

# La vereda jurisprudencial de los derechos de naturaleza económica, social, cultural y ambiental ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Alexis Silva Tosca\*

**Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) son un grupo de prerrogativas, en su mayoría programáticas, que históricamente han adolecido de *justiciabilidad*; es decir, de la posibilidad de ser exigidos jurisdiccionalmente. Al respecto, resulta importante precisar que, si bien la *justiciabilidad* se encuentra ligada al concepto de *exigibilidad*, estos no son intercambiables, puesto que este último tiene como objetivo la realización de un derecho, independientemente de los mecanismos a través de los cuales se pretenda este fin; mientras que, la *justiciabilidad*, se encamina a que dicha realización se materialice, por conducto de instancias encargadas de administrar justicia.<sup>1</sup>**

En concreto, en el sistema interamericano de derechos humanos, al revisar su documento fundante, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (en adelante, CADH), se observa que, los DESCAs, no se encuentran pormenorizadamente reconocidos, sino de manera general; esto, debido a que su artículo 26 establece el desarrollo progresivo, en materia de estos derechos.<sup>2</sup> En ese sentido, cabe preguntarse: ¿esto habilita a las víctimas de violaciones a reclamar expresamente alguno de los DESCAs a través del sistema interamericano de peticiones individuales?

Para contestar dicha interrogante, es menester adentrarnos en lo establecido por el Protocolo Adicional a la CADH en materia de DESC (Protocolo de San Salvador). Si bien este acuerdo internacional reconoce diversos derechos de esta categoría (derechos laborales y sindicales, así como derechos relacionados a la seguridad social, la salud, el medio ambiente sano, la alimentación, los beneficios culturales, la protección de las personas de edad avanzada, entre otros), tiene una cláusula limitativa respecto de la *justiciabilidad* de estos derechos. Esto se constata en su artículo 19, numeral 6, en el cual se señala que, solo la libertad sindical y la educación, pueden ser exigidos jurisdiccionalmente al igual que los demás derechos de la CADH.<sup>3</sup> ¿Y qué sucede, entonces, con los otros DESCAs?

Ante este panorama normativo, en un primer momento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo, Corte IDH) utilizó el umbral normativo de otros artículos de la CADH para subsumir una violación a algunos de los DESCAs. Por

\* Máster en Giustizia Costituzionale e Diritti Umani por la Università di Bologna (Italia). Especialista en Gobernanza Económica y Derechos Humanos por la Universidad Castilla-La Mancha (España). Diplomado en Estudios Jurídicos Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es Visitante Profesional en el Área Legal de Supervisión de Cumplimiento de Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Costa Rica). Correo: alexis.silvatosca@studio.unibo.it

ejemplo, en 2003 dicho tribunal hilvanó un vínculo entre el artículo 21 de la CADH, relativo a la propiedad privada, y el derecho a continuar recibiendo una pensión, tal como se puede constatar en la sentencia del caso *Cinco Pensionistas vs. Perú*.<sup>4</sup>

Los hechos del caso versan sobre cinco personas que se jubilaron entre 1975 y 1990 después de veinte años de servicio en la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) de ese país bajo un régimen laboral de la actividad pública al amparo legal del Decreto-Ley 20530 de 1974, cuya intención era ampliar el espectro pensionario a prestadores de servicios para el Estado. Pese a que en 1981 entró en vigor una nueva disposición que modificó el régimen laboral del personal de la SBS a uno de actividad privada, los cinco pensionistas optaron por continuar en el régimen laboral de actividad pública, ya que la misma norma permitía esta alternativa a personas que hubieran sido beneficiadas por el Decreto-Ley 20530 antes mencionado. Conforme a ello, el Estado reconoció el derecho a una pensión de cesantía nivelable a estas personas de acuerdo con las percepciones que generaran los puestos que ejercían en el tiempo en que se jubilaron. De esta manera, las nivelaciones fueron efectuadas de forma sucesiva y periódica; sin embargo, en 1982 la SBS, sin previo aviso, suspendió los pagos para uno de estos pensionistas, mientras que en los demás redujo el monto pagado en un aproximado de 78%. Por consiguiente, estas personas presentaron acciones de amparo contra dicha institución, cuyas exigencias fueron declaradas fundadas por la Corte Suprema de Perú, por lo que se ordenó tanto a la SBS como al Ministerio de Economía y Finanzas que realizaran lo determinado en la sentencia; pero, dado su falta de acatamiento, se presentaron acciones de cumplimiento ante el Tribunal Constitucional de ese país, el cual se pronunció al mismo tenor de la Corte Suprema.

Así fue como, en 1998, el caso fue presentado ante la Comisión Interamericana y, eventualmente, en 2001 ante la Corte IDH. Esta última concluyó que el Estado, después de haber cambiado de manera arbitraria el monto de las pensiones que recibían las personas referidas, sin dar cumplimiento a los ordenamientos judiciales, violó el artículo 21 de la CADH sobre la propiedad privada, debido a que los pensionistas tenían ya un derecho adquirido sobre su pensión nivelada, la cual formaba parte de su patrimonio propio. Como puede observarse, la Corte IDH no se pronunció sobre el artículo 9, relacionado a la seguridad social del Protocolo de San Salvador, sino que, por imposibilidades *ratione materiae*, tuvo que recurrir en ese momento a la propiedad privada.

Otro hito jurisdiccional en materia de DESCAs en el sistema interamericano, fue la aplicación directa del citado Protocolo de San Salvador, en el caso *Gonzales Lluy vs. Ecuador* de 2015, al determinar que hubo una violación, específicamente, al derecho a la educación, reconocido en el artículo 13 de dicho acuerdo internacional.<sup>5</sup> Esto gracias a lo anteriormente explicado sobre la posibilidad de exigir directamente solo el derecho a la educación y la libertad sindical, en virtud del artículo 19.6 del protocolo de marras.

Este caso se originó en 1998 cuando, a causa de una transfusión sanguínea sin los controles médicos adecuados, una menor de edad de tres años, de nombre Talía Gabriela Gonzales Lluy, contrajo VIH; situación que, con los años, la condujo a ella y a su familia —padres y hermano— a sufrir diversos tratos discriminatorios; entre ellos, la negación por parte de su escuela de educación básica para continuar con sus estu-

dios, precisamente por motivos de su condición de salud, cuando la menor tenía cinco años de edad. En sede nacional, se presentó ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes un recurso de amparo constitucional, el cual fue declarado inadmisibles bajo el argumento de que, ante la colisión de los derechos individuales (derecho de la educación de Talía) y los derechos colectivos (derecho a la vida de los otros estudiantes), aquellos que debían prevalecer eran estos últimos. Consecuentemente, el caso fue presentado en 2006 a la Comisión Interamericana, la cual sometió el asunto a la Corte IDH en 2014. Al respecto, la Corte IDH determinó en su sentencia que, el Estado ecuatoriano, había transgredido, *inter alia*, el artículo 13 del Protocolo de San Salvador (derecho a la educación) en relación con el artículo 19 de la CADH (derechos de los niños), debido a que existió una diferencia de trato motivada por el estado de salud de Talía, sobre todo, teniendo en cuenta que el posible riesgo de contagio a los otros menores era sumamente mínimo, por lo que, la medida adoptada, fue la más lesiva y desproporcionada. Ello evidenció la ausencia de “adaptabilidad del entorno educativo” a la condición particular de la víctima, como, por ejemplo, a través de medidas de bioseguridad a fin de evitar la posible transmisión de enfermedades que deben tenerse en todo centro educativo.<sup>6</sup>

Por otro lado, la sentencia de este caso —aunado al avance en justiciabilidad de los DESCAs— también contribuyó a sentar un precedente importante sobre un aspecto de los derechos humanos, que hoy ha tomado mayor fuerza en trincheras judiciales, esto es, la *interseccionalidad*. Esto debido a que la Corte IDH arguyó que, en la violación al derecho humano a la educación de Talía, confluyeron distintos factores de vulnerabilidad y de riesgo de discriminación dado que, además de su condición de persona portadora con VIH, era una niña, una mujer y una persona que vivía en situación de pobreza.

Ahora bien, quizá uno de los hitos más sobresalientes durante la década pasada en cuanto a la *justiciabilidad* de los DESCAs, lograda por conducto del artículo 26 de la CADH, fue la sentencia del caso Lagos del Campo vs. Perú del 2017.<sup>7</sup> Los hechos del caso versan sobre el despido en 1989 del señor Alfredo Lagos del Campo, de la empresa Ceper-Pirelli, cuando él fungía como el Presidente electo por la Asamblea General del Comité Electoral de la Comunidad Industrial de dicha corporación. El argumento de su despido fue por “faltamiento grave de palabra”, a causa de una declaración pública en una revista, en la cual afirmó supuestas irregularidades de que, el directorio de esa empresa, había cometido en el proceso de elecciones de ese mismo año. Consecuentemente, la víctima acudió ante los órganos judiciales laborales de primera instancia, quienes cuales determinaron que, el despido, era improcedente e injustificado. No obstante, después de la interposición de un recurso de apelación por parte de la empresa, el órgano colegiado de alzada en dicha materia, revocó la sentencia mencionada, concluyendo que el despido era legal y justificado. Pese a esto, el señor Lagos presentó diversos recursos que no tuvieron éxito en su concesión, o bien en, su admisión. Por consiguiente, la víctima tampoco pudo verse beneficiada de la seguridad social del empleo en el que se encontraba.

En dicha sentencia, se utilizó por vez primera el contenido del artículo 26 de la CADH, concatenado a su vez con lo establecido por la *Carta de la Organización de los Estados Americanos* y la *Declaración Americana*, para concluir que existía una vulneración a la estabilidad laboral, motivada por el despido injustificado del señor Lagos

del Campo. La Corte IDH entendió que, el despido arbitrario del señor Lagos del Campo por parte de un ente privado, debido a que el Estado no adoptó medidas adecuadas en el acceso a la justicia para proteger el derecho al trabajo del primero, no pudo ser reinstalado, ni tampoco tuvo la oportunidad de gozar de su correspondiente pensión, aunado a la ausencia de una indemnización justa. Así pues, tales circunstancias tuvieron un impacto negativo en los ámbitos de la vida privada y profesional de la víctima. Por esos motivos, en la sentencia se determinó que existía una vulneración a la estabilidad laboral, motivada por el despido injustificado del señor Lagos del Campo como trabajador de un ente privado, y la imposibilidad de obtener justicia por parte del Estado.<sup>8</sup>

A partir de entonces, la Corte IDH ha hecho uso del artículo 26 de la CADH con el propósito de declarar la violación de uno o varios de los DESCAs. En ese tenor, otro parteaguas importante en la jurisprudencia regional fue la sentencia en el caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina de 2020.<sup>9</sup> Este caso es particularmente importante debido a que, por vez primera, la Corte IDH analizó, bajo el umbral del artículo citado, los derechos a un medio ambiente sano, alimentación, agua e identidad cultural. Dicha asociación fue formada por varias comunidades indígenas de la Provincia de Salta, en Argentina<sup>10</sup>, las cuales, desde el año 1991 formalizaron su reclamo respecto de un conjunto de tierras (inicialmente más de 600.000 hectáreas, colindantes con Bolivia y Paraguay), cuya titularidad se remontaría al siglo XVII, esto de cara a la también pretensión de adjudicación de parte del territorio a favor de familias criollas. El caso fue sometido a la Corte IDH hasta el año 2018, y durante esas casi tres décadas, el Estado argentino no logró concluir de manera eficaz con la implementación de acciones a favor del territorio indígena, a pesar de los acuerdos establecidos. Cabe subrayar que, en ese *inter* de tiempo, se construyó un puente internacional y se llevaron a cabo talas ilegales, actividades de ganadería, así como cercamientos con alambrados.

De acuerdo con la Corte IDH, estos hechos representaron un obstáculo para el modo tradicional de acceso al agua y alimentos para estas comunidades, pues se perjudicaron los recursos forestales y la biodiversidad; situación que, a su vez, causó un daño en la identidad cultural de dichas personas, dado que las variaciones de la manera en que vivían estas comunidades no fueron consentidas por ellos. Todo esto, con independencia de las acciones realizadas por el Estado argentino que, en la realidad, no significaron una restitución efectiva para estas comunidades indígenas.

Asimismo, vale la pena recordar otros casos subsecuentes, en los que el tribunal regional falló a favor de una violación al artículo 26 de la CADH, y que están relacionados a condiciones laborales. Muestra de ello fue la sentencia en el caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus Familiares Vs. Brasil, emitida en 2020.<sup>11</sup> Los hechos se remontan al año 1998, cuando ocurrió una explosión de una fábrica de fuegos ubicada en unos potreros en el municipio de Santo Antônio de Jesús, del Estado de Bahia, la cual contaba con la autorización necesaria del Ministerio del Ejército y del gobierno municipal. Empero, nunca hubo controles sobre las condiciones de supervisión de trabajo del lugar por parte de las autoridades correspondientes, sobre todo teniendo en cuenta la peligrosidad del contexto laboral. La explosión cobró varias víctimas mortales, entre las cuales la gran mayoría eran mujeres, con un total de 59 fallecidas. De ellas, cuatro mujeres se encontraban en estado de gestación

y 19 eran niñas, además también falleció un niño. En total, dicha calamidad dejó 60 fallecidos, así como seis sobrevivientes (tres mujeres, dos niños y una niña). Es de mencionar que la mayor parte de esas mujeres que laboraban en dicha fábrica eran afrodescendientes en situación de pobreza.

Por consiguiente, la Corte IDH determinó que el Estado brasileño era responsable de incumplir el contenido y alcance del artículo 26 de la CADH, debido a que no realizó las diligencias necesarias para fiscalizar las inmediaciones donde trabajaban estas personas, que en su gran mayoría eran mujeres afrodescendientes de escasos recursos (lo cual, a su vez, constituyó una discriminación estructural e interseccional), además de que, pese a las prohibiciones en la materia, en dicho lugar trabajaban niñas y niños. A la luz de la interpretación de este tribunal, estas personas no contaron con condiciones de trabajo que fueran equitativas y satisfactorias, en términos de seguridad y prevención de accidentes laborales, máxime, tratándose de labores que ponen en riesgo tanto la integridad como la vida de las personas.

Por último, resulta oportuno mencionar otra sentencia reciente del 2021, en la que también se identificó una violación al artículo 26 de la CADH, a raíz de cuestiones también relacionadas con el derecho al trabajo en el caso *Busos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*.<sup>12</sup> En este asunto, hubo 42 personas (entre ellas, un niño de dieciséis años de edad), que laboraban como buzos de pesca para empresas privadas, quienes pertenecían a la comunidad indígena *miskitu*, y vivían en el departamento “Gracias a Dios”, en situación de pobreza. Como consecuencia de los buceos profundos, la mayoría de estas personas —en total 34— sufrieron distintos accidentes que les ocasionaron enfermedades, entre ellas, el síndrome de descompresión, que al final cobró la vida de 12 de ellos. Sumado a esto, durante una explosión en una embarcación, siete personas perdieron la vida, y en cuanto al menor de edad, desapareció tras ser desamparado en un cayuco por parte del propietario de la embarcación.

En este caso, la Corte IDH —además de reiterar su jurisprudencia en torno a la discriminación estructural e interseccional por tratarse de personas indígenas, uno de ellos niño, y en condiciones de pobreza— estableció que, bajo los parámetros del artículo 26 de la CADH, y, a efecto de prevenir transgresiones por parte de particulares a la normatividad en materia de derechos humanos, existe la obligación para los Estados de realizar prácticas de supervisión en las empresas privadas que realicen labores peligrosas, como por ejemplo la pesca por buceo. Amén de lo anterior, siguiendo su análisis jurisprudencial, es menester contar con normas estatales que prevengan tales violaciones en los ámbitos privados, y, ante un eventual quebrantamiento a los preceptos relacionados con los derechos humanos, es imprescindible llevar a cabo los deberes específicos de investigar, sancionar y reparar a las víctimas. En este orden ideas, para dicho tribunal regional y con relación al tema que atañe a esta investigación (los DESCAs), Honduras violó los derechos a la salud, a las condiciones laborales justas, equitativas y satisfactorias, así como a la seguridad social de esas personas.

Indudablemente, la vereda jurisprudencial, que la Corte IDH ha emprendido desde hace más de dos décadas en materia de DESCAs, ha venido madurando en términos de argumentación jurídica, puesto que, del uso del artículo 21 al hoy ya recurrente empleo del artículo 26 de la CADH, existe una diferencia diametral, la cual está calando en la conciencia regional. Aunado a ello, está la plausibilidad que

representan las líneas jurisprudenciales desarrolladas sobre la estructuralidad y la interseccionalidad, que se han aparejado con la protección de los DESCAs. Quizá ahora sería prudente preguntarse: ¿cuál será el nuevo rumbo hermenéutico de la Corte IDH, en materia de DESCAs? ¿Continuará en los próximos años utilizando el umbral normativo del tan generalizado artículo 26 de la CADH? ¿Cabría la posibilidad de debatir sobre una enmienda al Protocolo de San Salvador a fin de hacer justiciables de manera autónoma otros DESCAs a la par del derecho a la educación y la libertad sindical? Cuestionamientos que podrían motivar otras investigaciones en este ámbito.

Por el momento, es pertinente concluir que, la importante faena de la Corte IDH en materia de protección de DESCAs, ha incidido positivamente en los ordenamientos internos de los Estados parte. Este ha sido el caso mexicano, donde, desde la segunda década del siglo XX, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como instancia máxima de justicia constitucional en el país, ha vuelto justiciables los DESCAs en diferentes sentencias estructurales. Ejemplo de ello han sido las sentencias en los casos de *Trabajadoras del Hogar*, *Laguna del Carpintero* y *Pabellón 13*, por mencionar algunos.

Empero, aún queda un tramo largo y empedrado de *justiciabilidad* en materia de DESCAs, ya que, por una parte, las sentencias como garantías secundarias —tanto en el ámbito nacional de los Estados parte del sistema interamericano por conducto de sus altas cortes de constitucionalidad, como en la jurisprudencia de la propia Corte IDH— impulsan su protección jurisdiccional efectiva; pero su cumplimiento se ha visto ofuscado por la sombra de la apatía y la falta de voluntad presupuestal de las autoridades en el ámbito local, lo cual abre la puerta a otra arista del sistema interamericano, a saber: la supervisión de cumplimiento de sentencias. Un tema que, sin duda, sitúa en tela de juicio todo lo que hasta ahora aquí se ha analizado sobre la eficacia de la exigibilidad jurisdiccional de los DESCAs.

## Notas

- <sup>1</sup> Urquilla, Carlos, *La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, p. 85.
- <sup>2</sup> El artículo 26 sobre el “Desarrollo progresivo” se consigna dentro del Capítulo III de la CADH, denominado “Derechos económicos, sociales y culturales”, y señala lo siguiente: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”
- <sup>3</sup> El artículo 19, numeral 6, del Protocolo en cuestión establece lo siguiente: “En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 [libertad sindical] y en el artículo 13 [derecho a la educación] fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado Parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.
- <sup>4</sup> Corte IDH, Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú, Sentencia de 28 de febrero de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas).
- <sup>5</sup> Corte IDH, Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, Sentencia de 1 de septiembre de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
- <sup>6</sup> La Corte IDH enlistó las tres obligaciones que tienen los Estados en torno al derecho de acceso a la educación aplicado a personas con VIH/SIDA, las cuales son: “i) el derecho a disponer de información oportuna y libre de pre-

juicios sobre el VIH/SIDA; ii) la prohibición de impedir el acceso a los centros educativos a las personas con VIH/SIDA, y iii) el derecho a que la educación promueva su inclusión y no discriminación dentro del entorno social”. Ibidem, párr. 241.

- <sup>7</sup> Corte IDH, Caso Lagos del Campo Vs. Perú, Sentencia de 31 de agosto de 2017 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
- <sup>8</sup> Cabe señalar que, la Corte IDH señaló cuáles son las obligaciones que tienen los Estados parte en los ámbitos privados, a fin de proteger el derecho a la estabilidad laboral: “a) adoptar las medidas adecuadas para la debida regulación y fiscalización de dicho derecho; b) proteger al trabajador y trabajadora, a través de sus órganos competentes, contra el despido injustificado, c) en caso de despido injustificado, remediar la situación (ya sea, a través de la reinstalación o, en su caso, mediante la indemnización y otras prestaciones previstas en la legislación nacional). Por ende, d) el Estado debe disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una situación de despido injustificado, a fin de garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva de tales derechos”. Ibidem, párr. 149.
- <sup>9</sup> Corte IDH, Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, Sentencia de 6 de febrero de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas).
- <sup>10</sup> Tales comunidades indígenas pertenecen a los pueblos Wichí (Mataco), Iyjwaja (Chorote), Komlek (Toba), Niwackle (Chulupí) y Tapy’y (Tapiete).
- <sup>11</sup> Corte IDH, Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antõnio de Jesus y sus Familiares Vs. Brasil Sentencia de 15 de julio de 2020 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
- <sup>12</sup> Corte IDH, Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y Otros) Vs. Honduras, Sentencia de 31 de agosto de 2021.