la aprobación de un Plan de Acción, estas no dieron efectividad a la orden del Tribunal Constitucional en lo que concierne al mejoramiento de la calidad del aire en La Oroya, incumpliendo con la segunda orden.

En cuanto a las medidas adoptadas para informar a la población sobre los estados de alerta, se consideró que fueron limitadas e insuficientes para prevenir los riesgos a la salud y evitar la exposición de la población a la contaminación, por lo que concluyó que estas no fueron efectivas y que el Estado no cumplió con la tercera orden.

Igual se advirtió que aunque los dosajes de sangre permitieron conocer la situación epidemiológica de la población en La Oroya, estos no fueron suficientes para considerarse como un programa de vigilancia epidemiológica, por lo que no se cumplió con la cuarta orden.

En conclusión, el Estado incumplió con su deber de dar cumplimiento efectivo de la sentencia del Tribunal Constitucional, por lo que incurrió en violación de la Convención Americana, en perjuicio de las 80 personas que son víctimas en el proceso.

2.2.2. La falta de debida diligencia en la protección de los defensores de derechos humanos ambientales

La Corte ha reconocido que el derecho a un recurso judicial implica el deber de investigar con la debida diligencia las presuntas violaciones de derechos humanos, sancionar a los responsables y otorgar una reparación adecuada a las víctimas. El deber de investigar las amenazas y atentados a la integridad y a la vida de los defensores de derechos humanos, «son particularmente graves porque tienen un efecto no sólo individual, sino también colectivo».

Coherente con su jurisprudencia precedente sobre los defensores de derechos humanos —casos *Barahona Bray vs. Chile*² y *Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados «José Alvear Restrepo» vs. Colombia*³— y en especial de aquellos que lo hacen en asuntos ambientales, supone el deber de los Estados de crear las condiciones legales y fácticas en las cuales puedan desarrollar libremente su función.

Los actos de hostigamiento en perjuicio de algunas de las víctimas se produjeron en un contexto de conflicto que ha existido hasta el presente en La Oroya, como resultado de las reacciones ante las denuncias por la contaminación generada por las actividades del Complejo Metalúrgico.

El Estado alegó que los hechos relacionados por la Comisión y los representantes de las víctimas fueron denunciados frente a órganos que no poseían competencia para investigarlos y que «no ostentan la intensidad suficiente» para ser considerados actos de amenazas u hostigamiento.

La Corte reiteró su jurisprudencia según la cual el Estado tiene la obligación de proteger a los defensores de los derechos humanos cuando son objeto de amenazas e investigar las violaciones cometidas en su contra. En el presente caso, la Corte considera que el Estado no logró acreditar que brindó respuesta a las denuncias formuladas por las víctimas, que se relacionaban con actos de hostigamiento hacia las personas defensoras del ambiente y la salud en La Oroya, por lo que el Estado incumplió con su deber de investigar con la debida diligencia los hechos denunciados, incurriendo en responsabilidad internacional por violación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

² Corte IDH, caso *Barahona Bray vs. Chile*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 24 de noviembre de 2022, serie C, N. 481.

³ Corte IDH, caso *Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados «José Alvear Restrepo» vs. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 18 de octubre de 2023, serie C, N. 506.

3. LA DECISIÓN

El Tribunal Interamericano, en votación dividida de cinco votos a favor y dos en contra, declaró responsable al Estado por la violación del derecho al ambiente sano, tanto en la perspectiva de exigibilidad inmediata como de prohibición de regresividad; en su dimensión individual y colectiva, así como de violación del derecho a la salud.

La Corte por unanimidad declaró responsable al Estado por la violación de los derechos a la vida, la vida digna y la integridad personal; de los derechos de la niñez; de los derechos al acceso a la información y la participación pública; del derecho a un recurso judicial efectivo, y del incumplimiento de su deber de investigar.

Con la finalidad de brindar una reparación integral a las víctimas, se estableció un catálogo de órdenes al Estado para que continúe las investigaciones a las amenazas y los hostigamientos a las víctimas y respecto de la contaminación ambiental en La Oroya; que realice un diagnóstico de línea base y un plan de acción para remediar los daños ambientales en La Oroya; que brinde tratamiento médico gratuito y por el tiempo necesario a las víctimas de violaciones de los derechos a la salud, la integridad personal y la vida digna, que lo requieren; que realice las publicaciones indicadas en la sentencia y el acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional.

También se deberán realizar las reformas legislativas que incorporen los estándares de calidad del aire, para la protección del ambiente y la salud; debiendo adoptar las medidas para garantizar los sistemas de estados de alerta y que los habitantes de La Oroya que sufran síntomas o enfermedades derivadas de la exposición a contaminantes cuenten con un sistema de atención médica especializada.

Igualmente, el Estado deberá adoptar y ejecutar medidas para garantizar que las operaciones del Complejo Metalúrgico de La Oroya se realicen conforme a los estándares ambientales internacionales y de la legislación nacional, incluso mediante la realización de medidas de compensación ambiental y garantizará que los titulares mineros ejecuten sus actividades atendiendo a los Principios rectores sobre empresas y Derechos Humanos, y los Principios marco sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente.

Adicionalmente, el Estado debe implementar un programa de capacitación a los funcionarios que laboren en el Poder Judicial y en las entidades con competencias en el sector minero; debiendo diseñar un sistema de información que recopile, almacene y brinde datos sobre la calidad del aire y agua en las zonas donde exista mayor actividad minero-metalúrgica; la elaboración del plan para la reubicación de aquellos habitantes de La Oroya que deseen ser reasentados.

Finalmente se condenó al Estado a pagar las cantidades indicadas por concepto de indemnización por daño material e inmaterial, así como el reintegro de costas y gastos del proceso.

4. LOS VOTOS CONCURRENTES Y PARCIALMENTE DISIDENTES

Tres de los jueces interamericanos han manifestado de manera conjunta su posición concurrente y otros dos expresaron al alimón su criterio parcialmente disidente respecto a la resolución del caso. A continuación, se expondrán resumidamente sus razonamientos.

4.1. *El voto concurrente de los jueces Ricardo C. Pérez Manrique, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Rodrigo Mudrovitsch*

Los jueces Pérez Manrique, Ferrer Mac-Gregor Poisot y Mudrovitsch aportaron argumentos a la motivación de la sentencia, que se resumen a continuación.

Iniciaron recordando que no es la primera oportunidad en que la Corte Interamericana se pronuncia sobre el derecho humano al ambiente, no obstante, justificaron el interés en el voto concurrente para señalar la evolución del mismo en el ámbito interamericano.

Destacaron que se trata de un derecho cuyo reconocimiento se ha adoptado con retraso, pero su avance internacional crea la necesidad de resaltar su importancia para las generaciones presentes y futuras.

La sentencia coloca en el centro al derecho al ambiente y su vinculación con otros derechos, que se consideraron lesionados a ochenta habitantes de la mencionada población, lo que llevó a calificar lo ocurrido como una violación de naturaleza colectiva, como consecuencia de los altos niveles de contaminación derivados del Complejo Metalúrgico de La Oroya, que conllevó más de cien años de violaciones con riesgos de irreversibilidad. En la sentencia se dejó establecida la referida contaminación y el conocimiento que el Estado tenía de la situación que constituía un riesgo para los derechos al ambiente y a la salud de las personas.

Ello así, quieren dejar expresada su opinión de cómo la jurisprudencia y normativa interamericana ha evolucionado y ampliado gradualmente, al punto de reconocer la autonomía de este derecho en su dimensión individual y colectiva.

Esto condujo a desarrollar cinco aspectos relacionados con el derecho al ambiente y su incidencia en las generaciones presentes y futuras, que se formularon en el siguiente orden: la visibilización del fallo en el contexto que denominan «verde», en el derecho internacional de los derechos humanos; la evolución de la jurisprudencia interamericana sobre el ambiente; resaltar algunos aspectos en materia de ambiente que se desarrollan en la sentencia; subrayar la dimensión colectiva de este derecho y su relevancia en materia de reparaciones colectivas y de no repetición; destacar el carácter de *jus cogens* de la protección del ambiente, profundizando en el principio de equidad intergeneracional y, finalmente, se expusieron las conclusiones generales.

Esta sentencia viene a consolidar la jurisprudencia sobre la justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales fundamentada en el art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El

fallo tiene una especial incidencia colectiva respecto a los daños ambientales y la adopción de garantías de no repetición, que se orientan a reducir los riesgos para las futuras generaciones y permiten que los Estados cuenten con estándares de actuación frente al cambio climático.

En criterio de los jueces concurrentes, el deber de protección del ambiente constituye una norma de *jus cogens*, es decir, se trata de una norma imperativa de derecho internacional, dado que su incumplimiento constituye una amenaza para la supervivencia de la humanidad y sus valores fundamentales. De lo anterior se deriva el derecho de cada Estado de reclamar su cumplimiento y exigir la responsabilidad de otro Estado para la protección de este patrimonio común de la humanidad.

Según esto es posible exigir a los Estados que adopten sus actuaciones y sometan sus abstenciones al cumplimiento de estos deberes, so pena de incurrir en responsabilidad internacional.

También destacan que existe un derecho al desarrollo sostenible que se infiere de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y que «goza de protección convencional en virtud del art. 26 de la Convención Americana; a lo que se suma la declaración del derecho humano al desarrollo de 1986».

Este derecho al desarrollo sostenible tiene como contrapartida la obligación estatal de adaptar «los modelos de producción, explotación y consumo de forma tal que estén diseñados para asegurar su continuidad en el tiempo, sin menoscabo de la calidad del ambiente para las generaciones futuras». Este derecho-deber tiene una íntima relación con el principio de equidad intergeneracional, «que no implica una negación al desarrollo de los Estados, sino que impone adoptar una perspectiva “verde” a partir de la armonización entre necesidades presentes y proyecciones futuras».

El desarrollo sostenible se proyecta en una triple perspectiva: ecológica, social y económica, que los Estados deben promoverse de forma integral, teniendo particular consideración los «grupos especialmente vulnerables, entre los que se encuentran los niños, niñas, mujeres y personas con discapacidad, pueblos indígenas, entre otros».

Al considerar al ambiente como patrimonio común de la humanidad y vincularlo con una norma de *jus cogens*, genera para los Estados un deber de colaboración o solidaridad internacional en la formulación de políticas públicas, investigación, control y promoción del ambiente. Ello conduce a conjugar esfuerzos entre particulares, empresas y Estados para construir la perspectiva de desarrollo sostenible.

Una de las dimensiones del principio de equidad intergeneracional refiere a su vinculación con el ambiente y tiene como finalidad preservar la libertad de las generaciones futuras. En síntesis, este principio persigue conciliar el deber del Estado de procurar el máximo bienestar de la sociedad con el deber de no amenazar de manera desproporcionada el bienestar y la supervivencia de las generaciones futuras. Esta manifestación de la equidad intergeneracional impone a

los Estados tres deberes concretos: «conservación de opciones, conservación de calidad y conservación de acceso».

Las autoridades administrativas y jurisdiccionales de los Estados deben tener en cuenta no solo los principios de precaución y prevención, sino también la regla *in dubio pro natura*, como pauta hermenéutica y que ante lagunas normativas o de dudas interpretativas deben optar por aquella solución más protectora del ambiente.

En conclusión, el caso *Habitantes de La Oroya* constituye un paso en la consolidación de la justiciabilidad directa de los DESCAs ante el Tribunal Interamericano, que será complementado cuando se resuelva la solicitud de Opinión Consultiva presentada por Colombia y Chile, sobre *Emergencia Climática y Derechos Humanos*, en el Sistema Interamericano.

4.2. El voto parcialmente disidente de los jueces Antonio Sierra Porto y Patricia Pérez Goldberg

Los jueces Sierra Porto y Pérez Goldberg manifiestan su disidencia parcial de la mayoría, con los siguientes argumentos:

4.2.1. Respecto al derecho al ambiente sano

Recuerdan que en la Opinión Consultiva 23/17, sobre medio ambiente, la Corte se pronunció sobre el derecho humano a un ambiente sano.

Sobre este señalan en primer lugar, la vinculación entre este derecho y otros derechos humanos relacionados con los pueblos indígenas y tribales, como la propiedad colectiva y los recursos naturales que se encuentran en sus territorios y que son necesarios para la supervivencia de dichos pueblos y el derecho a una vida digna.

A lo anterior ha advertido que existen diversos sistemas de protección de derechos humanos, entre los que se cuenta el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que reconocen el derecho al ambiente sano como un derecho en sí mismo, que tiene una proyección tanto individual como colectiva. En su dimensión colectiva, el derecho a un ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. En su dimensión individual, su vulneración puede tener consecuencias directas o indirectas sobre las personas, debido a su conexión con otros derechos como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. Ello así, la degradación del ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad.

Manifestaron su conformidad en el reconocimiento del derecho a un ambiente sano como un derecho en sí mismo, que debe ser protegido, tanto en el nivel de las jurisdicciones nacionales (por medio de los mecanismos previstos en los respectivos ordenamientos jurídicos internos) como en el ámbito de la juris-

dicción internacional que compete a la Corte Interamericana. No obstante, esto no supone que pueda ser justiciable en aplicación del art. 26 de la Convención Americana, tal como lo han expuesto previamente.

4.2.2. En lo atinente al derecho a la salud

En lo que concierne al derecho humano a la salud, señalan que conforme a la Convención Americana como al Protocolo de San Salvador, la valoración de los posibles daños debe hacerse en conexión con los derechos a la vida o integridad personal que hayan experimentado las víctimas, ante una acción u omisión del Estado en el caso concreto.

Sin embargo, la Corte Interamericana al analizar en la sentencia el derecho a la integridad personal, se aparta de este criterio hermenéutico y no resulta posible comprender cómo las afectaciones al derecho a la salud son distintas a aquellas infligidas a la integridad personal de las víctimas.

Cuestionan esta manera de proceder porque además de incorrecta, afecta la interpretación del derecho a la integridad personal que se ve despojado de su auténtico contenido.

La manera correcta de abordar el análisis de los derechos a la salud y al ambiente, sin exceder los límites materiales de su competencia, consiste en verificar el incumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional, que materializa la violación del derecho a un recurso judicial efectivo y que habría permitido proteger los derechos conexos, sin incurrir en un exceso en el ejercicio de la competencia.

