

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

CASO EMPLEADOS DE LA FÁBRICA DE FUEGOS EN SANTO ANTÔNIO DE JESUS Y SUS FAMILIARES VS. BRASIL

SENTENCIA DE 15 DE JULIO DE 2020

(Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

En el *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*,

la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana”, “la Corte” o “este Tribunal”), integrada por los siguientes jueces:

Elizabeth Odio Benito, Presidenta;
L. Patricio Pazmiño Freire, Vicepresidente;
Eduardo Vio Grossi, Juez;
Humberto Antonio Sierra Porto, Juez;
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juez;
Eugenio Raúl Zaffaroni, Juez, y
Ricardo Pérez Manrique, Juez;

presentes, además,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y
Romina I. Sijniensky, Secretaria Adjunta,

de conformidad con los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”) y con los artículos 31, 32, 42, 65 y 67 del Reglamento de la Corte (en adelante “el Reglamento” o “el Reglamento de la Corte”), dicta la presente Sentencia, que se estructura en el siguiente orden:

TABLA DE CONTENIDO

I INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA	4
II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE	5
III COMPETENCIA	8
IV EXCEPCIONES PRELIMINARES	8
A. Alegada inadmisibilidad del sometimiento del caso a la Corte en virtud de la publicación del Informe de Admisibilidad y Fondo por parte de la Comisión	8
A.1. Alegatos del Estado, observaciones de la Comisión y de los representantes	8
A.2. Consideraciones de la Corte	9
B. Alegada incompetencia <i>ratione materiae</i> respecto de las supuestas violaciones al derecho al trabajo	9
B.1. Alegatos del Estado, observaciones de la Comisión y de los representantes	9
B.2. Consideraciones de la Corte	10
C. Alegada falta de agotamiento de los recursos internos	10
C.1. Alegatos del Estado, observaciones de la Comisión y de los representantes	10
C.2. Consideraciones de la Corte	12
V CONSIDERACIÓN PREVIA	13
A. Alegatos del Estado, observaciones de la Comisión y de los representantes	13
B. Consideraciones de la Corte	14
B.1 Respecto de las presuntas víctimas fallecidas y sobrevivientes	15
B.2 Respecto de los familiares de las presuntas víctimas fallecidas	17
VI PRUEBA	18
A. Admisibilidad de la prueba documental	18
B. Admisibilidad de la prueba testimonial y pericial	18
VII HECHOS	18
A. Contexto	19
A.1 Características relevantes de la población de la región de Santo Antônio de Jesus	19
A.2 La producción de fuegos artificiales en el municipio de Santo Antônio de Jesus	20
B. El trabajo en la fábrica de “Vardo de los Fuegos”	22
C. La explosión en la fábrica de fuegos	24
D. Los procesos internos	25
D.1 Proceso Penal	26
D.2 Procesos civiles	27
D.3 Procesos laborales	29
D.4 Proceso Administrativo	29
E. Marco normativo vigente para la fecha de los hechos	30
E.1 En relación con el control de actividades peligrosas	30
E.2 En relación con el derecho al trabajo	31
VIII FONDO	33
VIII-1 DERECHOS A LA VIDA, A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y DE LA NIÑA Y DEL NIÑO EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETO Y GARANTÍA (ARTÍCULOS 4.1, 5.1 Y 19 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 1.1 DE LA MISMA)	33
A. Alegatos de las partes y de la Comisión	33
B. Consideraciones de la Corte	34
B.1 Regulación de la fabricación de fuegos artificiales en Brasil	37
B.2 Análisis de la presunta atribución de responsabilidad al Estado en el presente caso	38
B.3 Conclusión	40
VIII-2 DERECHOS DE LA NIÑA Y DEL NIÑO, A LA IGUAL PROTECCIÓN DE LA LEY, A LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN Y AL TRABAJO, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES	

DE RESPETO Y GARANTÍA (ARTÍCULOS 19, 24 Y 26 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA EN RELACIÓN CON EL ARTICULO 1.1 DE LA MISMA)	40
A. Alegatos de las partes y de la Comisión	40
B. Consideraciones de la Corte	42
B.1 El derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo	44
B.1.1 El contenido del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo	46
B.1.2 Afectación del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias en el caso concreto	50
B.2 Prohibición del trabajo infantil	50
B.3 Prohibición de discriminación	52
B.4. Conclusión	58
VIII-3 DERECHOS A LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y A LA PROTECCIÓN JUDICIAL, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETO Y GARANTÍA (ARTÍCULOS 8.1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 1.1 DE LA MISMA)	59
A. Alegatos de las partes y de la Comisión	59
B. Consideraciones de la Corte	61
B.1. La debida diligencia y el plazo razonable	62
B.1.1 El Proceso Penal	64
B.1.2 Las causas civiles	65
B.1.3 Los procesos laborales	67
B.2 Ausencia de protección judicial efectiva	69
B.3. Conclusión	70
VIII-4 DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL DE LOS FAMILIARES DE LAS PRESUNTAS VÍCTIMAS (ARTÍCULO 5 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA)	70
A. Alegatos de las partes y de la Comisión	70
B. Consideraciones de la Corte	70
IX REPARACIONES (APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 63.1 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA)	74
A. Parte lesionada	75
B. Obligación de investigar	75
C. Medidas de rehabilitación	76
D. Medidas de satisfacción	77
D.1. Publicación de la sentencia	77
D.2. Acto público de reconocimiento de responsabilidad	78
E. Garantías de no repetición	79
F. Indemnizaciones compensatorias	81
F.1. Daños materiales	81
F.2. Daños inmateriales	83
G. Costas y gastos	84
H. Modalidad de cumplimiento de los pagos ordenados	86
X PUNTOS RESOLUTIVOS	86
ANEXO 1.	91
ANEXO 2.	97

I

INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSIAS

1. *El caso sometido a la Corte.* – El 19 de septiembre de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana” o “la Comisión”) sometió a la jurisdicción de la Corte Interamericana el *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares contra la República Federativa de Brasil* (en adelante “el Estado” o “Brasil”). De acuerdo con la Comisión Interamericana, el caso se relaciona con la explosión de una fábrica de fuegos artificiales en Santo Antônio de Jesus, ocurrida el 11 de diciembre de 1998, en la que murieron 64 personas y seis sobrevivieron, entre ellos 22 niños y niñas. La Comisión determinó que el Estado violó: i) los derechos a la vida y a la integridad personal de las presuntas víctimas y sus familiares, pues no cumplió con sus obligaciones de inspección y fiscalización conforme a su legislación interna y al derecho internacional; ii) los derechos del niño; iii) el derecho al trabajo, pues conocía que en la fábrica se estaban cometiendo graves irregularidades que implicaban un alto riesgo e inminente peligro para la vida e integridad personal de los trabajadores; iv) el principio de igualdad y no discriminación, pues la fabricación de fuegos artificiales era, para el momento de los hechos, la principal e, incluso, la única opción laboral para los habitantes del municipio, quienes dada su situación de pobreza no tenían otra alternativa que aceptar un trabajo de alto riesgo, con baja paga y sin medidas de seguridad adecuadas, y v) los derechos a las garantías judiciales y protección judicial, pues en los procesos civiles, penales y laborales seguidos en el caso, el Estado no garantizó el acceso a la justicia, la determinación de la verdad de los hechos, la investigación y sanción de los responsables ni la reparación de las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos ocurridas.

2. *Trámite ante la Comisión.* – El trámite ante la Comisión fue el siguiente:

- a) *Petición.* – El 3 de diciembre de 2001, Justiça Global, el Movimento 11 de Dezembro, la Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - Subseção de Salvador-, el Fórum de Direitos Humanos de Santo Antônio de Jesus/Bahia, Ailton Jose dos Santos, Yulo Oiticica Pereira y Nelson Portela Pellegrino presentaron la petición inicial en representación de las presuntas víctimas.
- b) *Audiencia Pública ante la Comisión, allanamiento y solución amistosa.* – El 19 de octubre de 2006, la Comisión llevó a cabo una audiencia pública sobre el caso. En ella, el Estado indicó que no cuestionaría la admisibilidad del caso y reconoció su responsabilidad respecto a la falta fiscalización. Asimismo, propuso que las partes iniciaran un proceso de solución amistosa. Al día siguiente, esto es, el 20 de octubre de 2006, se realizó una reunión de trabajo con las partes, en la que acordaron iniciar un proceso de solución amistosa¹. Sin embargo, el 18 de octubre de 2010, la parte peticionaria solicitó a la Comisión que suspendiera el procedimiento de solución amistosa y emitiera el Informe de Fondo², pedido ratificado el 17 de diciembre de 2015³. Esta solicitud se fundamentó en que continuaban sin reparación las violaciones alegadas.
- c) *Informe de Admisibilidad y Fondo.* – El 2 de marzo de 2018, la Comisión emitió el Informe de Admisibilidad y Fondo No. 25/18 (en adelante “Informe de Admisibilidad

¹ Cfr. Acta de la reunión de inicio del proceso de solución amistosa, 20 de octubre de 2006 (expediente de prueba, folios 803 a 804).

² Cfr. Comunicación No. 090/10 JG/RJ, remitida por los peticionarios a la Comisión Interamericana, 18 de octubre de 2010 (expediente de prueba, folios 191 a 193).

³ Cfr. Comunicación No. JG 76/15 remitida por los peticionarios a la Comisión Interamericana, 17 de diciembre de 2015 (expediente de prueba, folios 618 a 623).

y Fondo" o "Informe No. 25/18"), en el cual llegó a una serie de conclusiones⁴ y formuló varias recomendaciones al Estado.

- d) *Notificación al Estado.* - Dicho informe fue notificado a Brasil mediante comunicación de 19 de junio de 2018, otorgándole un plazo de dos meses para informar sobre el cumplimiento de las recomendaciones. El Estado no presentó información al respecto.

3. *Sometimiento a la Corte.* - El 19 de septiembre de 2018, la Comisión sometió a la jurisdicción de la Corte la totalidad de los hechos y supuestas violaciones de derechos humanos descritas en el Informe No. 25/18 "por la necesidad de obtención de justicia y reparación para las presuntas víctimas y sus familiares"⁵.

4. *Solicitudes de la Comisión Interamericana.* - Con base en lo anterior, la Comisión solicitó a la Corte que concluyera y declarara la responsabilidad internacional del Estado por las violaciones contenidas en su Informe de Admisibilidad y Fondo (*supra* párr. 2.d) y ordenara al Estado, como medidas de reparación, aquellas incluidas en dicho informe. Este Tribunal nota con preocupación que, entre la presentación de la petición inicial ante la Comisión y el sometimiento del caso ante la Corte, han transcurrido casi 17 años.

II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE

5. *Notificación al Estado y a los representantes.* - El sometimiento del caso fue notificado al Estado y a los representantes de las presuntas víctimas⁶ el 30 de octubre de 2018.

6. *Escrito de solicitudes, argumentos y pruebas.* - El 8 de enero de 2019, el Movimento 11 de Dezembro, Justiça Global, la Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, el Fórum de Direitos Humanos de Santo Antônio de Jesus/Bahia, Ailton José dos Santos, Yulo Oiticica y Nelson Portela Pellegrino (en adelante "los representantes") presentaron su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas (en adelante "escrito de solicitudes y argumentos"), en los términos de los artículos 25 y 40 del Reglamento de la Corte. Coincidieron con las conclusiones de la Comisión sobre los artículos convencionales violados y alegaron la violación de los derechos a la vida y a la integridad personal también en relación con la protección a la familia, establecida en el artículo 17 de la Convención. Solicitaron que se ordenara al Estado la adopción de diversas medidas de reparación y el reintegro de costas y gastos.

7. *Escrito de contestación.* - El 18 de marzo de 2019, el Estado⁷ presentó su escrito de

⁴ La Comisión concluyó que el Estado es responsable por las violaciones a los derechos a la vida y a la integridad personal, en relación con el deber de especial protección de la niñez; el derecho al trabajo, a la igualdad y no discriminación, y los derechos a las garantías judiciales y protección judicial, establecidos en los artículos 4.1, 5.1, 19, 24, 26, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de las presuntas víctimas individualizadas en el Informe de Admisibilidad y Fondo.

⁵ La Comisión designó como delegadas y delegado a la Comisionada Antonia Urrejola Noguera, al Secretario Ejecutivo Paulo Abrão y a la Relatora Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, Soledad García Muñoz, así como a las señoras Silvia Serrano Guzmán y Paulina Corominas Etchegaray y al señor Luis Carlos Buob Concha, abogadas y abogado de la Secretaría Ejecutiva, como asesoras y asesor legales.

⁶ Los representantes de las presuntas víctimas son el Movimento 11 de Dezembro, Justiça Global, la Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, el Fórum de Direitos Humanos de Santo Antônio de Jesus/Bahia, Ailton José dos Santos, Yulo Oiticica y Nelson Portela Pellegrino.

⁷ El 15 de marzo de 2019, el Estado remitió a la Corte IDH una lista actualizada de sus agentes designados en el presente caso: Ministro João Lucas Quental Novaes de Almeida; Consejero Marco Túlio Scarpelli Cabral; Secretaria Bruna Vieira de Paula Silveira, subjefe de la División de Derechos Humanos; Secretaria Vanessa Sant'Anna Bonifácio Tavares, asesora de la División de Derechos Humanos; Secretario Daniel Leão Sousa, asesor de la División

contestación al sometimiento del caso y al escrito de solicitudes y argumentos (en adelante “contestación” o “escrito de contestación”), en el cual interpuso cuatro excepciones preliminares⁸ y se opuso a las violaciones alegadas y a las solicitudes de medidas de reparación presentadas por la Comisión y los representantes.

8. *Observaciones a las excepciones preliminares* – El 26 de abril de 2019, la Comisión Interamericana y los representantes presentaron sus observaciones a las excepciones preliminares presentadas por el Estado.

9. *Audiencia Pública*. – Mediante la Resolución de 27 de noviembre de 2019, la Presidencia convocó a las partes y a la Comisión a la celebración de una audiencia pública para recibir sus alegatos finales orales y observaciones finales orales, respectivamente, sobre las excepciones preliminares y eventuales fondo, reparaciones y costas⁹. La audiencia se celebró el 31 de enero de 2020, en la sede de la Corte, durante el 133º Período Ordinario de Sesiones¹⁰. En el

de Derechos Humanos; Secretaria Débora Antônia Lobato Cândido, asesora de la División de Derechos Humanos; Sávio Luciano de Andrade Filho, asesor del Gabinete del Ministro de la Defensa; Vital Lima Santos, asesor del Gabinete del Ministro de la Defensa; Homero Andretta Junior, director del Departamento Internacional de Abogacía General de la Unión (“AGU”); Tonny Teixeira de Lima, abogado de la Unión; Taiz Marrão Batista da Costa, abogada de la Unión; Daniela Oliveira Rodrigues, abogada de la Unión; Beatriz Figueiredo Campos da Nóbrega, abogada de la Unión; Andrea Vergara da Silva, abogada de la Unión; Milton Nunes Toledo Junior, jefe de la Asesoría Especial de Asuntos Internacionales del Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos (MMFDH); Juliana Mendes Rodrigues, coordinadora del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la Asesoría Especial de Asuntos Internacionales del MMFDH; Tatiana Leite Lopes Romani, asesora de la Asesoría de Asuntos Internacionales del MMFDH; Stéfane Natália Ribeiro e Silva, asesora de la Asesoría de Asuntos Internacionales del MMFDH; Thiago de Oliveira Gonçalves, consultor jurídico del MMFDH; Aline Albuquerque Sant’Anna de Oliveira, coordinadora de la Coordinación General de Asuntos Internacionales y Judiciales de la Consultoría Jurídica del MMFDH; Danuta Rafaela Nogueira de Souza Calazans, coordinadora de la Coordinación General de Asuntos Internacionales y Judiciales de la Consultoría Jurídica del MMFDH; Renata Maia Barbosa Namekata, auditora fiscal del trabajo de la Subsecretaría de Inspección del Trabajo del Ministerio de la Economía; José Honorino de Macedo Neto, auditor fiscal del trabajo de la Superintendencia Regional del Trabajo en Bahía; Maria Dolores P. de A. Cunha, Ministra en la Embajada de Brasil en San José; Sylvia Ruschel de Leoni Ramos, Consejera en la Embajada de Brasil en San José, y Marcelo Gameiro, Segundo Secretario en la Embajada de Brasil en San José. El 1 de abril de 2019, el Estado informó a la Corte las siguientes adiciones a la lista actualizada de agentes del Estado: Coronel Luciano Antônio Sibinel y Teniente-Coronel André de Freitas Porto. El 10 de enero de 2020, el Estado agregó a la lista de sus agentes a Antônio Francisco Da Costa e Silva Neto, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Brasil en Costa Rica; Coronel Décio Adriano da Silva, representante del Ejército Brasileño; Dênis Rodrigues da Silva, coordinador de Contenciosos Internacionales de Derechos Humanos de la Asesoría Especial de Asuntos Internacionales del MMFDH; Clara Fontes Ferreira, asistente técnica de la Coordinación de Contenciosos Internacionales de Derechos Humanos de la Asesoría Especial de Asuntos Internacionales del MMFDH. El 21 de enero de 2020 el Estado solicitó la adición de João Henrique Nascimento de Freitas, presidente de la Comisión de Amnistía y Asesor Especial del Vicepresidente de la República, a la lista de agentes del Estado.

⁸ El Estado presentó una objeción a una testigo de los representantes como una de sus excepciones preliminares, la cual denominó “impropiedad de la prueba testimonial solicitada por los representantes”. La objeción fue resuelta mediante la Resolución de 27 de noviembre de 2019, por lo que el Tribunal no se va a pronunciar sobre ello en la presente sentencia.

⁹ Cfr. *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus Otros Vs. Brasil. Convocatoria a Audiencia*. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2019. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/fabrica_de_fuegos_29_11_2019_por.pdf.

¹⁰ A esta audiencia comparecieron: a) por la Comisión Interamericana: Paulina Corominas, Asesora; Jorge H. Meza Flores, Asesor y Cristian González, Asesor; b) por los representantes: Eduardo Baker Valls Pereira, de Justiça Global; Raphaela de Araújo Lima Lopes, de Justiça Global; Rosângela Santos Rocha, de Movimento 11 de Dezembro; Sandra Carvalho, de Justiça Global; Benedita Lima Lopes Coelho y Felipe Bastos Coelho, y c) por el Estado: Embajador Antônio Francisco Da Costa e Silva Neto, jefe de la delegación; Taiz Marrão Batista da Costa, abogada de la Unión; Bruna Vieira de Paula, jefa de la División de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores; Daniel Leão Sousa, asesor de la División de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores; Marcelo Gameiro de Moura, jefe del Sector Político y de Cooperación Técnica de la Embajada de Brasil en San José; Coronel Décio Adriano da Silva, representante del Ejército Brasileño; Teniente-Coronel André de Freitas Porto, representante del Ejército Brasileño; Vital Lima Santos, representante del Ministerio de la Defensa; Savio Luciano de Andrade Filho, representante del Ministerio de Defensa; Dênis Rodrigues da Silva, coordinador de Casos Contenciosos Internacionales de Derechos Humanos de la Asesoría Especial de Asuntos Internacionales del Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos (MMFDH); Clara Fontes Ferreira, asistente técnica de la Coordinación de

curso de la misma, integrantes de este Tribunal solicitaron información y explicaciones a las partes y a la Comisión.

10. *Amici curiae*. – El Tribunal recibió siete escritos en calidad de *amicus curiae* presentados por: 1) la Iniciativa para los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (iDESCA) del Laboratorio de Derechos Humanos y Justicia Global (LabDH) y el Instituto Brasileño de Derechos Humanos (IBDH)¹¹; 2) el Ministerio Público del Trabajo de Brasil¹²; 3) la Clínica de Defensa de Políticas Públicas en América Latina de la Universidad de Nueva York¹³; 4) la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad Federal de Bahia¹⁴; 5) la Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho del Instituto *Brasiliense* de Derecho Público (CDH-IDP)¹⁵; 6) la Clínica de Derechos Humanos y Derecho Ambiental de la Universidad del Estado de Amazonas¹⁶, y 7) estudiantes de la Maestría en Derecho Internacional de la Universidad de La Sabana¹⁷.

11. *Alegatos y observaciones finales escritos*. – El 2 de marzo de 2020, los representantes y el Estado remitieron sus alegatos finales escritos y documentos anexos, y la Comisión presentó sus observaciones finales escritas.

12. *Objeciones del Estado a los amici curiae*. – El 20 de mayo de 2020, el Estado presentó un escrito por medio del cual objetó cinco de los escritos de *amicus curiae* presentados y solicitó que se declarara su inadmisibilidad. Al respecto, la Corte advierte que las observaciones del Estado sobre la admisibilidad de los *amici curiae* no fueron presentadas dentro del plazo establecido para tal efecto, es decir, en los alegatos finales escritos, de manera que se consideran extemporáneas¹⁸.

Contenciosos Internacionales de Derechos Humanos de la Asesoría Especial de Asuntos Internacionales del MMFDH; Aline Albuquerque Sant'Anna de Oliveira, representante de la Consultoría Jurídica del MMFDH; Renata Maia Barbosa Namekata, auditora fiscal del trabajo del Ministerio de la Economía; Ana Guiselle Rodríguez Guzmán, asistente administrativa de la Embajada de Brasil en San José, y João Henrique Nascimento de Freitas, presidente de la Comisión de Amnistía y Asesor Especial del Vice-presidente de la República.

¹¹ El escrito fue firmado por Rodrigo Vitorino Souza Alves, César Oliveira de Barros Leal, Natalia Brigagão F. A. Carvalho y José Renato V. Resende. El escrito trata sobre el derecho a igualdad y no discriminación en los derechos económicos y sociales en Santo Antônio de Jesus y la coexistencia y complementariedad de las obligaciones corporativas y estatales de observancia a los derechos humanos económicos y sociales.

¹² El escrito fue firmado por Alberto Bastos Balazeiro, Fiscal General del Trabajo. El escrito describe las acciones que el Ministerio Público del Trabajo en la región de Santo Antônio de Jesus lleva a cabo en relación con las empresas que trabajan en la fabricación de fuegos artificiales.

¹³ El escrito fue firmado por María Florencia Saulino. El escrito trata sobre la responsabilidad del Estado por la falta de mecanismos de prevención de violaciones a Derechos Humanos cometidas por terceros.

¹⁴ El escrito fue firmado por Bruna Rafaela de Santana Santos, Bruno Simões Biscaia, Marina Muniz Pinto de Carvalho Matos, Bruna Matos da Silva, Carolina Muniz de Oliveira, Christian Lopes Oliveira Alves, Gabriel Santiago dos Santos Gonçalves, Matheus Ferreira Goés Fontes. El escrito trata sobre pobreza y derechos humanos, el contexto histórico-social del “Recôncavo Baiano”, medidas de reparación en general, y medidas de no repetición, en particular.

¹⁵ El escrito fue firmado por Priscilla Sodré y Wellington Pantaleão. El escrito trata sobre cuestiones relativas a las violaciones al derecho a un trabajo digno, especialmente relacionadas con las peores formas de trabajo infantil y el trabajo indecente o degradante.

¹⁶ El escrito fue firmado por Sílvia Maria da Silveira Loureiro, Emerson Victor Hugo Costa de Sá, Ana Paula Simonete Castelo Branco Bremgartner, Débora Lira de Lacerda, Elize Lacerda Vasconcellos, Emily Silva Assad, Gabriel Henrique Pinheiro Andion, Laís Rachel Brandão de Mello, Luane Antella Moreira, Paula Melissa Coelho da Silva Saraiva, Paula Mércia Coimbra Brasil y Rildo Amorim da Silva Júnior. El escrito presenta un análisis del contexto fáctico de la fabricación de fuegos artificiales en Santo Antônio de Jesus y de la normativa que reglamenta las relaciones de trabajo, particularmente en la actividad pirotécnica en Brasil. Además, trata sobre la protección del trabajo infantil; describe el rol de los auditores fiscales del trabajo en la fiscalización de las actividades laborales; trae consideraciones jurídicas sobre impactos de la implementación de reformas legislativas en Brasil y sobre el tema de empresas y derechos humanos.

¹⁷ El escrito fue firmado por Juan Pablo Acosta Peñaloza, Carolina Gómez López, Mónica María Soler Ayala y María Alejandra Vega García. El escrito trae un análisis sobre los estándares de protección internacional de los derechos humanos exigibles de los Estados en materia de empresas y derechos humanos.

¹⁸ Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal hace notar, como lo hizo en el *Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil*, que de acuerdo con el artículo 2.3 del Reglamento, quien presenta un *amicus curiae* es una

13. *Observaciones de las partes y de la Comisión.* – El 23 de marzo de 2020, la Comisión presentó un escrito en el cual mencionó no tener observaciones a los anexos presentados junto con los alegatos finales escritos del Estado y de los representantes de las presuntas víctimas. El 29 de mayo de 2020, el Estado presentó observaciones a los anexos a los alegatos finales de los representantes.

14. *Deliberación del presente caso.* – La Corte deliberó la presente Sentencia, a través de una sesión virtual, durante los días 13, 14 y 15 de julio de 2020¹⁹.

III COMPETENCIA

15. La Corte Interamericana es competente para conocer el presente caso, en los términos del artículo 62.3 de la Convención, debido a que Brasil es Estado Parte de la Convención Americana desde el 25 de septiembre de 1992 y reconoció la competencia contenciosa de este Tribunal el 10 de diciembre de 1998.

IV EXCEPCIONES PRELIMINARES

16. En el presente caso Brasil presentó tres excepciones preliminares relativas a las alegadas: a) inadmisibilidad del sometimiento del caso en virtud de la publicación del Informe de Admisibilidad y Fondo por parte de la Comisión; b) incompetencia *ratione materiae* respecto de las supuestas violaciones al derecho al trabajo, y c) falta de agotamiento de recursos internos. Asimismo, presentó como excepción preliminar un alegato que denominó “incompetencia *ratione personae* respecto de las presuntas víctimas no identificadas o no adecuadamente representadas”. La Corte hace notar que ese alegato no constituye una excepción preliminar, toda vez que su análisis no puede resultar en la inadmisibilidad del caso o en la incompetencia de este Tribunal para conocerlo²⁰. Por ello, este Tribunal va a examinar ese asunto como consideración previa (*infra* párrs. 34 a 49).

A. Alegada inadmisibilidad del sometimiento del caso a la Corte en virtud de la publicación del Informe de Admisibilidad y Fondo por parte de la Comisión

A.1. Alegatos del Estado, observaciones de la Comisión y de los representantes

17. El **Estado** señaló que la Comisión, al publicar en su página web el Informe de Admisibilidad y Fondo del presente caso, optó por la máxima sanción establecida en el artículo

persona o institución ajena al litigio y al proceso que se sigue ante la Corte, con la finalidad de presentar razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formular consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso. Adicionalmente, la Corte encuentra que las observaciones sobre el contenido y alcance de los referidos *amici curiae* no afectan su admisibilidad. *Cfr. Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 5 de febrero de 2018. Serie C No. 346, párr. 13.

¹⁹ Debido a las circunstancias excepcionales ocasionadas por la pandemia COVID-19, esta Sentencia fue deliberada y aprobada durante el 135 Período Ordinario de Sesiones, el cual se llevó a cabo de forma no presencial utilizando medios tecnológicos, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Corte.

²⁰ *Cfr. Caso Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 14 de octubre de 2019. Serie C No. 387, párr. 18, y *Caso Noguera y otra Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 9 de marzo de 2020. Serie C No. 401, párr. 12.

51 de la Convención Americana, lo cual impediría el sometimiento del caso ante la Corte. Al respecto, citó la interpretación hecha por esta Corte respecto de los artículos 50 y 51 de la Convención en la Opinión Consultiva OC-13/93 e indicó que esos artículos establecen etapas sucesivas. De modo que, si el caso ha sido introducido ante la Corte, la Comisión no está autorizada para publicar el informe, pues este será, conforme al artículo 50, el informe preliminar. Además, respaldó su posición con lo expuesto en el voto disidente del Juez Máximo Pacheco Gómez en la Opinión Consultiva OC-15/97. Para el Estado, la publicación del informe da cuenta de su carácter definitivo, lo que impide el sometimiento del caso ante la Corte. Subsidiariamente, el Estado solicitó que la Corte declare que la conducta de la Comisión de publicar sus informes preliminares es violatoria de los artículos 50 y 51 de la Convención y, por lo tanto, requiera a la Comisión que retire el informe de su página web.

18. La **Comisión** señaló que lo alegado por el Estado no constituye una excepción preliminar, pues no se refiere a cuestiones de competencia ni a los requisitos de admisibilidad. Indicó, además, que el mismo argumento ya fue planteado por el Estado en otros casos²¹, en los que la Corte negó la procedencia de esta excepción preliminar por considerar que la práctica de publicación del informe luego de someter el caso a la Corte, no contraviene ninguna norma convencional o reglamentaria.

19. Los **representantes** reiteraron los argumentos presentados por la Comisión.

A.1. Consideraciones de la Corte

20. La Corte reitera, tal como lo ha indicado en los *Casos Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde*²², *Favela Nova Brasilia*²³ y *Pueblo Indígena Xucuru*²⁴, en los que Brasil ha presentado el mismo argumento, que la publicación del Informe de Fondo en la forma realizada por la Comisión no implica la preclusión del caso ni viola ninguna norma convencional o reglamentaria. Además, el Estado no demostró que la publicación del Informe de Fondo se hubiera dado de forma distinta a lo expuesto por la Comisión o que en este caso la publicación se hubiera hecho de forma contraria a lo establecido por la Convención Americana. Por esa razón, el argumento del Estado resulta improcedente y se desestima la excepción preliminar opuesta.

B. Alegada incompetencia *ratione materiae* respecto de las supuestas violaciones al derecho al trabajo

B.1. Alegatos del Estado, observaciones de la Comisión y de los representantes

21. El **Estado** señaló que la Corte no es competente para pronunciarse respecto de la alegada violación del derecho al trabajo en los términos del artículo 26 de la Convención. Esto porque los derechos económicos, sociales y culturales no se pueden someter al régimen de peticiones individuales regulado en los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana y, por lo tanto, a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana.

²¹ La Comisión se refirió a los siguientes casos: *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párrs. 25 a 27; *Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C No. 333, párrs. 24 a 29, y *Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil, supra*, párrs. 24 y 25.

²² Cfr. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, supra*, párrs. 23 a 28.

²³ Cfr. *Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil, supra*, párrs. 24 a 29.

²⁴ Cfr. *Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil, supra*, párrs. 24 y 25.

22. La **Comisión y los representantes** solicitaron desestimar esta excepción pues, al versar sobre la interpretación del artículo 26 de la Convención, no constituye una excepción preliminar, sino un asunto que debe ser resuelto en la parte de fondo del caso. Asimismo, indicaron que, desde la sentencia del Caso *Lagos del Campo Vs. Perú*, el alegato sobre la incompetencia de la Corte para pronunciarse respecto de la violación del artículo 26 ha sido un tema ampliamente superado.

B.2. Consideraciones de la Corte

23. Este Tribunal reafirma su competencia para conocer y resolver controversias relativas al artículo 26 de la Convención Americana como parte integrante de los derechos enumerados en su texto, respecto de los cuales el artículo 1.1 confiere obligaciones de respeto y garantía²⁵. Tal como lo ha indicado en decisiones previas²⁶, las consideraciones relacionadas con la posible ocurrencia de dichas violaciones deben ser estudiadas en el fondo de este asunto. Por esa razón, la Corte desestima esta excepción preliminar.

C. Alegada falta de agotamiento de los recursos internos

C.1. Alegatos del Estado, observaciones de la Comisión y de los representantes

24. El **Estado** argumentó que, al momento de la petición inicial, aún no se habían agotado y, en algunos casos, interpuesto los recursos idóneos a nivel interno para dilucidar los hechos y responsabilidades relacionados con la explosión de la fábrica de fuegos. Puntualizó que el agotamiento de los recursos con posterioridad a la presentación de la petición invierte el orden de complementariedad entre el sistema doméstico e interamericano y que, si bien la Corte ha indicado que se pueden agotar estos después de la presentación del caso, el agotamiento debe ocurrir antes de que el Estado sea notificado para presentar sus primeras consideraciones sobre la demanda²⁷. Finalmente, señaló que interpuso esta excepción ante la Comisión en el momento procesal oportuno.

25. De forma específica, sobre el proceso penal, estableció que, a la fecha de presentación del caso ante la Comisión, habían pasado solamente tres años desde que ocurrió la explosión y poco más de dos años desde la presentación formal de la acción por parte del Ministerio Público de Brasil (abril de 1999), tiempo que, en su consideración, es más que razonable en investigaciones policiales y causas penales en las que están implicados varios acusados y

²⁵ Cfr. Caso *Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párrs. 142 y 154; Caso *Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344, párr. 192; Caso *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 220; Caso *Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párr. 100; Caso *Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párrs. 75 a 97; Caso *Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párrs. 34 a 37; Caso *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394, párrs. 33 a 34; Caso *Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párr. 62; Caso *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 195, y Caso *Spoltore Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 9 de junio de 2020. Serie C No. 404, párr. 85.

²⁶ Cfr. Caso *Muelle Flores Vs. Perú*, supra, párr. 37, y Caso *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú*, supra, párr. 37.

²⁷ El Estado citó como respaldo lo dicho en el Caso *Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 4 de septiembre de 1998. Serie C No. 41, párrs. 54 y 55.

víctimas. Por lo anterior, añadió que varias etapas del proceso penal interno sucedieron a la par del procedimiento ante la Comisión. Sobre los procesos civiles, señaló que estos no fueron agotados previamente y que, de hecho, fueron y siguen siendo regular y progresivamente agotados con resultados favorables para las presuntas víctimas. Sobre los procesos laborales, señaló que fueron iniciados por las presuntas víctimas sobrevivientes y herederos en los años 2000 y 2001, razón por la cual, en la denuncia presentada ante la Comisión, no se acompañó evidencia sobre su agotamiento, y que varias etapas sucedieron paralelamente al proceso ante la Comisión. Sobre el proceso administrativo, destacó que la actuación del Estado ante la explosión fue rápida y eficaz y contribuyó a la determinación de las responsabilidades administrativas de los propietarios de la fábrica de fuegos y a su cierre.

26. Finalmente, el Estado señaló que no son aplicables ninguna de las excepciones a la necesidad de agotamiento de los recursos internos, previstas en el artículo 46.2 de la Convención, pues: 1) el sistema legal brasileño contaba y cuenta con una robusta normativa de derechos y garantías constitucionales e infraconstitucionales para proteger los derechos presuntamente violados; 2) el Estado no negó a las presuntas víctimas el acceso a los recursos internos, ni impidió su agotamiento. De hecho, las demandas penales y civiles fueron planteadas por los órganos estatales competentes, y 3) el Estado no incurrió en una demora injustificada en el trámite de los recursos internos. En este punto, resaltó que, contrario a la lógica establecida por la Convención, la Comisión, en lugar de analizar el requisito de "demora injustificada" en el período comprendido entre la ocurrencia del hecho y el momento de la petición, trató de justificar la admisibilidad del caso casi 17 años después de su presentación, utilizando un período de tiempo mucho mayor.

27. La **Comisión**, en su escrito de observaciones a las excepciones preliminares, reiteró lo expuesto en su Informe de Admisibilidad y Fondo, en el sentido de que "si bien en sus primeras presentaciones el Estado alegó la falta de agotamiento de los recursos internos, de manera posterior renunció expresamente a cuestionar la admisibilidad del caso"²⁸. La Comisión aludió a la posición del Estado durante la audiencia celebrada el 19 de octubre de 2006, en la que señaló que no cuestionaría la admisibilidad del caso y consideró que invocar un requisito de admisibilidad cuyo cumplimiento renunció a cuestionar de manera expresa constituye una violación al principio de *estoppel*. Sin perjuicio de lo anterior y de manera subsidiaria, la Comisión destacó que en su Informe de Admisibilidad y Fondo se pronunció sobre el requisito de agotamiento de los recursos internos, aplicando la excepción de retardo injustificado contemplada en el artículo 46.2.c) de la Convención Americana. Finalmente, hizo referencia a lo dicho por la Corte en el *Caso Wong Ho Wing Vs. Perú*, en el sentido de que el agotamiento de los recursos internos se debe verificar al momento del pronunciamiento de admisibilidad y no necesariamente al momento de presentación de la petición.

28. Los **representantes** manifestaron que el momento oportuno para el análisis del requisito de agotamiento previo de los recursos internos es en la decisión sobre la admisibilidad del caso. Señalaron que la etapa de admisibilidad se produjo junto con la etapa de fondo y terminó con la emisión del Informe de Admisibilidad y Fondo casi 20 años después del hecho que causó las violaciones de derechos humanos, sin que las presuntas víctimas hubieran recibido íntegramente ninguna de las indemnizaciones debidas en el ámbito laboral, civil o penal. Indicaron, además, que el Estado no puede utilizar el argumento de que la Comisión ha socavado la complementariedad del sistema interamericano, dado que ha tenido varias oportunidades, incluso durante el curso del proceso ante dicho órgano, para resolver la cuestión.

²⁸ Informe de Admisibilidad y Fondo de la Comisión Interamericana, No. 25/18, Caso No. 12428, Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares - Brasil, 2 de marzo de 2018, OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 29 (expediente de fondo, folio 13).

C.2. Consideraciones de la Corte

29. El artículo 46.1.a) de la Convención dispone que, para determinar la admisibilidad de una petición o comunicación presentada ante la Comisión, de conformidad con los artículos 44 ó 45 de la Convención, es necesario que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos²⁹.

30. Además, esta Corte ha desarrollado pautas claras para analizar una excepción preliminar basada en un presunto incumplimiento del requisito de agotamiento de los recursos internos. Primero, la Corte ha interpretado la excepción como una defensa disponible para el Estado, “pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios”³⁰ y, como medio de defensa, es renunciable expresa o tácitamente³¹. Segundo, esta excepción debe presentarse oportunamente con el propósito de que el Estado pueda ejercer su derecho a la defensa. Tercero, la Corte ha afirmado que el Estado que presenta esta excepción debe especificar los recursos internos que aún no se han agotado y demostrar que estos recursos son aplicables y efectivos³². En cuanto al momento procesal oportuno para presentar la objeción relativa a la falta de agotamiento de recursos internos, la Corte ha sostenido que este debe ser el procedimiento de admisibilidad ante la Comisión³³.

31. La Corte observa que en la petición de los representantes de fecha 23 de noviembre de 2001³⁴, se alega la excesiva demora en la decisión de los procesos judiciales que estaban en trámite ante la jurisdicción interna. Mientras que el Estado, en su escrito de 12 de octubre de 2005, sostuvo que aún quedaban por agotar varios recursos internos importantes, adecuados y eficaces antes de que la petición pudiera ser admitida ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos³⁵. De esta forma, la Corte encuentra que el Estado, en efecto, presentó la excepción preliminar de falta de agotamiento de recursos internos en el momento procesal oportuno, durante sus primeras actuaciones en el trámite de este proceso. No obstante, la Comisión alegó que el Estado, durante el procedimiento de admisibilidad ante la Comisión, en particular, en la audiencia pública celebrada el 19 de octubre de 2006, declaró que no cuestionaría la admisibilidad del caso. Brasil, a su vez, manifestó durante la audiencia ante la Corte³⁶, así como en sus alegatos finales escritos, que la declaración en cuestión estaba enmarcada dentro del proceso de solución amistosa iniciado por las partes en octubre de 2006. De esa forma, le corresponde a la Corte analizar el contenido y las circunstancias de la mencionada declaración del Estado.

²⁹ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. *Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 85, y Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2020. Serie C No. 398, párr. 24.

³⁰ Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292, párr. 48.

³¹ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. *Excepciones Preliminares*, *supra*, párr. 88, y Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador, *supra*, párr. 25.

³² Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. *Excepciones Preliminares*, *supra*, párr. 88, y Caso Carranza Alarcón Vs. Ecuador. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de febrero de 2020. Serie C No. 399, párr. 15.

³³ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. *Excepciones Preliminares*, *supra*, párr. 88, y Caso Carranza Alarcón Vs. Ecuador, *supra*, párr. 15.

³⁴ Cfr. Comunicación No. JG-RJ No. 212/2001, remitida por los representantes a la Comisión Interamericana, 23 de noviembre de 2001 (expediente de prueba, folios 407 y 408)

³⁵ Cfr. Comunicación remitida por el Estado a la Comisión Interamericana, 12 de octubre de 2005 (expediente de prueba, folios 238 a 249).

³⁶ Cfr. Alegatos orales del Estado en Audiencia Pública realizada el 31 de enero de 2020 ante la Corte IDH.

32. De acuerdo con el acervo probatorio del presente caso, la Comisión Interamericana convocó a las partes a una audiencia pública para tratar la admisibilidad del caso, el 19 de octubre de 2006. Durante dicha audiencia, la Agente del Estado informó “a todos los peticionarios y miembros de la Comisión que no tratar[ían] ningún asunto ni impugnar[ían] la admisibilidad de este caso”³⁷. Mediante la citada declaración, el Estado no solo dejó de alegar la falta de agotamiento de recursos internos o de presentar otra objeción a la admisibilidad del caso, sino que declaró expresamente que no cuestionaría su admisibilidad. El 20 de octubre, es decir, el día siguiente de esa declaración, la Comisión llevó a cabo una reunión de trabajo para tratar la posibilidad de iniciar un proceso de solución amistosa. Así, el análisis del contenido de la declaración del Estado y del momento en que sucedió, permiten a este Tribunal arribar a la conclusión de que esta ocurrió en la audiencia de admisibilidad del caso, previo al inicio del proceso de solución amistosa.

33. Ahora bien, luego de que el Estado desistió de objetar la admisibilidad del caso *sub judice* durante la audiencia pública ante la Comisión, procedió a presentar ante la Corte la excepción preliminar de falta de agotamiento de los recursos internos. Lo anterior configura un cambio en la posición previamente asumida, que no es admisible según el principio de *estoppel*. En ese sentido, este Tribunal recuerda que, según la práctica internacional y conforme a su jurisprudencia, cuando una parte en un litigio ha adoptado una actitud determinada que redunda en perjuicio propio o en beneficio de la parte contraria, no puede, en virtud del principio de *estoppel*, asumir otra conducta que sea contradictoria con la primera³⁸. En consecuencia, la Corte desestima esta excepción preliminar.

V CONSIDERACIÓN PREVIA

A. Alegatos del Estado, observaciones de la Comisión y de los representantes

34. El **Estado** presentó una serie de objeciones en relación con las personas identificadas como presuntas víctimas por los representantes y por la Comisión, en particular respecto de: a) una de las personas que fue identificada como fallecida en la explosión y 26 familiares identificados por los representantes en el escrito de solicitudes y argumentos, porque no fueron mencionados por la Comisión en su Informe de Admisibilidad y Fondo; b) 18 personas que aparecen mencionadas dentro del expediente, pero que no habrían otorgado formalmente poder a los representantes para la interposición de la acción ante el Sistema Interamericano, y c) 26 familiares presentados como presuntas víctimas sin que se haya comprobado o alegado de forma específica en qué medida fueron afectados sus derechos. El Estado también objetó la inclusión de dos poderes en el escrito de solicitudes y argumentos, correspondientes a Andressa Santos Costa y Vera Lúcia Silva, cuyos nombres no figuran en ninguna de las listas de presuntas víctimas ofrecidas por la Comisión o los representantes, por lo cual sostuvo que no pueden ser incluidas como presuntas víctimas del presente caso.

35. La **Comisión** hizo referencia a los supuestos en los que es aplicable la excepción prevista en el artículo 35.2 del Reglamento y destacó, entre ellos, la situación de pobreza y vulnerabilidad de las presuntas víctimas. En ese sentido, estableció que le corresponde a la Corte valorar la aplicabilidad de esa excepción en el presente caso.

³⁷ Cfr. Archivo de audio de la audiencia realizada el 19 de octubre de 2006 en el 126º Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana, corresponde al anexo No. 4 al Informe de Admisibilidad y Fondo.

³⁸ Cfr. Caso *Neira Alegria y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 11 de diciembre de 1991. Serie C No. 13, párr. 29, y Caso *Munárriz Escobar y otros Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de agosto de 2018. Serie C No. 355, párr. 23.

36. Respecto de las representaciones, la Comisión indicó que, si bien el número de personas que otorgaron formalmente poder a los representantes es menor que la totalidad de presuntas víctimas contenidas en el listado presentado, en razón de la complejidad del caso y en aplicación de la flexibilidad que ha venido estableciendo la jurisprudencia en este aspecto, la Corte se podría pronunciar respecto de las presuntas víctimas que no otorgaron poderes de representación o efectuar alguna determinación para solventar esa falencia.

37. Los **representantes** señalaron, por un lado, que la lista presentada en el escrito de solicitudes y argumentos fue respaldada en instancias internas por el Estado. Además, se refirieron a la necesidad de actualizar la lista enviada por la Comisión en aplicación del artículo 35.2 del Reglamento. Por otro lado, respecto de la falta de representación de algunas personas, señalaron varios documentos aportados dentro del expediente que respaldan la procuración a favor de los representantes de algunas de las presuntas víctimas impugnadas.

B. Consideraciones de la Corte

38. De conformidad con el artículo 35.1 del Reglamento de la Corte y la jurisprudencia constante de este Tribunal, las presuntas víctimas deben estar identificadas en el Informe de Fondo, emitido conforme al artículo 50 de la Convención³⁹. Sin embargo, el artículo 35.2 del Reglamento establece que, cuando se justifique que no fue posible identificar a algunas presuntas víctimas por tratarse de violaciones masivas o colectivas, este Tribunal decidirá si las considera como tales⁴⁰. En ese sentido, en atención a las particularidades del caso y a la magnitud de la violación, la Corte ha admitido como presuntas víctimas a personas no relacionadas en el Informe de Fondo, siempre que se haya respetado el derecho de defensa y que estén relacionadas con los hechos descritos en dicho Informe y con la prueba aportada⁴¹.

39. Así, esta Corte ha evaluado la aplicación del artículo 35.2 en relación con las características particulares de cada caso y lo ha aplicado cuando hay dificultades para identificar o contactar a todas las presuntas víctimas. Esto ha ocurrido, por ejemplo, debido a la presencia de un conflicto armado⁴², al desplazamiento forzado⁴³ o al asesinato masivo de familias, la quema de sus cuerpos y la ausencia de registros o certificados que pudieran identificarlas⁴⁴, o en casos en que familias enteras han sido desaparecidas⁴⁵. También ha tomado en cuenta la dificultad de acceder al área donde ocurrieron los hechos⁴⁶, la falta de registros respecto de los habitantes del lugar⁴⁷ y el transcurso del tiempo⁴⁸, así como

³⁹ Cfr. Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 98, y Caso Noguera y otra Vs. Paraguay, *supra*, párr. 15.

⁴⁰ Cfr. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Serie C No. 250, párr. 48, y Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, *supra*, párr. 35.

⁴¹ Cfr. Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 29 de abril de 2004. Serie C No. 105, párr. 48, y Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, *supra*, párr. 45.

⁴² Cfr. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala, *supra*, párr. 48, y Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del municipio de Rabinal Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 328, párr. 65.

⁴³ Cfr. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala, *supra*, párr. 48, y Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del municipio de Rabinal Vs. Guatemala, *supra*, párr. 65.

⁴⁴ Cfr. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C No. 252, párr. 50.

⁴⁵ Cfr. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala, *supra*, párr. 48.

⁴⁶ Cfr. Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C. No. 270, párr. 41.

⁴⁷ Cfr. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala, *supra*, párr. 48, y Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador, *supra*, párr. 50.

⁴⁸ Cfr. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala, *supra*, párr. 51, y Caso Miembros de la Aldea Chichupac y

características particulares de las presuntas víctimas del caso, por ejemplo, cuando estas han conformado clanes familiares con nombres y apellidos similares⁴⁹, al tratarse de migrantes⁵⁰ o de comunidades nómadas cuya estructura social ancestral involucra la dinámica de fusionarse en nuevas comunidades y separarse para crear otras⁵¹. Igualmente, ha considerado la conducta del Estado, por ejemplo, cuando existen alegatos de que la falta de investigación contribuyó a la incompleta identificación de las presuntas víctimas⁵² y en un caso de esclavitud⁵³.

40. En este caso, esta Corte encuentra que, en efecto, la información de las presuntas víctimas relacionadas en el Informe de Admisibilidad y Fondo no coincide con la remitida por los representantes, además de algunas otras inconsistencias que fueron alegadas por el Estado. Al respecto reitera que, en principio, corresponde a la Comisión y no a este Tribunal identificar con precisión y en la debida oportunidad a las presuntas víctimas de un caso. Sin embargo, este caso se refiere a una alegada violación colectiva a los derechos humanos. Esta situación, sumada al tiempo transcurrido y a la dificultad para contactar a las presuntas víctimas por su condición de exclusión y vulnerabilidad, da lugar a la aplicación del artículo 35.2 del Reglamento de la Corte. En consecuencia, a continuación, este Tribunal tomará las determinaciones correspondientes.

B.1 Respecto de las presuntas víctimas fallecidas y sobrevivientes

41. En el escrito de sometimiento del caso y en el Informe de Admisibilidad y Fondo, la Comisión indicó que 64 personas perdieron la vida y seis sobrevivieron a la explosión de la fábrica de fuegos, para un total de 70 presuntas víctimas. Sin embargo, al comparar el listado anexo al Informe de Admisibilidad y Fondo de la Comisión con el listado anexo al escrito de solicitudes y argumentos de los representantes de las presuntas víctimas, se encontraron algunas inconsistencias que, una vez depuradas, permiten identificar a 60 presuntas víctimas fallecidas y seis presuntas víctimas sobrevivientes⁵⁴. Entre las personas que presuntamente

comunidades vecinas del municipio de Rabinal Vs. Guatemala, *supra*, párr. 65.

⁴⁹ Cfr. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala, *supra*, párr. 48.

⁵⁰ Cfr. Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 30.

⁵¹ Cfr. Caso Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, *supra*, párr. 35.

⁵² Cfr. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala, *supra*, párr. 48, y Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador, *supra*, párr. 50.

⁵³ Cfr. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, *supra*, párr. 48.

⁵⁴ Tanto en el escrito de sometimiento del caso como en el Informe de Admisibilidad y Fondo, la Comisión indicó que son 64 las personas que perdieron la vida y seis personas las que resultaron con heridas graves, para un total de 70 presuntas víctimas directas de la explosión (expediente de fondo, folios 2 y 9). Sin embargo, en la revisión del listado anexo al Informe de Admisibilidad y Fondo, se encontraron inconsistencias que, una vez depuradas, permiten establecer que el número correcto es el señalado en este párrafo. La Corte encontró y corrigió las siguientes inconsistencias:

- (1) La Comisión no presentó un listado total de 70, sino de 68 presuntas víctimas. Esta inconsistencia es producto de un error en la numeración del listado adjuntado por la Comisión, el cual, como se aprecia en el folio 47 del expediente de fondo, omite los números 45 y 46, por lo que pasa del número 44 (Francineide Jose Bispo Santos) al número 47 (Alexandra Gonçalves da Silva);
- (2) Se encontraron dos nombres repetidos en el listado: Karla Reis dos Santos/Carla Reis dos Santos y Arlete Silva Santos/Alrlete Silva Santos; y
- (3) En uno de los cuadros del listado, la Comisión sólo indica el nombre "Maisa". Este nombre no fue incluido en el listado presentado por los representantes en el escrito de solicitudes y argumentos o en los alegatos finales, por lo que se considera un error.

Luego de esta revisión, se tiene un total de 59 personas presumidamente fallecidas y seis sobrevivientes. Sin embargo, el listado de la Comisión no incluye a Izabel Alexandrina da Silva como presunta víctima mortal de la explosión, quien sí es mencionada en el listado de los representantes. Esta presunta víctima se encuentra probada en varios documentos que constan en el expediente (expediente de prueba, folios 170, 849 y 2012) y el Estado no objetó su inclusión en el listado remitido por los representantes. Con esta inclusión, se llega a la conclusión de que hay un total de 60 presuntas víctimas fallecidas y 6 sobrevivientes.

perdieron la vida, se encontraban 20 niños y niñas entre 11 y 17 años de edad y, entre las seis presuntas sobrevivientes, se encontraban una niña y dos niños⁵⁵. Dentro de las personas identificadas por la Comisión como sobrevivientes, se encontraba, además, una no nacida, Vitória França da Silva, quién habría sobrevivido a pesar de la muerte de su madre⁵⁶. Y, entre las personas que presuntamente fallecieron, se encontraban cuatro mujeres embarazadas, dos de ellas menores de edad y las otras dos de 18 y 19 años.

42. El Estado, en su escrito de contestación, objetó la inclusión de "Maria de Jesus Santos Costa" en el escrito de solicitudes y argumentos como presunta víctima directa de la explosión, por no haber sido identificada en el listado anexo al Informe de Admisibilidad y Fondo. Luego de la revisión del expediente, la Corte considera que la inclusión de ese nombre puede deberse a un caso de duplicidad, pues el escrito de solicitudes y argumentos incluye a dos personas de la misma edad (15 años), una identificada como "Mairla Santos Costa" y otra cuyo nombre es "Maria de Jesus Santos Costa". Mientras que el anexo al Informe de Admisibilidad y Fondo incluye solamente el nombre de "Mairla de Jesus Santos Costa", de 15 años. Esta conclusión es respaldada por los alegatos finales de los representantes, en los cuales se refieren a las objeciones del Estado, de acuerdo con las cuales Mairla de Jesus Santos no estaría en el listado enviado por la Comisión. Al respecto, señalaron que si se encuentra allí y corresponde a la número 18⁵⁷. Sin embargo, el Estado en realidad objetó la inclusión de Maria de Jesus Santos Costa. De lo anterior se desprende que los representantes consideraron a "Mairla" y a "Maria" como una misma persona. La Corte encuentra, además, que no obra en el expediente prueba alguna que respalte la existencia de Maria de Jesus Santos Costa, mientras que Mairla Santos Costa está adecuadamente identificada⁵⁸.

43. En conclusión, esta Corte desestima la objeción planteada por el Estado respecto de una de las personas presuntamente fallecidas en la explosión, por entender que se trata de un caso de duplicidad en el registro. Además, una vez revisados los documentos aportados al proceso concluye que son 60 las presuntas víctimas fallecidas y seis las presuntas víctimas sobrevivientes.

⁵⁵ El Informe de Admisibilidad y Fondo reporta algunas inconsistencias en relación con las siguientes presuntas víctimas que son niñas y niños:

- (1) Incluye dos veces a Arlete Silva Santos e indica una edad diferente en cada registro (14 y 15 años). Esta Corte aceptará solo uno de los registros (expediente de fondo, folio 47); y
- (2) No señala la edad de Alex Santos Costa de 14 años, ni de Maria Joelman de Jesus Santos de 17 años, las cuales sí son presentadas por los representantes (expediente de fondo, folios 279 y 280).

Por otra parte, los representantes señalaron que el número de niñas y niños que fallecieron fue de 25. Sin embargo, de las pruebas se desprende que el número de niñas y niños es el indicado en este párrafo. Así, por ejemplo, el escrito de solicitudes y argumentos indica que Edilene Silva dos Santos tenía 17 años, lo cual contrasta con lo dicho por la Comisión en su Informe de Admisibilidad y Fondo, en el cual indicó que tenía 18 años. Esta última es la edad que debe ser tomada en cuenta, según la información contenida en los folios 167 y 615 del expediente de prueba.

⁵⁶ Según la Comisión y los representantes, al momento de la explosión de la fábrica de fuegos artificiales, la madre de Vitória França da Silva tenía 5 meses de gestación. Alegan también que, tanto el nacimiento prematuro de Vitória, como los alegados problemas físicos y psicológicos que presentó de niña hasta la actualidad, fueron consecuencia directa de la explosión de la fábrica. Por esta razón la Corte va a considerar a Vitória França da Silva como presunta víctima sobreviviente en la presente sentencia, además de familiar de una presunta víctima fallecida (Rosângela de Jesus França, madre de Vitória França da Silva).

⁵⁷ En su escrito de contestación, el Estado sostuvo: "Maria de Jesus Santos Costa, identificada como presunta víctima en el listado anexo al escrito de solicitudes y argumentos, pero no identificada como presunta víctima en el anexo único del Informe de la CIDH" (expediente de fondo, folio 409). Por su parte, en los alegatos finales, los representantes señalaron: "Mairla de Jesus Santos: el Estado afirma que la víctima no constaría del listado enviada por la CIDH, pero ella corresponde al número 18 del listado" (expediente de fondo, folio 1542).

⁵⁸ La Comisión remitió como anexo al Informe de Admisibilidad y Fondo un "Folheto com as fotos de todas as vítimas com seus respectivos nomes e idades", en el que aparece el nombre "Mairla de Jesus Santos Costa - (15)" (expediente de prueba, folio 524). Por otra parte, Mairla Santos Costa fue reconocida como víctima de este caso en las instancias internas del Estado, según consta del acervo probatorio (expediente de prueba, folios 1993, 2063, 2091 y 2140).

B.2 Respeto de los familiares de las presuntas víctimas fallecidas

44. El Estado objetó la inclusión de algunos familiares de las personas fallecidas o sobrevivientes en la explosión como presuntas víctimas porque (i) no habrían sido incluidos en el Informe de Admisibilidad y Fondo, pero sí en el escrito de solicitudes y argumentos; (ii) no habrían otorgado formalmente poder a los representantes, y (iii) no se habría probado el vínculo que dio lugar a una eventual afectación a sus derechos.

45. La Corte considera que las características específicas de este caso le permiten concluir que existen causas razonables que justifican el hecho de que el listado de presuntas víctimas incluido en el Informe de Admisibilidad y Fondo pueda tener inconsistencias tanto en la identificación plena de las presuntas víctimas, como en su representación. En ese sentido, la Corte encuentra que en este caso es aplicable la circunstancia excepcional contemplada en el artículo 35.2 del Reglamento de la Corte, de acuerdo con la cual, cuando se trata de violaciones masivas o colectivas, esta Corte puede determinar si considera a determinadas personas como presuntas víctimas⁵⁹. En consecuencia, este Tribunal no aceptará las objeciones referidas a la falta de inclusión de algunos de los familiares de las presuntas víctimas en el Informe de Admisibilidad y Fondo o a la falta de representación, porque el contexto del caso, sumado al tiempo transcurrido y a la dificultad para contactarlos, justifican que el listado presentado por la Comisión estuviese incompleto o que no se haya presentado prueba de la representación en algunos casos.

46. Por otra parte, el Estado, en su escrito de contestación, objetó a 26 familiares por no haber encontrado prueba del vínculo que dio lugar a la eventual violación de su derecho a la integridad personal. Estas objeciones se refieren a familiares relacionados en el Informe de Admisibilidad y Fondo y en el escrito de solicitudes y argumentos. Debido a que esta objeción se refiere a la prueba de la eventual afectación del derecho a la integridad padecida por los familiares de las presuntas víctimas, será valorada en el apartado correspondiente (*infra* párr. 248 - 256) y no como una cuestión preliminar.

47. En relación con la objeción referida a la inclusión de dos poderes en el escrito de solicitudes y argumentos, correspondientes a Andressa Santos Costa y Vera Lúcia Silva, cuyos nombres no figuran en ninguna de las listas de presuntas víctimas ofrecidas por la Comisión o los representantes, la Corte encuentra que le asiste razón al Estado y que dichas personas no deben ser consideradas como presuntas víctimas de este caso, pues en ningún documento son presentadas como tales.

48. Finalmente, la Corte encontró y corrigió algunas inconsistencias en relación con el listado de familiares presentado por la Comisión. Así, Adriana Santos Rocha, aparecía reseñada como presunta víctima de la explosión y, en el listado de familiares, este mismo nombre constaba como si fuera hermana de Adriana Santos Rocha, es decir, como su propia hermana. Igual ocurría con Fabiana Santos Rocha.

49. Conforme a lo anterior, la Corte encuentra que en este caso 100 personas, constantes del Anexo 2 de esta sentencia, han sido identificadas como familiares de las personas presuntamente fallecidas o sobrevivientes a la explosión y, por esa razón, serán consideradas como presuntas víctimas.

⁵⁹ Cfr. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, *supra*, párr. 49, y Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, *supra*, párr. 31.

VI PRUEBA

A. Admisibilidad de la prueba documental

50. La Corte recibió diversos documentos, presentados como prueba por la Comisión, los representantes y el Estado, adjuntos a sus escritos principales (*supra* párrs. 1, 6, 7 y 8). Asimismo, recibió documentos adjuntos a los alegatos finales escritos de los representantes y del Estado (*supra* párr. 11).

51. Este Tribunal, como lo hace reiteradamente, admite aquellos documentos presentados en la debida oportunidad procesal por las partes y la Comisión, cuya admisibilidad no fue controvertida ni objetada, y cuya autenticidad no fue puesta en duda⁶⁰. En efecto, las partes y la Comisión no presentaron objeciones a la admisibilidad de la citada documentación.

52. Por otra parte, la Corte observa que los representantes presentaron, junto con sus alegatos finales escritos, una tabla con todos los gastos relativos al trámite del caso ante la Corte, así como sus comprobantes. La Corte hace notar que varios de los gastos comprobados habrían sido incurridos con anterioridad a la presentación del escrito de solicitudes y argumentos y, pese a ello, no fueron remitidos junto con ese documento. El Tribunal considera que, de conformidad con el artículo 40.b de su Reglamento, este ofrecimiento de prueba resulta extemporáneo, por lo que, en consecuencia, no tomará en consideración para el cálculo de las costas y gastos cualquier comprobante remitido con los alegatos finales, cuya fecha sea anterior a la presentación del escrito de solicitudes y argumentos, el 8 de enero de 2019.

B. Admisibilidad de la prueba testimonial y pericial

53. La Corte escuchó en audiencia pública las declaraciones de Maria Balbina dos Santos, Leila Cerqueira dos Santos, Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni y Viviane de Jesus Forte. Además, recibió declaraciones rendidas ante fedatario público (*affidavit*) de las presuntas víctimas Bruno Silva dos Santos, Claudia Reis dos Santos, de la testigo Aline Cotrim Chamadoira y de los peritos Christian Courtis y Miguel Cillero Bruñol. Las declaraciones indicadas quedan admitidas en cuanto se ajustan al objeto definido por la Resolución que ordenó recibirlos y al objeto del presente caso⁶¹.

VII HECHOS

54. Teniendo en cuenta el marco fáctico establecido en el Informe de Admisibilidad y Fondo, los alegatos presentados por las partes y por la Comisión, así como el acervo probatorio, la Corte expondrá los hechos probados de la siguiente forma: a) Contexto; b) El trabajo en la fábrica de "Vardo de los Fuegos"⁶²; c) La explosión en la fábrica de fuegos; d) Los procesos

⁶⁰ Cfr. Artículo 57 del Reglamento, y *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 140, y *Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de marzo de 2020. Serie C No. 402, párr. 34.

⁶¹ Los objetos de las declaraciones se encuentran establecidos en la Resolución del entonces Presidente de la Corte de 27 de noviembre de 2019. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/fabrica_de_fuegos_29_11_2019_por.pdf.

⁶² "Vardo de los Fuegos" era el nombre por el cual la fábrica de fuegos artificiales objeto del presente caso era conocida entre la población de Santo Antônio de Jesus. "Vardo" se refiere a un apodo atribuido a uno de los propietarios de la fábrica. En adelante, se hará uso de los términos "fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus" o "fábrica de Vardo de los Fuegos", indistintamente, para referirse a la fábrica de fuegos artificiales objeto del caso *sub*

internos; y e) Marco normativo vigente para la fecha de los hechos.

55. Los hechos anteriores a la fecha de ratificación de la competencia contenciosa de la Corte por parte de Brasil (10 de diciembre de 1998), únicamente se enuncian como antecedentes.

A. Contexto

A.1 Características relevantes de la población de la región de Santo Antônio de Jesus

56. El municipio de Santo Antônio de Jesus está ubicado en la región del Recôncavo Baiano y se encuentra a 187 km de Salvador, capital del estado de Bahia⁶³, al borde de una de las vías más transitadas del país.

57. La región del Recôncavo Baiano es conocida por tener una significativa presencia histórica de personas afrodescendientes, debido, en parte, a que en el siglo XVI recibió a un gran número de personas esclavizadas para trabajar en la producción agrícola, especialmente en las colonias de caña de azúcar y en el cultivo de tabaco. La población afrodescendiente en Brasil, incluso después de la conquista de la libertad, enfrentó la negación de una serie de derechos por parte del Estado, pues el ejercicio de la ciudadanía estaba extremadamente restringido y los derechos a la vivienda, la propiedad y la entrada al mercado laboral fueron obstaculizados⁶⁴.

58. En la región de los hechos, en el período posterior a la abolición de la esclavitud⁶⁵, muchos antiguos esclavos permanecieron en condiciones de servidumbre. Además, durante años, se han visto inmersos en relaciones laborales marcadas por la informalidad y el uso predominante de mano de obra no calificada, lo que ha mantenido a buena parte de la población en condiciones de pobreza.

59. Según el Censo realizado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), para el año 2010 un 76,5% de la población de Santo Antônio de Jesus se auto reconocía como afrodescendiente⁶⁶. Además, un 38,9% de la población de Santo Antônio de Jesus y de los otros municipios del Recôncavo Baiano, tenía un ingreso mensual nominal per cápita de hasta 1/2 salario mínimo⁶⁷. En este mismo sentido, los datos indican que las personas cuyos ingresos eran la mitad o la cuarta parte del salario mínimo correspondían, respectivamente, al 42,18% y al 16,40% de la población de Santo Antônio de Jesus⁶⁸. Para el año 2010, el 13,30% de la población entre 15 y 24 años no estudiaba ni trabajaba y el 38,9% de las personas mayores de 18 años sin escuela primaria completa realizaban trabajos informales,

judice.

⁶³ Cfr. *Amicus curiae* del Ministerio Público del Trabajo, presentado el 14 de febrero de 2020 (expediente de fondo, folios 952 a 985).

⁶⁴ Cfr. *Amicus curiae* de la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Bahia, presentado el 14 de febrero de 2020 (expediente de fondo, folios 1005 a 1074).

⁶⁵ La abolición legal de la esclavitud en Brasil ocurrió en 1888. Brasil fue el último país del hemisferio occidental en abolir la esclavitud. Cfr. Naciones Unidas. "La experiencia del Brasil. Discriminación racial y mestizaje". Disponible en: <https://www.un.org/es/cr%C3%B3nica-onu/discriminaci%C3%B3n-racial-y-mestizaje>.

⁶⁶ Según la clasificación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), un 52,6% de la población de Santo Antônio de Jesus se consideraba "parda", mientras que un 23,8% se consideraba "negra". Datos disponibles en:

<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/2093#/n1/all/n6/2928703/v/allxp/p/last%201/c86/all/c2/0/c1/0/c58/0/d/v93%200/l/v,p+c86+c2,t+c1+c58/resultado>.

⁶⁷ El salario mínimo en 1998 correspondía a R\$ 130,00 (ciento treinta reales) mensuales, lo que equivalía a USD 104,00 (ciento cuatro dólares estadounidenses).

⁶⁸ Cfr. *Amicus curiae* de la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Bahia, *supra*.

como la producción de fuegos artificiales⁶⁹. Al respecto, el Estado reconoció, en la audiencia celebrada el 19 de octubre de 2006 ante la Comisión, que “hay mucha pobreza en Santo Antônio de Jesus, por lo que muchas familias trabajan en fábricas clandestinas”⁷⁰.

60. Datos extraídos del Atlas del Desarrollo Humano en Brasil, referidos al año 2000, dos años después de que sucedieron los hechos del presente caso, muestran una situación de vulnerabilidad social en el municipio de Santo Antônio de Jesus. En este contexto, el 65% de la población estaba compuesta por personas vulnerables a la pobreza y el 25,51% de las niñas y los niños vivían en condiciones de pobreza extrema. Asimismo, aunque el 69% de las personas mayores de 18 años estaban empleadas, el 58% de este grupo estaba involucrado en un trabajo informal y precario⁷¹.

A.2 La producción de fuegos artificiales en el municipio de Santo Antônio de Jesus

61. Brasil ocupa actualmente el segundo lugar en la producción mundial de fuegos artificiales después de China⁷², y Santo Antônio de Jesus es la segunda ciudad con mayor producción en Brasil⁷³ y el polo de producción más importante del noreste del país⁷⁴. No obstante, esta producción se caracteriza por la participación de trabajadoras y trabajadores en un alto grado de informalidad⁷⁵. No se sabe exactamente cuándo inició la producción masiva de fuegos artificiales en la ciudad. Sin embargo, existen documentos del año 1603 que vinculan a la ciudad con la producción de fuegos artificiales, debido a la celebración de fiestas religiosas relacionadas con la Iglesia católica. Hoy en día, la producción pirotécnica se lleva a cabo durante todo el año, pero especialmente para satisfacer las demandas de las festividades de junio y las celebraciones de fin de año⁷⁶.

62. A menudo, la fabricación de fuegos artificiales se lleva a cabo en carpas clandestinas e insalubres, ubicadas en regiones periféricas de la ciudad y que carecen de las condiciones mínimas de seguridad requeridas para una actividad de esta naturaleza. Además de la posibilidad de quemaduras, la actividad pirotécnica conlleva otros riesgos para la salud del trabajador, como lesiones por esfuerzo repetitivo, irritación ocular y de las vías respiratorias superiores y enfermedades pulmonares⁷⁷.

⁶⁹ Cfr. Atlas del Desarrollo Humano en Brasil. Perfil de Santo Antônio de Jesus, BA. Disponible en: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/santo-antonio-de-jesus_ba.

⁷⁰ Cfr. Manifestación del Estado en la audiencia pública de admisibilidad ante la Comisión Interamericana, el 19 de octubre de 2006 (anexo 4 al Informe de Admisibilidad y Fondo de la Comisión; expediente de prueba, folio 11), a partir del minuto 38:25.

⁷¹ Cfr. *Amicus curiae* de la Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho del Instituto *Brasiliense* de Derecho Público, presentado el 17 de febrero de 2020 (expediente de fondo, folios 1076 a 1104) y Atlas del Desarrollo Humano en Brasil. Perfil de Santo Antônio de Jesus, BA, *supra*.

⁷² Cfr. Nota de prensa aparecida en el “Russia Beyond” el 21 de enero de 2014 titulada “Para alcanzar líder China, Rusia quiere exportar pirotecnia” (expediente de fondo, enlace citado por los representantes en el escrito de solicitudes y argumentos, folio 283). Disponible en: https://br.rbth.com/economia/2014/01/21/para_alcanzar_lider_china_russia_quer_exportar_pirotecnia_23777.

⁷³ Cfr. *Amicus curiae* de la Clínica de Derechos Humanos y Derecho Ambiental de la Universidad del Estado de Amazonas, presentado el 15 de febrero de 2020 (expediente de fondo, folios 1106 a 1237).

⁷⁴ Cfr. BARBOSA JÚNIOR, José Amândio. “La Producción de Fuegos Artificiales en el Municipio de Santo Antônio de Jesus/BA: un análisis de su contribución para el desarrollo local”, Departamento de Ciencias Humanas, Universidad del Estado de Bahía, *Dissertación de Maestría*, 2008 (expediente de prueba, folios 1200 a 1333).

⁷⁵ Cfr. Documento Síntesis del Grupo de Trabajo, diciembre de 2007 (expediente de prueba, folios 24 a 37) y SANTOS, Ana Maria. “La Clandestinidad como Expresión de la Precarización del Trabajo en la Producción del Cohete de Masa en el Municipio de Santo Antônio de Jesus – Bahia: un estudio de caso en el barrio Irmã Dulce”, Curso de Servicio Social, Facultad Delta – UNIME Salvador, 2012 (expediente de prueba, folios 1524 a 1578).

⁷⁶ Cfr. *Amicus curiae* de la Clínica de Derechos Humanos y Derecho Ambiental de la Universidad del Estado de Amazonas, *supra*.

⁷⁷ Cfr. *Amicus curiae* de la Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho del Instituto *Brasiliense* de Derecho Público, *supra*.

63. La producción clandestina⁷⁸ y sin respetar las normas de seguridad de fuegos artificiales, a pesar del peligro inminente, genera empleo e ingresos en el municipio⁷⁹. Así, para el 2005, se estimaba que el 10% de la población de 80.000 habitantes sobrevivía con las ganancias por el trabajo en esta actividad⁸⁰. Otras fuentes sostienen que para 2008, entre diez mil y quince mil personas trabajaban en la producción de fuegos artificiales en Santo Antônio de Jesus⁸¹.

64. Los barrios donde viven la mayoría de las y los trabajadores de la fábrica a la que se refiere este caso –“Irmã Dulce” y “São Paulo”-, son barrios periféricos de Santo Antônio de Jesus. Se caracterizan no sólo por la pobreza, sino también por la falta de acceso a la educación formal. Estos lugares tienen, además, problemas de falta de infraestructura, especialmente en relación con el saneamiento básico⁸² y predominio de personas con bajos niveles de educación y, en consecuencia, con bajos ingresos. También prevalecen problemas estructurales que producen y reproducen el trabajo informal y precario de fabricación de bombetas o cohetes⁸³ y ⁸⁴.

65. La actividad pirotécnica de fabricación de cohetes se distingue por el trabajo femenino (mujeres, niñas y adultas mayores) y “está marcada por una intensa precarización, subordinación y exclusión del trabajo formal, los derechos laborales y la ciudadanía”⁸⁵. Las trabajadoras de este sector son normalmente mujeres que no concluyeron la primaria, que empezaron a trabajar en la industria entre los 10 y los 13 años y que aprendieron de vecinos y familiares, sin recibir ningún tipo de capacitación formal. Se trata de mujeres marginalizadas en la sociedad, sin otras opciones laborales⁸⁶. Asimismo, las mujeres y niñas que se dedican a la fabricación de bombetas trabajan en esta actividad debido a su habilidad manual, por ello son preferidas para este tipo de trabajo⁸⁷. En 1998, había aproximadamente 2.000 mujeres dedicadas a la fabricación de fuegos artificiales, de las cuales más de un 60% eran afrodescendientes. Además, del total de personas trabajando, entre un 30% y 40% eran niñas y niños. De las pruebas que obran en el expediente, se desprende que las mujeres introducían a sus hijos en la fabricación de bombetas, no solo porque ello les permitía aumentar la productividad, sino porque no tenían con quién dejarlos para su cuidado⁸⁸.

⁷⁸ Cfr. Documento Síntesis del Grupo de Trabajo, *supra*.

⁷⁹ Cfr. BARBOSA JÚNIOR, José Amândio. “La Producción de Fuegos Artificiales en el Municipio de Santo Antônio de Jesus/BA: un análisis de su contribución para el desarrollo local”, *supra*.

⁸⁰ Cfr. PACHECO, José. Reportaje “Jugar con fuego, nunca más” (expediente de prueba, folios 2 a 4).

⁸¹ Cfr. BARBOSA JÚNIOR, José Amândio. “La Producción de Fuegos Artificiales en el Municipio de Santo Antônio de Jesus/BA: un análisis de su contribución para el desarrollo local”, *supra* y SANTOS, Ana Maria. “La Clandestinidad como Expresión de la Precarización del Trabajo en la Producción del Cohete de Masa en el Municipio de Santo Antônio de Jesus – Bahia: un estudio de caso en el barrio Irmã Dulce”, *supra*.

⁸² Cfr. TOMASONI, Sônia Marise Rodrigues Pereira. “Dinámica socioespacial de la producción de fuegos artificiales en Santo Antônio de Jesus-BA”, Tesis de Doctorado, Universidad Federal de Sergipe, 2015 (expediente de prueba, folios 1335 a 1504).

⁸³ En la presente sentencia, los términos “bombetas” y “cohetes” aparecen como sinónimos, y se refieren a una clase de fuegos artificiales.

⁸⁴ Cfr. SANTOS, Ana Maria. “La Clandestinidad como Expresión de la Precarización del Trabajo en la Producción del Cohete de Masa en el Municipio de Santo Antônio de Jesus – Bahia: un estudio de caso en el barrio Irmã Dulce”, *supra*, y TOMASONI, Sônia Marise Rodrigues Pereira. “Dinámica socioespacial de la producción de fuegos artificiales en Santo Antônio de Jesus-BA”, *supra*.

⁸⁵ Cfr. TOMASONI, Sônia Marise Rodrigues Pereira. “Dinámica socioespacial de la producción de fuegos artificiales en Santo Antônio de Jesus-BA”, *supra*.

⁸⁶ Cfr. Peritaje rendido por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni en Audiencia Pública realizada el 31 de enero de 2020 ante la Corte IDH.

⁸⁷ Cfr. Peritaje rendido por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*.

⁸⁸ Cfr. Peritaje rendido por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*, y SANTOS, Ana Maria. “La Clandestinidad como Expresión de la Precarización del Trabajo en la Producción del Cohete de Masa en el Municipio de Santo Antônio de Jesus – Bahia: un estudio de caso en el barrio Irmã Dulce”, *supra*, y TOMASONI, Sônia Marise Rodrigues Pereira. “Dinámica socioespacial de la producción de fuegos artificiales en Santo Antônio de Jesus-BA”, *supra*.

66. El trabajo de fabricación de fuegos artificiales en Santo Antônio de Jesus no era exclusivamente femenino, también incluía a hombres, pero en actividades distintas a la producción de bombetas y en lugares diferentes a los destinados para la elaboración de estas. Los hombres, en general, se ocupaban de la llamada "masa"⁸⁹.

67. La producción de fuegos artificiales en el municipio se caracterizaba por un elevado grado de informalidad, clandestinidad, utilización de mano de obra infantil y trabajo de mujeres -incluso desde sus casas- esencialmente artesanal y con bajísimo grado de incorporación tecnológica⁹⁰. Además, una de las principales fuentes del trabajo del municipio era, y sigue siendo, la fabricación de fuegos artificiales de manera sumamente riesgosa para la vida e integridad personal de las y los trabajadores⁹¹, al punto que la explosión de 11 de diciembre de 1998 no fue la primera. En efecto, el 22 de abril de 1996, uno de los dueños de la fábrica de fuegos a la cual se refiere este caso -Osvaldo Prazeres Bastos-, fue condenado en un proceso penal por una explosión ocurrida en el marco de sus actividades con fuegos artificiales⁹². Asimismo, entre 1991 y 1998 se habían registrado 46 muertes en el país en relación con fuegos artificiales⁹³.

B. El trabajo en la fábrica de "Vardo de los Fuegos"

68. La fábrica de fuegos artificiales que explotó el 11 de diciembre de 1998 en Santo Antônio de Jesus era conocida por la población como la fábrica de "Vardo de los Fuegos". Estaba ubicada en la Hacienda Joeirana, de propiedad del señor Osvaldo Prazeres Bastos⁹⁴, en la zona rural de Santo Antônio de Jesus, Estado de Bahia. La fábrica estaba registrada a nombre del hijo de este último, Mário Frôes Prazeres Bastos⁹⁵.

69. La fábrica consistía en un conjunto de carpas en potreros que disponían de algunas mesas compartidas de trabajo. Gran parte de los materiales explosivos se encontraban en los mismos espacios en que estaban las trabajadoras. No había espacios específicos destinados a períodos de descanso o de alimentación, ni baños⁹⁶.

70. En lo que se refiere a las trabajadoras de la fábrica de fuegos, se trataba de mujeres afrodescendientes, en su gran mayoría⁹⁷, que vivían en condición de pobreza⁹⁸ y que tenían

supra.

⁸⁹ La masa es una mezcla de nitrato de plata, arena, alcohol y ácido nítrico. *Cfr.* Peritaje rendido por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*.

⁹⁰ *Cfr.* BARBOSA JÚNIOR, José Amândio. "La Producción de Fuegos Artificiales en el Municipio de Santo Antônio de Jesus/BA: un análisis de su contribución para el desarrollo local", *supra*, y Sentencia del Juzgado de Trabajo de Santo Antônio de Jesus del proceso número 42.01.00.1357-01, de 29 de marzo de 2001 (expediente de pruebas, folios 14 a 22).

⁹¹ *Cfr.* PACHECO, José. Reportaje "Jugar con fuego nunca más", *supra*.

⁹² *Cfr.* Certificado de antecedentes criminales de Osvaldo Prazeres Bastos, firmado por Iracema Silva de Jesus, de 12 de abril de 1999 (expediente de prueba, folios 8 y 9) y escrito de acusación penal interpuesta por la fiscal Kristiany Lima de Abreu (expediente de prueba, folios 1585 a 1588).

⁹³ *Cfr.* Nota periodística "Más de 60 muertes", publicada en la Revista Veja, el 23 de diciembre de 1998 (expediente de prueba, folio 6).

⁹⁴ Durante el trámite de la causa penal, la Fiscalía del Estado de Bahia y la jueza reconocieron que Osvaldo Prazeres Bastos era el verdadero dueño de la fábrica de fuegos. *Cfr.* Sentencia del Juzgado Penal de Santo Antônio de Jesus de 09 de noviembre de 2004 (expediente de prueba, folios 107 a 109).

⁹⁵ *Cfr.* Certificado de Registro número 381 - SFP/6 de 19 de diciembre de 1995, en favor de Mário Frôes Prazeres Bastos (expediente de prueba, folio 48).

⁹⁶ *Cfr.* Declaración rendida por Maria Balbina dos Santos en Audiencia Pública realizada el 31 de enero de 2020 ante la Corte IDH.

⁹⁷ *Cfr.* Declaración rendida por Leila Cerqueira dos Santos en Audiencia Pública realizada el 31 de enero de 2020 ante la Corte IDH, y Peritaje rendido por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*.

⁹⁸ *Cfr.* Declaración rendida por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*, y Peritaje rendido por Sônia Marise Rodrigues

un bajo nivel de escolaridad⁹⁹. Además, eran contratadas informalmente, por medio de contratos verbales, y no eran regularmente registradas como empleadas¹⁰⁰.

71. Asimismo, tenían salarios muy bajos¹⁰¹ y no ganaban ningún monto adicional por el riesgo al que estaban sometidas diariamente en su labor. Respecto al pago por la labor realizada, las trabajadoras recibían R\$ 0,50 (cincuenta centavos de reales¹⁰²) por la producción de mil cohetes¹⁰³. Los habitantes del municipio de Santo Antônio de Jesus trabajaban en la fábrica de fuegos a falta de otra alternativa económica y debido a su condición de pobreza. Las empleadas de la fábrica de fuegos no podían acceder a un trabajo en el comercio debido a su falta de alfabetización¹⁰⁴ y no eran recibidas para trabajar en el servicio doméstico debido a estereotipos que las asociaban, por ejemplo, con la delincuencia¹⁰⁵.

72. A las trabajadoras de la fábrica no les ofrecían equipos de protección individual¹⁰⁶, ni entrenamiento o capacitación para ejercer su labor¹⁰⁷. Además, había varias niñas y niños trabajando en la fábrica¹⁰⁸, incluso desde los 6 años de edad¹⁰⁹. Las niñas y los niños trabajaban 6 horas diarias en época escolar y todo el día durante sus vacaciones, en fines de semana y durante épocas festivas¹¹⁰. Las mujeres, en general, laboraban todo el día¹¹¹, desde las 6 de la mañana hasta las 5:30 de la tarde¹¹² y podían hacer entre tres y seis mil cohetes¹¹³.

73. La fabricación de fuegos artificiales en la región no aparenta haber cambiado mucho¹¹⁴. Así, por ejemplo, la resolución del Juzgado de Trabajo de 29 de marzo de 2001 indicó que continuaban las actividades irregulares de producción de fuegos artificiales en la ciudad de Santo Antônio de Jesus. Además, reportajes de la red de televisión brasileña “Record” de los

98 Pereira Tomasoni, *supra*.

99 Cfr. Documento Síntesis del Grupo de Trabajo, *supra*, y Peritaje rendido por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*.

100 Cfr. Declaración rendida por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*.

101 Cfr. Documento Síntesis del Grupo de Trabajo, *supra*.

102 Para la fecha de los hechos de este caso, un dólar estadounidense equivalía a 1,2 reales.

103 El cohete o bombeta se compone de la siguiente materia prima: arena, ácido, plata, azufre y aluminio, que se funden en un fuego caliente y se almacenan en una bolsa plástica. Para ser almacenados deben humedecerse con alcohol a tiempo para evitar un accidente. Cfr. SANTOS, Ana Maria. “*La Clandestinidad como Expresión de la Precarización del Trabajo en la Producción del Cohete de Masa en el Municipio de Santo Antônio de Jesus – Bahia: un estudio de caso en el barrio Irmã Dulce*”, *supra*.

104 Cfr. Documento Síntesis del Grupo de Trabajo, *supra*.

105 De acuerdo con la declaración rendida por Leila Cerqueira dos Santos, “o trabajábamos en la fábrica o en casas de familias, pero muchas familias no nos empleaban porque pensaban que nosotros éramos de un barrio pobre y que podríamos hurtar o cometer hurtos y entonces nos discriminaban, no nos aceptaban y nos decían vengan mañana y esa historia siempre pasaba”. Cfr. Declaración rendida por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*. En el mismo sentido: Peritaje rendido por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*.

106 Cfr. Documento Síntesis del Grupo de Trabajo, *supra*; Declaración rendida por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*; Peritaje rendido por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*, y Declaración rendida ante fedatario público por Bruno Silva dos Santos el 7 de enero de 2020 (expediente de fondo, folios 876 y 877).

107 Cfr. Documento Síntesis del Grupo de Trabajo, *supra*, y Declaración rendida ante fedatario público por Bruno Silva dos Santos, *supra*.

108 Cfr. Peritaje rendido por Viviane de Jesus Forte en Audiencia Pública realizada el 31 de enero de 2020 ante la Corte IDH.

109 Cfr. Peritaje rendido por Viviane de Jesus Forte, *supra*.

110 Cfr. Declaración rendida ante fedatario público por Bruno Silva dos Santos, *supra*.

111 Cfr. Declaración rendida ante fedatario público por Claudia Reis dos Santos el 7 de enero de 2020 (expediente de fondo, folios 878 y 879).

112 De acuerdo con la declaración rendida por Leila Cerqueira dos Santos en Audiencia Pública ante la Corte IDH, trabajaban de 6 de la mañana a 5:30 de la tarde. Cfr. Declaración rendida por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*. Cfr. BARBOSA JÚNIOR, José Amândio. “*La Producción de Fuegos Artificiales en el Municipio de Santo Antônio de Jesus/BA: un análisis de su contribución para el desarrollo local*”, *supra*.

113 Cfr. Declaración rendida por Maria Balbina dos Santos, *supra*.

114 Cfr. Peritaje rendido por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*.

días 21 a 23 de marzo de 2007, revelaron que, en aquella época, la familia "Prazeres" continuaba empleando, en condiciones de gran peligro, mano de obra de personas pobres (algunas de ellas niñas y niños) y que les pagaban solamente 50 centavos de reales por cada mil fuegos artificiales producidos¹¹⁵.

C. La explosión en la fábrica de fuegos

74. El 11 de diciembre de 1998, aproximadamente a las 12:00 del mediodía, se produjo una explosión en la fábrica de "Vardo de los Fuegos"¹¹⁶. Según consta en la acusación formal del Ministerio Público, los dueños de la fábrica tenían conocimiento de que "era peligrosa y podría explotar en cualquier momento y provocar una tragedia" y, si bien contaban con autorización del Ministerio del Ejército¹¹⁷, las actividades eran realizadas "de forma irregular"¹¹⁸.

75. Como consecuencia de la explosión, murieron 60 personas y seis sobrevivieron. Entre las personas que perdieron la vida, se encontraban 40 mujeres, 19 niñas y un niño. Entre las personas sobrevivientes, se encontraban tres mujeres y dos niños y una niña, para un total de 23 niñas y niños, además de Vitória França da Silva, quien, ante el grave estado de salud de su madre embarazada (quien posteriormente falleció), nació de forma prematura en razón de la explosión, presentando por ello afectaciones a su salud¹¹⁹. Por otra parte, cuatro de las mujeres fallecidas se encontraban en estado de gestación. Los cuerpos de las personas fallecidas tuvieron quemaduras graves y algunos estaban mutilados¹²⁰.

76. Las personas sobrevivientes fueron atendidas por el hospital de la ciudad de Salvador, capital de Bahia, ya que la ciudad de Santo Antônio de Jesus no tenía un hospital con una unidad para tratar a personas quemadas. Sin embargo, ninguna de ellas recibió tratamiento médico adecuado para recuperarse de las consecuencias del accidente. La mayoría de las sobrevivientes sufrieron lesiones corporales graves, desde la pérdida auditiva, hasta quemaduras que alcanzaron casi el 70% del cuerpo. Una de las sobrevivientes de la explosión, Leila Cerqueira dos Santos, declaró ante la Corte que tuvo quemaduras de tercer grado en el rostro, brazos y piernas, problemas de inflamación en el oído, además de varios dolores¹²¹. Otros dos sobrevivientes, un niño para la fecha de los hechos y una mujer, declararon que no recibieron asistencia médica para atender las secuelas de la explosión¹²².

77. Leila Cerqueira dos Santos relató que fue rescatada por una pareja que la llevó al hospital en Santo Antônio de Jesus en un carro pequeño, sin ningún tipo de atención médica. Afirmó, además, que de aquel hospital la trasladaron con los otros sobrevivientes al hospital de la ciudad de Salvador, sin cuidado médico alguno, sólo les quitaron la ropa¹²³.

78. Al momento de la explosión, la fábrica contaba con permiso del Ministerio del Ejército y de la municipalidad¹²⁴, así como con el Certificado de Registro número 381, emitido el 19 de

¹¹⁵ Cfr. Reportaje aparecido en "Record" de 21 de marzo de 2007 (expediente de prueba, folio 82).

¹¹⁶ Cfr. Acusación formal del Ministerio Público de 12 de abril de 1999, expediente criminal 0000447-05.1999.8.05.0229 (expediente de prueba, folios 39 a 43).

¹¹⁷ El entonces Ministerio del Ejército (1967 a 1999) es hoy el Ministério de la Defensa. Hasta el año de 1967, este Ministerio se llamava Ministerio de la Guerra.

¹¹⁸ Cfr. Acusación formal del Ministerio Público de 12 de abril de 1999, *supra*.

¹¹⁹ Los representantes sostienen, por ejemplo, que Vitória, hasta el día de hoy sufre de ataques epilépticos y una condición psicológica que ha comprometido todo su proceso de aprendizaje.

¹²⁰ Cfr. Nota periodística "Más de 60 muertes", *supra*.

¹²¹ Cfr. Declaración rendida por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*.

¹²² Cfr. Declaraciones rendidas ante fedatario público por Bruno Silva dos Santos y Claudia Reis dos Santos, *supra*.

¹²³ Cfr. Declaración rendida por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*.

¹²⁴ Cfr. Sentencia del Juzgado de Trabajo de Santo Antônio de Jesus, *supra*, y Licencia de funcionamiento concedida por la Municipalidad de Santo Antônio de Jesus, inscripción municipal No. 004-312/001-50 (expediente de

diciembre de 1995, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1998. Mediante dicho certificado, se autorizó a la empresa el almacenamiento de 20.000 kg de nitrato de potasio y 2.500 kg de pólvora negra¹²⁵. Sin embargo, desde el registro de la fábrica de fuegos, hasta el momento de la explosión, no hay noticia de ninguna actividad de fiscalización llevada a cabo por las autoridades estatales¹²⁶, tanto en materia de condiciones laborales, como relativas al control de actividades peligrosas. En ese sentido, el Estado afirmó, en la audiencia pública celebrada en 2006 ante la Comisión, que había fallado al no haber fiscalizado la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus¹²⁷.

79. Transcurridos dos días desde la explosión, dentro del proceso administrativo iniciado en razón de la misma, el 1º Teniente del Ejército, Ednaldo Ribeiro Santana Júnior, compareció al lugar de los hechos y confirmó el depósito de diversos materiales en violación a las normas de seguridad en el manejo y almacenamiento de explosivos, y el almacenaje de productos sin autorización, de manera que procedió a su confiscación¹²⁸.

80. El 8 de enero de 1999, la policía civil emitió un peritaje técnico, la cual determinó que la explosión fue causada por la falta de seguridad vigente en el local, no solamente en relación con el almacenamiento de los propulsores y accesorios explosivos, sino también por haber sido manipulado dicho material indebidamente por personas no capacitadas para ello¹²⁹.

81. El Comando Militar del Noreste No. 6, dentro del proceso administrativo citado, emitió un dictamen concluyente, en el cual indicó que la empresa había cometido una serie de irregularidades (*infra* párr. 92)¹³⁰. El 23 de junio de 1999, seis meses después de la explosión, el certificado de registro de la fábrica fue cancelado¹³¹. Sin embargo, existe constancia de que, al 26 de octubre de 1999, Mário Fróes Prazeres Bastos continuaba ejerciendo actividades irregulares de producción de fuegos artificiales¹³².

D. Los procesos internos

82. En relación con la explosión del 11 de diciembre de 1998, se iniciaron procesos civiles, laborales, penal y administrativo. A la fecha de aprobación del Informe de Admisibilidad y Fondo de la Comisión sólo habían culminado los procesos en la vía administrativa y algunos laborales, sin que se hubiera logrado la ejecución de la reparación en estos últimos. Los demás procesos, pasados más de 18 años, se encontraban pendientes en diversas etapas.

prueba, folio 1776).

¹²⁵ Cfr. Certificado de Registro número 381 - SFPC/6 de 19 de diciembre de 1995 del Ministerio del Ejército, a favor de Mário Fróes Prazeres Bastos (expediente de prueba, folio 48).

¹²⁶ Cfr. Documento Síntesis del Grupo de Trabajo, *supra*.

¹²⁷ Cfr. Audiencia de Admisibilidad ante la CIDH, Caso 12.428, a partir del minuto 38:25 de la grabación (expediente de prueba, folio 11). En el mismo sentido, en la decisión sobre la apelación de la demanda de las víctimas contra el Gobierno Federal y el estado de Bahia, el Tribunal Regional Federal concluyó que, después de la concesión de la licencia de funcionamiento de la fábrica no hubo ninguna actividad de inspección por parte de la agencia federal a cargo, excepto después de que se produjera el accidente. Cfr. Decisión del Tribunal Regional Federal de la Primera Región que resolvió el recurso de apelación interpuesto en el marco de la acción civil No. 2002.33.00.005225-1, propuesta por las presuntas víctimas contra el Gobierno Federal y el Estado de Bahia (expediente de prueba, folios 2194 a 2295).

¹²⁸ Cfr. Constancia de confiscación del Ministerio del Ejército de 13 de diciembre de 1998 (expediente de prueba, folios 56 y 57).

¹²⁹ Cfr. Examen Pericial de la Secretaría de Seguridad Pública de 8 de enero de 1999 (expediente de prueba, folios 59 a 63).

¹³⁰ Cfr. Decisión de procedimiento administrativo del Ministerio del Ejército de 2 de diciembre de 1994 (expediente de prueba, folio 53).

¹³¹ Cfr. Oficios No. 592-SFPC/6 y 612-SFPC/6 y Portaría No. 13/DMB de 1999. (expediente de prueba, folios 50 a 54).

¹³² Cfr. Sentencia del Juzgado de Trabajo de Santo Antônio de Jesus, *supra*.

D.1 Proceso Penal

83. Luego de la explosión del 11 de diciembre de 1998, la policía civil inició una investigación de oficio producto de la cual, el 12 de abril de 1999, el Ministerio Público del Estado de Bahia presentó una acusación formal por los crímenes de homicidio doloso y tentativa de homicidio contra el dueño de la fábrica Mário Fróes Prazeres Bastos, su padre Osvaldo Prazeres Bastos y seis de las personas que ejercían funciones administrativas en la fábrica¹³³.

84. El 9 de noviembre de 2004, el Juzgado de Primera Instancia Penal de Santo Antônio de Jesus, al encontrar indicios suficientes sobre la posible comisión de un delito, resolvió que los acusados debían ser sometidos al Tribunal de Jurados¹³⁴. El 18 de julio de 2007, el Ministerio Público solicitó al Tribunal de Justicia de Bahia que trasladara el caso a la ciudad de Salvador, al considerar que la influencia económica y política de los acusados podía obstaculizar la toma de decisión. Dicha solicitud fue acogida el 7 de noviembre de 2007¹³⁵.

85. El 20 de octubre de 2010 fueron condenadas cinco personas, entre ellas el dueño de la fábrica y su padre y absueltos tres acusados¹³⁶. Contra esta decisión, los condenados presentaron recursos ordinarios, los cuales fueron desestimados por el Tribunal de Justicia de Bahia el 26 de abril del 2012. Mientras estaba pendiente un recurso ante el Supremo Tribunal Federal, interpuesto el 12 de noviembre de 2018, los condenados interpusieron recursos de *habeas corpus* durante el año de 2019. En virtud del *habeas corpus* interpuesto por Osvaldo Prazeres Bastos, el Tribunal de Justicia de Bahia declaró¹³⁷ la extinción de la pena por prescripción¹³⁸. Los demás recursos de *habeas corpus*, presentados ante el Superior Tribunal de Justicia (STJ), tenían por objeto anular la decisión de apelación por no haber sido convocados a los abogados de los acusados a la sesión de deliberación del recurso de apelación¹³⁹. Estos fueron concedidos, por lo que se determinó que se debía juzgar

¹³³ Cfr. Acusación formal del Ministerio Público, *supra*.

¹³⁴ Cfr. Sentencia del Juzgado de Primera Instancia Penal de Santo Antônio de Jesus de 9 de noviembre de 2004 (expediente de prueba, folios 107 a 109).

¹³⁵ Cfr. Resumen del proceso criminal No. 0000447-05.1999.8.05.0229 en el Portal de Servicios e-SAJ del Tribunal de Justicia del Estado de Bahia (expediente de prueba, folios 134 a 138).

¹³⁶ Cfr. Resumen del proceso criminal No. 0000447-05.1999.8.05.0229, *supra*.

¹³⁷ Cfr. Decisión del Tribunal de Justicia de Bahia en el Proceso del Habeas Corpus n. 8016892-66.2019.8.05.0000 (expediente de prueba, folios 4472 a 4475).

¹³⁸ La prescripción está regulada en los artículos 109 a 119 del Código Penal brasileño. Según dicha normativa, la prescripción se puede dividir en dos especies: prescripción de la pretensión *punitiva*, la cual puede ocurrir mientras no haya una sentencia penal condenatoria definitiva, y prescripción de la pretensión *ejecutoria*, que puede suceder solo después de que haya una sentencia penal condenatoria definitiva. Los plazos de la prescripción de la pretensión *punitiva*, que se empiezan a contar, en general, desde el día en que el delito se consumó, varían de un delito a otro, y se definen en función de la pena máxima establecida, en abstracto, para la conducta delictiva. A su vez, los plazos de la prescripción de la pretensión *ejecutoria* se rigen por la pena efectivamente aplicada por medio de la sentencia condenatoria y empiezan a contar desde el día en que la condena quedó firme. Sin embargo, solamente se puede reconocer este tipo de prescripción después de que la condena quede en firme para ambas partes. De acuerdo con la normativa penal brasileña, hay también una tercera especie de prescripción, la cual ocurre después de la sentencia penal condenatoria, cuando solamente la defensa haya interpuesto recurso, es decir, cuando la sentencia ya haya quedado en firme para la Fiscalía. A partir de este momento, el plazo de prescripción se calculará en función de la pena aplicada (y ya no de la pena máxima en abstracto). La prescripción de la pretensión *punitiva* se puede interrumpir por los siguientes hechos: la admisibilidad de la denuncia o queja, la decisión de sometimiento del caso al Tribunal de Jurados ("decisão de pronúncia"), la decisión que confirma dicho sometimiento, y la publicación de las sentencias no definitivas. Una vez interrumpido el cómputo del plazo de prescripción, este comenzará a contarse nuevamente, desde cero, a partir de la fecha de la interrupción. Otra disposición relevante del Código Penal brasileño establece que el plazo de prescripción se reducirá a la mitad cuando el delinquente tenga menos de 21 años en la fecha del delito o más de 70 en la fecha de la sentencia. Cfr. Código Penal de Brasil. Decreto Legislativo No. 2.848, promulgado el 7 de diciembre de 1940, artículos 109 a 119. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm.

¹³⁹ Cfr. Decisión de la cautelar en el Proceso del *habeas corpus* No. 527.573 de 26 de agosto de 2019 (expediente de prueba, folios 4477 a 4478), y Decisión sobre la medida cautelar en el pedido de extensión del proceso de *habeas corpus* No. 527.573-BA de 28 de agosto de 2019 (expediente de prueba, folio 4480).

nuevamente la apelación, con la debida notificación a los abogados de la defensa¹⁴⁰. Por lo tanto, el proceso penal aún no ha concluido.

D.2 Procesos civiles

86. En el ámbito civil, fueron iniciados dos procesos: i) contra el Estado de Brasil, contra el estado de Bahia, contra la municipalidad de Santo Antônio de Jesus y contra la empresa de Mário Fróes Prazeres Bastos; y ii) contra Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Julieta Fróes Bastos y Mário Fróes Prazeres Bastos.

a. Causa civil contra el Estado de Brasil, el estado de Bahia, la Municipalidad de Santo Antônio de Jesus y la empresa Mário Fróes Prazeres Bastos (fábrica de fuegos)

87. El 4 de marzo de 2002, las presuntas víctimas y sus familiares presentaron una demanda contra el Estado de Brasil, el estado de Bahia, la Municipalidad de Santo Antônio de Jesus y la empresa de Mário Fróes Prazeres Bastos por daños morales y materiales. En dicha demanda solicitaron, además, la tutela anticipada¹⁴¹ para los menores de 18 años, cuyas madres habían fallecido en la explosión¹⁴². La solicitud de tutela anticipada fue aceptada por el Juez Federal el 5 de marzo de 2002¹⁴³. En su escrito presentado ante la Comisión el 18 de octubre de 2010, los peticionarios señalaron que de las 44 personas que perdieron a sus padres y demandaron al gobierno federal, solo 39 fueron beneficiadas por la decisión preliminar de tutela de una pensión mensual de un salario mínimo y, de estas, sólo 16 recibieron efectivamente dicho pago, pues, por el transcurso del tiempo, las demás ya tenían 18 años (edad máxima para recibir la pensión, según la determinación judicial). Los demás familiares no habrían recibido reparación alguna del Estado¹⁴⁴.

88. Continuando con el proceso principal, después de la emisión de la decisión de tutela anticipada, se realizó un desglose del proceso debido al alto número de litisconsortes (84). Producto de esta decisión se entablaron un total de 14 procesos distintos, cada uno con un máximo de cinco demandantes¹⁴⁵. Los representantes han indicado que las sentencias de primera instancia se dictaron entre el 7 de julio de 2010 y el 26 de agosto de 2011, y contra ellas se interpusieron recursos de apelación que fueron negados entre el 31 de agosto de 2013 y el 20 de marzo de 2017. Se presentaron, además, recursos de aclaración contra las sentencias de apelación, los cuales fueron resueltos entre el 26 de octubre de 2015 y el 5 de mayo de 2018. Finalmente, el Gobierno Federal y el estado de Bahia interpusieron recursos

¹⁴⁰ Cfr. Decisión del STJ de Anulación de la Sentencia de Apelación en el proceso de *habeas corpus* No. 527.573 de 25 de septiembre de 2019 (expediente de prueba, folios 4483 y 4484) y Decisión del STJ de Anulación de la Sentencia de Apelación en el Proceso de *habeas corpus* No. 527.605 de 25 de octubre de 2019 (expediente de prueba, folios 4486 y 4487).

¹⁴¹ La anticipación de tutela, como lo expuso el Estado en su escrito de contestación, tiene como objeto que, en aquellos casos en los que el tiempo del proceso pueda perjudicar la eficacia y la obtención de justicia, se pueda anticipar la protección reivindicada, cuando se cumplen determinados requisitos. Actualmente, el tema se regula en los artículos 300 y siguientes del Código de Procedimiento Civil de 2015. Cfr. Código de Procedimiento Civil de Brasil. Ley No. 13.105, promulgada el 16 de marzo de 2015. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art1046.

¹⁴² Cfr. Demanda inicial presentada ante la Justicia Federal en el Estado de Bahia, expediente número 2002.33.00.005225-1 de 4 de marzo de 2002 (expediente de prueba, folios 140 a 185).

¹⁴³ Cfr. Decisión preliminar del Juez Federal de Primera Instancia sobre la tutela anticipada, expediente No. 2002.33.00.005225-1, de 5 de marzo de 2002 (expediente de prueba, folios 187 a 189).

¹⁴⁴ Cfr. Oficio No. 090/10 JG/RG de los representantes el 18 de octubre de 2010 (expediente de prueba, folios 191 a 193).

¹⁴⁵ Cfr. Tabla de procesos civiles que se tramitan en la Justicia Federal (expediente de prueba, folios 1617 a 1619). En el resumen de los procesos que hace el Estado en su contestación no se menciona el caso No. 2004.33.00.021817-9.

especiales y extraordinarios en 12 de los 14 procesos, de modo que 10 permanecen pendientes y dos tuvieron decisiones que quedaron firmes en septiembre de 2017 y abril de 2018. La Comisión señaló que no tiene información sobre el pago de reparaciones por parte del Estado, más allá de los pagos parciales relativos a la decisión de anticipación de tutela. El Estado tampoco aportó información sobre el tema.

b. Acción Civil ex delicto contra Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Julieta Fróes Bastos y Mário Fróes Prazeres Bastos

89. El Estado indicó que el mismo año de la explosión de la fábrica de fuegos, esto es, en 1998, la Fiscalía del Estado de Bahia interpuso, ante el Primer Juzgado Civil de Santo Antônio de Jesus, la medida cautelar número 0002335-43.1998.805.0229, por la cual solicitó el bloqueo de los bienes de los acusados Osvaldo Prazeres Bastos y Mário Prazeres Bastos, con el objetivo de garantizar las reparaciones de daños a favor de las víctimas sobrevivientes y herederos de las víctimas fallecidas en la explosión.

90. El 9 de enero de 1999, de oficio, el Ministerio Público del Estado de Bahia junto con varios familiares de las víctimas de la explosión instauraron el proceso civil No. 0000186-40.1999.805.0229 ante el Primer Juzgado Civil, contra Osvaldo Prazeres Bastos, Mário Fróes Prazeres Bastos y Maria Julieta Fróes Bastos con la finalidad de obtener reparaciones¹⁴⁶. Este proceso terminó en primera instancia debido a un acuerdo entre las víctimas de la explosión, sus parientes y los demandados, suscrito el 8 de octubre de 2013¹⁴⁷, el cual fue homologado por el Juzgado de primera instancia el 10 de diciembre de 2013. El acuerdo estableció una indemnización de aproximadamente de R\$ 1.280.000,00 (un millón doscientos ochenta mil reales), los cuales serían repartidos entre los titulares de los créditos. En vista del incumplimiento del acuerdo por parte de los demandados, el Ministerio Público interpuso una petición de cumplimiento de sentencia en la que solicitó la imposición de una multa. Además, señaló una lista de propiedades de Osvaldo Prazeres Bastos, a efectos de proceder a su embargo, en caso de que la deuda no fuera pagada¹⁴⁸. El Estado, en su contestación, indicó que hasta octubre de 2017 los demandados habían pagado la cantidad de R\$ 1.940.000 (un millón novecientos cuarenta mil reales). Posteriormente, según indicó el Estado, el demandado hizo tres depósitos por un total de R\$ 270.000 (doscientos setenta mil reales) y una de sus propiedades fue subastada, recaudando la cantidad de R\$ 84.500 (ochenta y cuatro mil quinientos reales). Así, la deuda actual de los ejecutados alcanza la suma de R\$ 475.038 (cuatrocientos setenta y cinco mil treinta y ocho reales). Entre el 25 de noviembre de 2016 y el 4 de mayo de 2018, se emitieron autorizaciones judiciales para el pago de los valores recaudados a cada víctima¹⁴⁹. La Fiscalía local siguió solicitando el cumplimiento de la deuda restante¹⁵⁰, lo que culminó, en marzo de 2019, con la homologación por el juez civil de un nuevo acuerdo con vistas a promover el pago de los montos faltantes¹⁵¹.

¹⁴⁶ El Estado de Brasil, en su contestación destacó que, conforme a la legislación brasileña, los procedimientos penales, civiles y administrativos son independientes entre sí, razón por la cual el Ministerio Público pudo, en 1998, iniciar un procedimiento civil con miras a indemnizar a las víctimas, aun cuando no se había concluido el proceso penal.

¹⁴⁷ Cfr. Acuerdo promovido por el Ministerio Público de Bahia el 8 de octubre de 2013 (expediente de prueba, folios 1956 a 1959).

¹⁴⁸ Cfr. Resumen del proceso civil No. 0000186-40.1999.8.05.0229 en el Portal de Servicios e-SAJ del Tribunal de Justicia del Estado de Bahia (expediente de prueba, folios 216 a 230).

¹⁴⁹ Cfr. Autorizaciones de pago emitidas por el Juzgado Primero Civil de Santo Antônio de Jesus (expediente de prueba, folios 1964 a 2189).

¹⁵⁰ Cfr. Escrito de la Fiscalía del Estado de Bahia, Proceso No. 0000186-40.1999.8.05.0299 de 17 de junio de 2018 (expediente de prueba, folio 2191 y 2192).

¹⁵¹ Cfr. Resumen del proceso civil No. 0000186-40.1999.8.05.0229 en el Portal de Servicios e-SAJ del Tribunal de Justicia del Estado de Bahia (expediente de prueba, folios 4924 a 4957) y Certificado del Juzgado Primero Civil de Santo Antônio de Jesus de 26 de marzo de 2019 (expediente de prueba, folios 3997 a 4002).

D.3 Procesos laborales

91. En el ámbito laboral, durante los años de 2000 y 2001, se siguieron 76 procesos ante la Justicia de Trabajo de Santo Antônio de Jesus, de los cuales 30 fueron archivados definitivamente y otros 46 fueron declarados improcedentes en primera instancia. Frente a las resoluciones que declararon improcedentes las demandas, se interpuso recurso ordinario, producto del cual el Tribunal Regional de Trabajo de la Quinta Región, dio la razón a las trabajadoras de la fábrica de fuegos y ordenó un nuevo pronunciamiento¹⁵². Las nuevas resoluciones reconocieron el vínculo laboral de las trabajadoras con Mário Frôes Prazeres Bastos y declararon parcialmente procedentes 18 de las demandas planteadas y una totalmente procedente. Seis de esos procesos permanecieron en archivo provisional por varios años¹⁵³, pues no se habían encontrado bienes del condenado (Mario Prazeres Bastos) que permitieran su ejecución¹⁵⁴. En agosto de 2018, en el marco del proceso laboral de Leila Cerqueira dos Santos, se embargó un bien de Osvaldo Prazeres Bastos, padre de Mário Frôes Prazeres Bastos, por un monto de R\$ 1.800,000 (un millón ochocientos mil reales), el cual sería suficiente para indemnizar a las víctimas de todas las acciones cuyas ejecuciones estaban activas¹⁵⁵.

D.4 Proceso Administrativo

92. Un proceso administrativo fue iniciado de oficio por la Sexta Región Militar del Ejército. Dentro de este proceso, dos días después de la explosión, el 13 de diciembre de 1998, fueron confiscados productos irregulares encontrados en la fábrica de fuegos¹⁵⁶. El 15 de diciembre del mismo año, se informó sobre la destrucción de los materiales incautados¹⁵⁷. El 6 de junio de 1999¹⁵⁸, se resolvió el proceso administrativo disponiendo la cancelación definitiva del registro de la empresa al constatar las siguientes irregularidades: 1) falta de seguridad en sus instalaciones; 2) depósitos no registrados junto a los pabellones de fabricación; 3) fabricación de pólvora negra sin la respectiva autorización; 4) almacenaje de grandes cantidades de pólvora blanca sin la correspondiente autorización o registro; 5) falta de extintores en la mayoría de los depósitos; 6) almacenaje de paquetes de fuegos de artificiales de marcas con las cuales no se mantenía ninguna relación comercial; 7) falta de justificación del origen de una parte de los productos controlados encontrados en sus depósitos; 8)

¹⁵² Cfr. Informe del Director Adjunto de Secretaría del Trabajo en Santo Antônio de Jesus de 5 de octubre de 2005 (expediente de prueba, folio 233).

¹⁵³ La Corte no cuenta con la información exacta sobre el trámite de cada proceso laboral. Sin embargo, se desprende de la ficha de trámite del caso de Leila Cerqueira dos Santos, presentada por el Estado en su contestación, que su proceso estuvo archivado provisoriamente entre el 8 de noviembre de 2002 y el 27 de octubre de 2009 y por cuenta de la frustración de la ejecución, fue suspendido del 6 de agosto de 2010 al 24 de noviembre de 2011 y del 18 de diciembre de 2013 a 14 de mayo de 2014 (expediente de prueba, folio 2624).

¹⁵⁴ Cfr. Informe del Director Adjunto de Secretaría del Trabajo en Santo Antônio de Jesus, *supra*.

¹⁵⁵ Cfr. Comunicación de la Jueza Cássia Magali Moreira Daltro del Juzgado de Trabajo de Santo Antônio de Jesus a la Abogacía General de la Unión, de 21 de febrero de 2019 (expediente de fondo, folio 4106).

¹⁵⁶ Cfr. Constancia de aprehensión de la sexta Región del Comando Militar de Nordeste, de 13 de diciembre de 1998 (expediente de prueba, folio 1875 y 1876).

¹⁵⁷ Cfr. Constancia de destrucción de la sexta Región del Comando Militar de Nordeste, de 15 de diciembre de 1998 (expediente de fondo, folio 1878).

¹⁵⁸ Existen dos fechas indicadas sobre la emisión de esta resolución. La Comisión y los representantes indicaron que la finalización del proceso se dio el 2 de diciembre de 1999. Sin embargo, esta fecha es errónea, pues han tomado como referencia la fecha en las que se concedieron las copias certificadas de la resolución en cuestión y no la de emisión de la misma. El Estado ha señalado que la fecha es el 6 de julio de 1999, lo cual se encuentra respaldado por la fecha que en efecto consta en la Resolución del Departamento de Material Bélico del Ministerio de la Defensa. Sin embargo, de lo anterior, aunque no ha sido consignado esto por ninguna de las partes, se considera que puede existir un error en la fecha que consta en el documento presentado como prueba, pues la cancelación del registro de la empresa se dio el 23 de junio de 1999, razón por la cual, la resolución que la ordena no pudo ser emitida con posterioridad, es decir, el 6 de julio de 1999. Así, se considera probable que la fecha real de esta resolución sea el 6 de junio de 1999. Cfr. Resolución del Departamento de Material Bélico del Ministerio de la Defensa de 6 de junio de 1999 (expediente de prueba, folios 53 y 1868 a 1869).

indebidamente almacenamiento, al guardar en un mismo depósito clorato de potasio, nitrato de potasio, pólvora negra, pólvora blanca y fuegos artificiales ya elaborados¹⁵⁹.

93. En cumplimiento de la Resolución anterior, el 23 de junio de 1999, mediante Decreto No. 013/DMB, el Ministerio del Ejército canceló el Certificado de Registro de la fábrica en cuestión (*supra* párr. 81). El 13 de octubre de 1999, el Comandante de la Sexta Región Militar informó al Jefe de Policía Civil de Santo Antônio de Jesus que el material encontrado en las naves de fabricación sería destruido y los productos guardados en los almacenes serían incautados para ser inspeccionados y evitar el riesgo de nuevas explosiones¹⁶⁰.

E. Marco normativo vigente para la fecha de los hechos

E.1 En relación con el control de actividades peligrosas

94. La actividad de fabricación de fuegos artificiales está prevista y definida bajo el número 8121-05 en el Código Brasileño de Profesiones¹⁶¹; el trabajador del sector recibe el nombre genérico de pirotécnico.

95. En Brasil existía, para la fecha de los hechos, una reglamentación sobre el control de actividades peligrosas. Así, el Decreto No. 55.649 de 28 de enero de 1965¹⁶² disponía, en su artículo 11, que era responsabilidad del Ministerio de la Guerra autorizar la producción y fiscalizar el comercio de productos controlados, incluidos los fuegos artificiales, y que esta tarea, conforme al artículo 4 de la misma legislación, podría ser delegada a otros órganos del Gobierno Federal, como los estados o los municipios, mediante convenio.

96. El mencionado Decreto establecía, además, que el registro era una medida obligatoria y general para las empresas que producían, entre otros, fuegos artificiales, y que el documento que las habilitaba para su funcionamiento era el llamado "Título de Registro", cuya validez era de tres años¹⁶³.

97. Además, la legislación imponía al entonces Ministerio de la Guerra las siguientes competencias:

a) decidir sobre los productos que han de considerarse como controlados; b) decidir sobre las empresas de registro civil que tienen por finalidad la fabricación, la recuperación, mantenimiento, utilización industrial, manipulación, exportación, importación, almacenamiento y comercio de productos controlados, incluyendo talleres de pirotecnia; c) decidir sobre la cancelación de registros otorgados cuando no cumplen con los requisitos legales y reglamentarios, o aplicar las sanciones establecidas [...] ; g) inspeccionar la fabricación, recuperación, utilización industrial, manipulación, exportación, importación, despacho de aduanas, almacenamiento, comercio y tráfico de productos controlados¹⁶⁴.

98. En cuanto a la obligatoriedad del registro y fiscalización por parte del Estado, el Decreto

¹⁵⁹ Cfr. Resolución del Departamento de Material Bélico del Ministerio de la Defensa, *supra*.

¹⁶⁰ Cfr. Oficio No. 592-SFPC/6 del Comandante de la Sexta Región Militar, de 13 de octubre de 1999 (expediente de pruebas, folio 50 y 51).

¹⁶¹ Cfr. Ministerio del Trabajo. Clasificación Brasileña de Ocupaciones, No. 8121-05: Pirotécnico y 8121-10: Trabajador de fabricación de municiones y explosivos. Disponible en: <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>.

¹⁶² Cfr. Decreto No. 55.649 de 28 de enero de 1965. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D55649.htm. El Decreto No. 55.649 de 28 de enero de 1965 fue revocado por el Decreto No. 2.998 de 23 de marzo de 1999. A su vez, fue revocado por el Decreto No. 3.665 de 20 de noviembre de 2000. Este también fue revocado por el Decreto No. 9.493 de 5 de septiembre de 2018, el cual fue revocado por el Decreto No. 10.030 de 30 de septiembre de 2019, vigente a la fecha.

¹⁶³ Cfr. Decreto No. 55.649, *supra*, artículos 32 y 33.

¹⁶⁴ Cfr. Decreto No. 55.649, *supra*, artículo 21.

55.649 señalaba que a cada región militar le correspondía, entre otras, registrar las empresas, llevar a cabo la fiscalización y realizar inspecciones¹⁶⁵.

99. Particularmente respecto a fiscalización, el citado Decreto determinaba que la inspección de los depósitos de las fábricas sería llevada a cabo por los departamentos de inspección del Ministerio de la Guerra, en colaboración con la policía civil y los gobiernos municipales. La disposición también atribuía a las policías locales la verificación constante de los inventarios mantenidos en los depósitos, así como la implementación de las determinaciones técnicas y condiciones de seguridad, de modo que cualquier irregularidad se debía comunicar al órgano de fiscalización del Ministerio de la Guerra¹⁶⁶.

100. Asimismo, el Decreto 55.649 establecía que, tras la verificación personal, o en vista de denuncias o información sobre la existencia de violaciones a la normativa, delitos u ofensas criminales, la autoridad militar encargada de inspeccionar los productos controlados por el Ministerio de la Guerra debía proceder a los actos preparatorios para la investigación regular de una eventual infracción¹⁶⁷.

101. La legislación del Estado de Bahia también contenía disposiciones en el mismo sentido. En efecto, el Decreto Estatal 6.465 de 1997 asignaba a la Secretaría de Seguridad Pública del estado la atribución de autorizar el funcionamiento de establecimientos que producían o comercializaban fuegos artificiales y de inspeccionar la producción, venta, quema y uso de fuegos artificiales¹⁶⁸.

E.2 En relación con el derecho al trabajo

102. La Constitución de la República Federativa de Brasil (en adelante "la Constitución de Brasil" o "la Constitución")¹⁶⁹, promulgada en 1988, se refiere al derecho al trabajo y a las garantías que de este se desprenden. En ese sentido señala, en sus artículos 6º y 7º:

Art. 6. Son derechos sociales la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el transporte, el ocio, la seguridad social, la maternidad y la proyección de la infancia, la asistencia a los desvalidos, en la forma de esta Constitución.

Art. 7. Son derechos de los trabajadores urbanos y rurales (...) 4. El salario mínimo (...); 8. El decimotercer salario (...); 16. La remuneración por servicio extraordinario (...); (...) 22. la reducción de riesgos inherentes al trabajo, por medio de normas de salud, higiene y seguridad; 23. La remuneración adicional por actividades penosas, insalubres o peligrosas (...); 28. el seguro de accidentes (...); 33. La prohibición del trabajo nocturno, peligroso o insalubre a los menores de dieciocho años y de cualquier trabajo a los menores de catorce, salvo en condición de aprendiz (...).

103. Las normas sociales previstas en la Constitución se reafirman en la Consolidación de las Leyes del Trabajo (en adelante "CLT")¹⁷⁰, la cual se aplica a todos los trabajadores en el país. En efecto, la CLT también prevé el salario mínimo¹⁷¹, el decimotercer salario¹⁷², la

¹⁶⁵ Cfr. Decreto No. 55.649 de 28 de enero de 1965, *supra*, artículo 23.

¹⁶⁶ Cfr. Decreto No. 55.649 de 28 de enero de 1965, *supra*, artículo 256.

¹⁶⁷ Cfr. Decreto No. 55.649 de 28 de enero de 1965, *supra*, artículo 279.

¹⁶⁸ Cfr. *Amicus Curiae* de la Clínica de Derechos Humanos e Derecho Ambiental de la Universidad del Estado de Amazonas, *supra*, y Decreto del estado de Bahia No. 6.465 de 09 de junio de 1997, disponible en: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/79274/decreto-6465-97>.

¹⁶⁹ Cfr. Constitución de la República Federal de Brasil, 1988. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituciao/constituciao.htm.

¹⁷⁰ Cfr. Consolidación de las Leyes del Trabajo. Decreto legislativo No. 5.452, de 1 de mayo de 1943. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm.

¹⁷¹ Cfr. Consolidación de las Leyes del Trabajo, *supra*, artículos 76 a 83.

¹⁷² Cfr. Consolidación de las Leyes del Trabajo, *supra*, artículo 611-B, V.

remuneración por servicio extraordinario¹⁷³, la remuneración adicional por actividades penosas, insalubres o peligrosas¹⁷⁴, el seguro de accidentes¹⁷⁵, la prohibición del trabajo nocturno, peligroso o insalubre a los menores de 18 años y de cualquier trabajo a los menores de dieciséis, salvo en condición de aprendiz, entre los 14 y 16 años¹⁷⁶, entre muchos otros derechos que asisten a los trabajadores en el territorio de Brasil.

104. La CLT cuenta también con un capítulo específico que se refiere a las normas de prevención de accidentes y enfermedades laborales, aunque no existía en 1998 legislación específica sobre prevención de accidentes en el sector de fuegos artificiales¹⁷⁷. En ese sentido, la CLT, en el artículo 166, pone a cargo de la empresa la obligación de proporcionar a los empleados, de forma gratuita, equipos de protección individual adecuados al riesgo, cuando las medidas generales no ofrezcan una protección completa contra los riesgos de accidentes y daños a la salud del empleado. Además, el artículo 193 de la CLT señala que son consideradas actividades u operaciones peligrosas, de acuerdo con la reglamentación aprobada por el Ministerio del Trabajo, aquellas que implican el contacto permanente con explosivos en condición de riesgo acentuado¹⁷⁸. Por su parte, el artículo 195 dispone que la caracterización y clasificación de la insalubridad y peligrosidad, de acuerdo con las normas del Ministerio del Trabajo, se realizará a través de una inspección bajo la responsabilidad de un médico o ingeniero registrado en el Ministerio, sin prejuicio de la acción fiscalizadora del Ministerio del Trabajo, ni de la inspección de oficio de dicho órgano.

105. La CLT también impone importantes salvaguardas en relación con el trabajo de menores de edad. Así, prohíbe expresamente se realice en lugares que perjudiquen su formación académica o que sean peligrosos, insalubres y en horarios que afecten la asistencia a la escuela¹⁷⁹.

106. La CLT se complementa con las normas administrativas emitidas por el Ministerio de Trabajo y Empleo que regulan las profesiones de manera más detallada, proporcionando, por ejemplo, los criterios que debe seguir el empleador para un trabajo saludable y seguro.

107. La Ordenanza número 3.214 de 1978, que contiene la Norma Regulatoria No. 16, reglamentó las condiciones de peligrosidad. Dicha norma definió las actividades peligrosas, entre ellas, el almacenamiento de explosivos y las operaciones de manipulación de explosivos¹⁸⁰.

108. Además, la Norma Regulatoria No. 16¹⁸¹ del Ministerio de Trabajo, así como el artículo 193, párrafo 1, de la CLT (*supra* párr. 104), estipulan el pago adicional de un 30% sobre el salario regular para trabajadores en actividades peligrosas, mientras que la Norma Regulatoria No. 19¹⁸² del mismo organismo, reglamentó las actividades con explosivos y estableció disposiciones relativas a la seguridad laboral y normas relativas al local de trabajo.

¹⁷³ Cfr. Consolidación de las Leyes del Trabajo, *supra*, artículos 142, §5 y 611-B, X.

¹⁷⁴ Cfr. Consolidación de las Leyes del Trabajo, *supra*, artículo 193, § 1.

¹⁷⁵ Cfr. Consolidación de las Leyes del Trabajo, *supra*, artículo 458, IV.

¹⁷⁶ Cfr. Consolidación de las Leyes del Trabajo, *supra*, artículo 611-B, XXIII.

¹⁷⁷ Cfr. Peritaje rendido por Viviane de Jesus Forte, *supra*.

¹⁷⁸ Cfr. Consolidación de las Leyes del Trabajo, *supra*, artículo 193.

¹⁷⁹ Cfr. Consolidación de las Leyes del Trabajo, *supra*, artículos 403 a 405.

¹⁸⁰ Cfr. Norma Regulatoria No. 16 (NR 16 – Actividades y operaciones peligrosas), disponible en: https://enit.trabalho.gov.br/portal/images/Arquivos_SST/SST_NR/NR-16-atualizada-2019.pdf, y Ordenanza No. 3.214 del 8 de junio de 1978, disponible en: https://enit.trabalho.gov.br/portal/images/Arquivos_SST/SST_Legislacao/SST_Legislacao_Portarias_1978/00---Portaria-MTb-n.-3.214_78.pdf.

¹⁸¹ Cfr. Norma Regulatoria No. 16, *supra*, artículo 16.2.

¹⁸² Cfr. Norma Regulatoria No. 19 (NR 19 – Explosivos), Decreto No. 3.214 del 08 de junio de 1978. Disponible en: https://enit.trabalho.gov.br/portal/images/Arquivos_SST/SST_NR/NR-19.pdf.

109. Finalmente, además de las disposiciones legislativas ya mencionadas, el Estatuto del Niño y del Adolescente (en adelante “ECA”, por sus siglas en portugués) prohíbe cualquier trabajo para niños y niñas menores de catorce años¹⁸³. El ECA también veda el trabajo peligroso, insalubre o penoso a adolescentes¹⁸⁴.

VIII FONDO

110. Los hechos de este caso se relacionan con la presunta responsabilidad internacional del Estado brasileño por cuenta de las alegadas violaciones a los derechos humanos ocurridas por la explosión de una fábrica de fuegos en la que fallecieron 60 personas (40 mujeres adultas, 19 niñas y un niño) y seis sobrevivieron (tres mujeres adultas, una niña, dos niños y una niña que nació luego de la explosión y como consecuencia directa de esta).

111. En el presente capítulo, la Corte abordará el examen de fondo del caso. Para precisar el alcance de la responsabilidad internacional de Brasil, examinará las violaciones alegadas de la siguiente forma: 1) en primer lugar, se referirá a las posibles afectaciones al derecho a la vida y a la integridad personal y a los derechos de la niña y del niño (artículos 4.1, 5.1 y 19 de la Convención) en relación con el artículo 1.1 de la Convención; 2) posteriormente, hará referencia al derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo, a los derechos de la niñas y del niño, al derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación (artículos 1.1, 19, 24 y 26 de la Convención); 3) en tercer lugar, se referirá a los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial (artículos 8.1 y 25 de la Convención); y por último, 4) abordará el análisis del derecho a la integridad personal de los familiares de las presuntas víctimas (artículo 5 de la Convención).

VIII-1

DERECHOS A LA VIDA, A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y DE LA NIÑA Y DEL NIÑO EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETO Y GARANTÍA (ARTÍCULOS 4.1, 5.1 y 19 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 1.1 DE LA MISMA)

A. Alegatos de las partes y de la Comisión

112. La **Comisión** señaló que, conforme a la legislación brasileña, las actividades vinculadas a explosivos debían ser autorizadas e inspeccionadas por el Estado. En el presente caso, la fábrica de fuegos donde ocurrió la explosión contaba con permiso de funcionamiento por parte del Ejército. Partiendo de lo anterior, concluyó que el Estado tenía relación directa con las actividades que se estaban realizando en la fábrica, por lo que conocía el riesgo potencial para la vida e integridad personal al que estaban expuestos los trabajadores, así como debía conocer que ahí existía una de las peores formas de trabajo infantil. A pesar de lo anterior, indicó la Comisión, el Estado no proporcionó ninguna información que pruebe que durante los tres años transcurridos desde que otorgó la autorización, hasta que ocurrió la explosión, se hubiera realizado alguna inspección o fiscalización en la fábrica, lo cual fue reconocido en la audiencia realizada ante la Comisión Interamericana. Así, en consideración de la Comisión, no haber realizado ninguna inspección o fiscalización en la fábrica, conociendo el contexto

¹⁸³ Cfr. Estatuto del Niño y del Adolescente, Ley No. 8.069 de 13 de julio de 1990, artículo 60. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm.

¹⁸⁴ Cfr. Estatuto del Niño y del Adolescente, *supra*, artículo 67, II. El término adolescente en este contexto se refiere a niñas y niños entre 14 y 18 años.

generalizado de actividades peligrosas con fuegos artificiales en la zona, resulta suficiente para establecer que el Estado no sólo no cumplía con sus deberes, sino que fue tolerante y aquiescente con lo sucedido, razón por la cual es responsable por el incumplimiento del deber de respeto y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 19 y 1.1 de la Convención Americana.

113. Los **representantes** añadieron que, de acuerdo con la normatividad vigente, era responsabilidad del Ministerio del Ejército autorizar la producción y fiscalizar la fabricación, almacenamiento y el comercio de productos controlados y que esa tarea podía ser delegada a otros órganos del Gobierno Federal, los estados o los municipios. Por lo anterior, concluyeron que el Estado es responsable por la vulneración del derecho a la vida de las víctimas de la explosión, pues no existe prueba de ningún acto de fiscalización por parte de ninguna institución del Estado, a pesar de que la fabricación clandestina de fuegos artificiales en la ciudad de Santo Antônio de Jesus era un hecho público y notorio. Sobre las víctimas sobrevivientes, indicaron que sufrieron graves violaciones a su integridad física y psicológica en violación al artículo 5.1 de la Convención, por las lesiones y secuelas ocasionadas producto de las quemaduras y la pérdida de sus seres queridos. Este sufrimiento habría sido empeorado por la total ausencia de asistencia médica, psiquiátrica y psicológica.

114. El **Estado** señaló que no puede ser considerado responsable por la violación de los derechos a la vida e integridad personal, pues no se ha comprobado que existió un consentimiento consciente por parte de agentes estatales para la producción del acto ilícito. Indicó que, por el contrario, el requisito de la licencia para el funcionamiento de la empresa fue debidamente cumplido, determinándose la capacidad de los particulares para actuar en el campo de la fabricación de fuegos artificiales, sin que el Ejército y otros órganos de inspección en el ámbito estatal o municipal fueran específicamente notificados de la ocurrencia de ilegalidades previas a la explosión de la fábrica. Indicó que el Estado ha demostrado el cumplimiento de sus obligaciones relativas a la protección del derecho a la vida, pues, posterior a la explosión, puso a disposición de las presuntas víctimas los recursos internos, algunos de los cuales han tenido decisiones preliminares o definitivas y han permitido la determinación de los culpables y la reparación a los damnificados. Por lo anterior, solicitó a la Corte que, con el objetivo de reconocer que la responsabilidad primaria de la protección de los derechos humanos ha sido ejercida de manera regular por el Estado brasileño y a fin de que este órgano internacional no actúe como cuarta instancia, considere las decisiones internas sobre el tema.

B. Consideraciones de la Corte

115. De acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención Americana, los Estados tienen la obligación *erga omnes* de respetar y garantizar las normas de protección y la efectividad de los derechos humanos reconocidos en su texto¹⁸⁵. De modo que la responsabilidad internacional del Estado se fundamenta en acciones u omisiones de cualquiera de sus órganos o poderes, independiente de su jerarquía, que violen los derechos reconocidos en la Convención¹⁸⁶. Por consiguiente, los Estados se comprometen no solo a respetar los derechos y libertades en ella reconocidos (obligación negativa), sino también a adoptar todas las

¹⁸⁵ Cfr. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 111, y Caso Vereda La Esperanza Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 341, párr. 82.

¹⁸⁶ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, supra, párr. 164, y Caso Díaz Loreto y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2019. Serie C No. 392, párr. 69.

medidas apropiadas para garantizarlos (obligación positiva)¹⁸⁷. En este sentido, la Corte ha establecido que no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre¹⁸⁸.

116. Adicionalmente, la Corte ha establecido de forma reiterada que el derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana y que su garantía es indispensable para el ejercicio de los demás derechos¹⁸⁹. Al respecto, ha entendido que del artículo 4, en relación con el artículo 1.1 de la Convención, se desprende que ninguna persona puede ser privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), y que los Estados deben adoptar todas las medidas adecuadas para proteger y preservar este derecho (obligación positiva)¹⁹⁰. En ese sentido, el artículo 4 de la Convención implica el deber de los Estados de adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida¹⁹¹. En relación con el derecho a la integridad personal, el artículo 5.1 de la Convención lo consagra en términos generales, al referirse a la integridad física, psíquica y moral. La Corte ha reconocido que su eventual violación tiene distintas connotaciones de grado, y que las secuelas físicas y psíquicas de su presunta violación varían de intensidad según factores endógenos y exógenos, que deben ser demostrados en cada caso concreto¹⁹². Por otra parte, debido a que en este caso algunas de las presuntas víctimas eran niñas y niños, es necesario señalar que, de acuerdo con el artículo 19 de la Convención Americana, tienen derecho a las medidas de protección que por su condición de menores de edad requieran.

117. Ahora bien, la obligación de garantía se proyecta más allá de la relación entre los agentes estatales y las personas sometidas a su jurisdicción, y abarca el deber de prevenir, en la esfera privada, que terceros vulneren los bienes jurídicos protegidos¹⁹³. No obstante, la Corte ha considerado que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida por particulares dentro de su jurisdicción. El carácter *erga omnes* de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados, no implica su responsabilidad ilimitada frente a cualquier acto de particulares. Así, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de los derechos de otro, este no es automáticamente atribuible al Estado, sino que corresponde analizar las circunstancias particulares del caso y la concreción de las obligaciones de garantía¹⁹⁴. En este sentido, la Corte deberá verificar si le es atribuible responsabilidad internacional al Estado en el caso concreto¹⁹⁵.

¹⁸⁷ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, *supra*, párrs. 165 y 166, y Caso Noguera y otra Vs. Paraguay, *supra*, párr. 65.

¹⁸⁸ Cfr. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 111, y Caso Vereda La Esperanza Vs. Colombia, *supra*, párr. 82.

¹⁸⁹ Cfr. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 144, y Caso Noguera y otra Vs. Paraguay, *supra*, párr. 65.

¹⁹⁰ Cfr. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, *supra*, párr. 139, y Caso Noguera y otra Vs. Paraguay, *supra*, párr. 65.

¹⁹¹ Cfr. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 153, y Caso Ortiz Hernández y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2017. Serie C No. 338, párr. 110.

¹⁹² Cfr. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párr. 57, y Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador, *supra*, párr. 150.

¹⁹³ Cfr. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia, *supra*, párr. 111, y Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil, *supra*, párr. 173.

¹⁹⁴ Cfr. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, *supra*, párr. 123, y Caso Gómez Virula y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 393, párr. 56.

¹⁹⁵ Cfr. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párrs. 99 y 125, y Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de

118. En este caso, la Corte encuentra que los Estados tienen el deber de regular, supervisar y fiscalizar la práctica de actividades peligrosas, que implican riesgos significativos para la vida e integridad de las personas sometidas a su jurisdicción, como medida para proteger y preservar estos derechos.

119. La Corte se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre la obligación de regulación, en particular, en relación con la prestación de servicios públicos de salud¹⁹⁶. Al respecto, ha señalado que el Estado tiene el deber de regular de manera específica las actividades que implican riesgos significativos para la salud de las personas, como el funcionamiento de bancos de sangre¹⁹⁷. En relación con el deber de regular también se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en un caso referido a una explosión de metano en un vertedero de desechos. En esa decisión, el Tribunal Europeo encontró que la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para salvaguardar el derecho a la vida, implica el deber del Estado de establecer un marco legislativo y administrativo que disuada las amenazas al derecho, y que esa obligación se aplica indiscutiblemente en el contexto de actividades peligrosas¹⁹⁸.

120. Respecto a la supervisión y fiscalización, la Corte ha sostenido que se trata de un deber del Estado, incluso cuando la actividad la presta una entidad privada. En ese sentido, este Tribunal ha establecido la responsabilidad estatal por las afectaciones producidas por terceros que prestaban un servicio de salud, cuando esta se debe a la falta de fiscalización del Estado¹⁹⁹ y ha señalado que la obligación de fiscalización estatal comprende tanto a servicios prestados por el Estado, directa o indirectamente, como a los ofrecidos por particulares²⁰⁰. La Corte ha precisado el alcance de la responsabilidad del Estado cuando incumple estas obligaciones frente a entidades privadas, en los siguientes términos:

Cuando se trata de competencias esenciales relacionadas con la supervisión y fiscalización de la prestación de servicios de interés público, como la salud, sea por entidades públicas o privadas (como es el caso de un hospital privado), la responsabilidad resulta por la omisión en el cumplimiento del deber de supervisar la prestación del servicio para proteger el bien respectivo²⁰¹.

121. Ahora bien, el presente caso no involucra la prestación de servicios de salud, sino la realización de una actividad especialmente peligrosa bajo la supervisión y fiscalización del Estado²⁰². Respecto de esta actividad, por los riesgos específicos que implicaba para la vida e integridad de las personas, el Estado tenía la obligación de regular, supervisar y fiscalizar

septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 170.

¹⁹⁶ Cfr. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil, *supra*, párr. 99; Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261, párr. 134, y Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, *supra*, párr. 177.

¹⁹⁷ Cfr. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, *supra*, párr. 178.

¹⁹⁸ Cfr. TEDH, Caso Öñeryildiz Vs. Turquía, No. 48939/99, Sentencia de 30 de noviembre de 2004, párrs 89 y 90.

¹⁹⁹ Cfr. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil, *supra*, párr. 95; Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador, *supra*, párr. 144, y Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, *supra*, párr. 191.

²⁰⁰ Cfr. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil, *supra*, párr. 141, Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador, *supra*, párr. 149, y Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, *supra*, párr. 184.

²⁰¹ Caso Albán Cornejo y otros. Vs. Ecuador. *Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171, párr. 119.

²⁰² De acuerdo con la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, es posible atribuir responsabilidad al Estado cuando se trata de un comportamiento bajo su dirección o control. En ese sentido, el artículo 8º de la Resolución señala: "Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de una persona o de un grupo de personas si esa persona o ese grupo de personas actúa de hecho por instrucciones o bajo la dirección o el control de ese Estado al observar ese comportamiento". Asamblea General de las Naciones Unidas, *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, 28 de enero de 2002, UN Doc. AG/56/83, artículo 8.

su ejercicio, para prevenir la violación de los derechos de los individuos que allí trabajaban.

122. Conforme a lo anterior, la Corte pasa a establecer si es posible atribuir responsabilidad internacional al Estado por la violación de los derechos a la vida y la integridad personal de las presuntas víctimas fallecidas y sobrevivientes de la explosión de la fábrica de "Vardo de los fuegos". Para ello, a continuación, (1) se hará referencia a la regulación que, para la época de los hechos, imponía al Estado el deber de fiscalizar el ejercicio de actividades peligrosas. Posteriormente, (2) se hará el análisis de la atribución de responsabilidad en el caso concreto. En ese apartado, el Tribunal procederá a establecer si Brasil omitió sus obligaciones en materia de regulación, supervisión y fiscalización del ejercicio de una actividad peligrosa, y si esa conducta omisiva tuvo un impacto en la violación de los derechos a la vida e integridad personal en el caso concreto.

123. Finalmente, es necesario señalar que Brasil reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana el 10 de diciembre de 1998 (*supra* párr. 15), es decir un día antes de la explosión de la fábrica de fuegos a la que se refiere este caso. No obstante, Brasil había adherido a la Convención Americana el 25 de septiembre de 1992, fecha a partir de la cual la Convención comenzó a tener efectos respecto del Estado brasileño y a partir de la cual son exigibles las obligaciones del Estado.

B.1 Regulación de la fabricación de fuegos artificiales en Brasil

124. Brasil, para la fecha de la explosión de la fábrica de fuegos, contaba con regulación federal y estatal que catalogaba la fabricación de fuegos artificiales como una actividad peligrosa y que imponía el deber de fiscalizar dicha actividad. Así, el Decreto número 55.649 de 28 de enero de 1965 disponía, en su artículo 11²⁰³, que era responsabilidad del Ministerio de la Guerra autorizar la producción y fiscalizar el comercio de productos controlados, incluidos los fuegos artificiales, y que esta tarea, conforme al artículo 4 de la misma legislación, podría ser delegada a otros órganos del Gobierno Federal, los estados o los municipios mediante convenio.

125. El mencionado Decreto establecía, además, que el registro era una medida obligatoria y general para las empresas que producían, entre otros, fuegos artificiales y que el documento que las habilita para su funcionamiento es el llamado "Título de Registro", cuya validez es de tres años²⁰⁴.

126. Además, la legislación en comento imponía al Ministerio de la Guerra las siguientes competencias:

- a) decidir sobre los productos que han de considerarse como controlados; b) decidir sobre las empresas de registro civil que tienen por finalidad la fabricación, la recuperación, mantenimiento, utilización industrial, manipulación, exportación, importación, almacenamiento y comercio de productos controlados, incluyendo talleres de pirotecnia; c) decidir sobre la cancelación de registros otorgados cuando no cumplen con los requisitos legales y reglamentarios, o aplicar las sanciones establecidas [...]; g) inspeccionar la fabricación, recuperación, utilización industrial, manipulación, exportación, importación, despacho de aduanas, almacenamiento, comercio y tráfico de productos controlados²⁰⁵.

127. En cuanto a la obligatoriedad del registro y fiscalización por parte del Estado, el Decreto 55.649 señalaba que a cada región militar le correspondía, entre otras, registrar y realizar

²⁰³ *Cfr. Decreto No. 55.649 de 28 de enero de 1965, supra, artículo 11.*

²⁰⁴ *Cfr. Decreto No. 55.649 de 28 de enero de 1965, supra, artículos 32 y 33.*

²⁰⁵ *Cfr. Decreto No. 55.649 de 28 de enero de 1965, supra, artículo 21.*

inspecciones a las empresas²⁰⁶.

128. Particularmente respecto a fiscalización, el citado Decreto determinaba que la inspección de los depósitos de las fábricas sería llevada a cabo por los departamentos de inspección del Ministerio de la Guerra, en colaboración con la policía civil y los gobiernos municipales. La disposición también atribuía a las policías locales la verificación constante de los inventarios mantenidos en los depósitos, así como la implementación de las determinaciones técnicas y condiciones de seguridad, de modo que cualquier irregularidad se debía comunicar al órgano de fiscalización del Ministerio de la Guerra²⁰⁷.

129. Asimismo, el Decreto 55.649 establecía que, tras la verificación personal, o en vista de denuncias o información sobre la existencia de violaciones a la normativa, delitos u ofensas criminales, la autoridad militar encargada de inspeccionar los productos controlados por el Ministerio de la Guerra debía proceder a los actos preparatorios para la investigación regular de una eventual infracción²⁰⁸.

130. La legislación del Estado de Bahia también contenía disposiciones en el mismo sentido. En efecto, el Decreto Estatal 6.465 de 1997 asignaba a la Secretaría de Seguridad Pública del estado la atribución de autorizar el funcionamiento de establecimientos que producían o comercializaban fuegos artificiales y de inspeccionar la producción, venta, quema y uso de fuegos artificiales²⁰⁹.

131. Conforme a lo anterior, las actividades que implicaban contacto o manipulación de explosivos eran consideradas peligrosas; las empresas que las realizaban debían ser registradas, y las autoridades del orden nacional, estatal y municipal, en particular, el entonces Ministerio del Ejército, las Secretarías de Seguridad Pública, la policía civil y los gobiernos municipales, en el ámbito de sus competencias, debían fiscalizar las actividades allí desplegadas. Además, el nivel de supervisión y fiscalización sobre dicha actividad debía ser el más alto posible, teniendo en cuenta los riesgos que el ejercicio de una actividad de tal nivel de peligrosidad implicaban.

132. Así, la Corte nota que, al momento de los hechos, Brasil contaba con una regulación específica sobre la fabricación de fuegos artificiales y sobre el control y fiscalización de las actividades que involucraban explosivos. Es decir, había cumplido con su obligación de regulación y contaba con una normatividad que reconocía que la fabricación de fuegos artificiales era una actividad peligrosa. Esa normatividad tenía por objetivo evitar accidentes mediante la fiscalización de la producción de fuegos artificiales. Corresponde entonces establecer si las obligaciones que se desprenden de la regulación de esta actividad peligrosa fueron cumplidas por el Estado de Brasil.

B.2 Análisis de la presunta atribución de responsabilidad al Estado en el presente caso

133. En relación con la responsabilidad del Estado por las violaciones a los derechos a la vida y a la integridad personal de los individuos fallecidos y sobrevivientes de la explosión ocurrida el 11 de diciembre de 1998, la Corte encuentra que el Estado catalogó la fabricación de fuegos artificiales como una actividad peligrosa (*supra* párr. 124) y reglamentó las condiciones en que debía ejercerse. En ese sentido, esta actividad solo podía desplegarse posterior a un

²⁰⁶ Cfr. Decreto No. 55.649 de 28 de enero de 1965, *supra*, artículo 23.

²⁰⁷ Cfr. Decreto No. 55.649 de 28 de enero de 1965, *supra*, artículo 256.

²⁰⁸ Cfr. Decreto No. 55.649 de 28 de enero de 1965, *supra*, artículo 279.

²⁰⁹ Cfr. *Amicus Curiae* presentado por la Clínica de Derechos Humanos y Derecho Ambiental de la Universidad del Estado de Amazonas, *supra*, y Decreto del estado de Bahia No. 6.465 de 09 de junio de 1997, *supra*.

registro y bajo estrictos permisos (*supra* párr. 125). En este caso, esos permisos fueron otorgados y el funcionamiento de la fábrica en cuestión, aunque irregular, no era clandestino. Es decir, el Estado había otorgado permiso para el funcionamiento de la fábrica y, por ello, sabía el tipo de actividad que allí se desplegaba. En esa medida, tenía la obligación clara y exigible de supervisar y fiscalizar su operación. Ese deber comprendía la producción de fuegos artificiales y la manipulación y almacenamiento de los inventarios de pólvora, e involucraba a autoridades del orden nacional, estatal y municipal.

134. Sin embargo, pese a que las autoridades habían otorgado el permiso para el funcionamiento de la fábrica y a que, como consecuencia de ese permiso, el Estado tenía la obligación de fiscalizar, este no indicó ni se desprende del expediente, que hubiera realizado ninguna acción de control o fiscalización previa a la explosión. Antes bien, durante la audiencia realizada el 19 de octubre de 2006 ante la Comisión Interamericana, el Estado reconoció que “falló al fiscalizar”²¹⁰.

135. Incluso, una sentencia dictada en uno de los procesos internos en relación con estos hechos, al juzgar parcialmente procedente la demanda de las víctimas contra el Gobierno Federal y el estado de Bahía²¹¹, ratificó que el Estado había incurrido en responsabilidad al incumplir con su deber de fiscalización. En el mismo sentido, una de las sentencias en materia laboral afirmó que la producción de fuegos artificiales era una actividad común y peligrosa, de conocimiento “público y notorio” y reconoció la falta de fiscalización²¹².

136. La falta de fiscalización por parte del Estado también fue objeto de una denuncia hecha por un comandante del Ejército brasileño, el 26 de octubre de 1999, ante el Juzgado Penal de Santo Antônio de Jesus, en la cual señaló que “la fabricación de bombetas es realizada libremente, con la anuencia del Gobierno Municipal”. En este sentido, durante la audiencia pública celebrada el 31 de enero de 2020, los agentes del Estado reconocieron que, teniendo en cuenta la extensión territorial del Estado, existen “limitaciones razonables” para realizar actividades de auditoría y fiscalización de las diferentes actividades económicas y que el Estado no puede “garantizar que el 100% de los establecimientos y de las situaciones se supervisen”²¹³.

137. En suma, luego del análisis de las pruebas que obran en el expediente y de las obligaciones del Estado, la Corte encuentra que el Estado de Brasil falló en su deber de fiscalizar la fábrica de “Vardo de los fuegos” y permitió que los procesos necesarios para la fabricación de los fuegos artificiales ocurrieran al margen de los estándares mínimos exigidos en la legislación interna para este tipo de actividad. Lo que a su vez fue la causa de la explosión de la fábrica de fuegos, según se desprende de las pericias elaboradas a nivel interno por las autoridades competentes (*supra* párr. 80). Por lo tanto, la conducta omisiva del Estado contribuyó a que se produjera la explosión.

138. Esa conducta omisiva del Estado, en sus diferentes instancias, dio lugar a la violación de los derechos a la vida de las 60 personas que perdieron la vida como consecuencia directa de la explosión de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus, y del derecho a la integridad personal de las seis personas que sobrevivieron. En particular, en relación con los sobrevivientes, para esta Corte es posible afirmar que sufrieron una afectación a su derecho a la integridad personal, por cuenta de las secuelas físicas y psicológicas padecidas. Así, los

²¹⁰ *Cfr.* Manifestación del Estado en la audiencia pública de admisibilidad ante la Comisión Interamericana, el 19 de octubre de 2006, *supra*.

²¹¹ *Cfr.* Sentencia de apelación del Tribunal Regional Federal de la Primera Región. Proceso 0005241-13.2002.4.01.3300 (expediente de prueba, folio 2200).

²¹² *Cfr.* Sentencia del Juzgado de Trabajo de Santo Antônio de Jesus, *supra*.

²¹³ *Cfr.* Manifestación del Estado en la audiencia pública celebrada en el presente caso, el 31 de enero de 2020.

sobrevivientes se enfrentaron a la muerte de sus compañeros, dentro de los que se encontraban niños, niñas y mujeres, y, dentro de las niñas y mujeres, algunas de ellas embarazadas, y quienes eran en algunos casos sus familiares; padecieron un grave sufrimiento físico y psicológico por cuenta de la explosión, que se evidencia por ejemplo en las graves quemaduras y otras dolencias, y sufrieron por la falta de atención adecuada a sus afectaciones físicas y psicológicas. A juicio de la Corte, este sufrimiento constituye una violación al derecho a la integridad personal con impactos duraderos en sus vidas. Adicionalmente, debido a que dentro de las personas fallecidas y sobrevivientes había niñas y niños, la Corte encuentra que en este caso se violó el artículo 19 de la Convención Americana.

B.3 Conclusión

139. En virtud del análisis hecho en los párrafos precedentes y las determinaciones realizadas en este capítulo, la Corte concluye que Brasil es responsable por la violación de los artículos 4.1 y 19 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de las 60 personas fallecidas, entre las cuales se encontraban 20 niñas y niños²¹⁴, y de los artículos 5.1 y 19 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de las seis personas sobrevivientes, tres de las cuales eran niños²¹⁵, tal como son identificados en el Anexo No. 1 de esta sentencia, lo anterior como resultado de las omisiones estatales que llevaron a la explosión de la fábrica de “Vardo de los fuegos” en Santo Antônio de Jesus el 11 de diciembre de 1998.

VIII-2

DERECHOS DE LA NIÑA Y DEL NIÑO, A LA IGUAL PROTECCIÓN DE LA LEY, A LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN Y AL TRABAJO, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETO Y GARANTÍA (ARTÍCULOS 19, 24 y 26 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA EN RELACIÓN CON EL ARTICULO 1.1 DE LA MISMA)

A. Alegatos de las partes y de la Comisión

140. La **Comisión** señaló que la Carta de la OEA, en su artículo 45, establece que el trabajo es un derecho y deber social que otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso. Añadió que el artículo 34.g del mismo instrumento incluye, entre las metas para lograr un desarrollo integral, salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos. Asimismo, la Declaración Americana establece en su artículo XIV “el derecho al trabajo en condiciones dignas” y, en el mismo sentido, el Protocolo de San Salvador dispone que “toda persona tiene derecho al trabajo, incluyendo la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna”. Teniendo en cuenta lo anterior, concluyó que el derecho al trabajo constituye una de las normas económicas y sociales mencionadas en el artículo 26 de la Convención, razón por la cual los Estados deben velar por

²¹⁴ El Estado es responsable por la violación a los artículos 4.1 y 19 de la Convención en relación con el artículo 1.1 de la Convención en perjuicio de las niñas y niños Adriana dos Santos, Adriana Santos Rocha, Aldeci Silva dos Santos, Aldeni Silva dos Santos, Alex Santos Costa, Andreia dos Santos, Aristela Santos de Jesus, Arlete Silva Santos, Carla Alexandra Cerqueira Santos, Carla Reis dos Santos, Daiane dos Santos Conceição, Daniela Cerqueira Reis, Fabiana Santos Rocha, Francisneide Bispo dos Santos, Gislene dos Santos Souza, Luciene Oliveira dos Santos, Luciene dos Santos Ribeiro, Mairla Santos Costa, Núbia Silva dos Santos y Rosângela de Jesus França, fallecidos en la explosión.

²¹⁵ El Estado es responsable por la violación a los artículos 5.1 y 19 de la Convención en relación con el artículo 1.1 respecto de la niña Maria Joelma de Jesus Santos y respecto de los niños Bruno Silva dos Santos y Wellington Silva dos Santos, sobrevivientes de la explosión.

su desarrollo progresivo e implementar las medidas necesarias para hacerlo efectivo.

141. Por otro lado, debido a que en el presente caso varias niñas y niños fueron víctimas de la explosión, la Comisión consideró necesario incorporar en el análisis los estándares internacionales específicos sobre trabajo infantil. Recordó que, conforme a lo establecido por la Corte, las niñas y niños son titulares de los derechos reconocidos en la Convención Americana, y que el Estado debe, por ello, prestar especial atención a sus necesidades y derechos.

142. La Comisión señaló también que en este caso hay un nexo claro entre el incumplimiento de las obligaciones del Estado, la situación de pobreza de las víctimas y la falta de opciones de empleo. En ese sentido, afirmó que "la fabricación de fuegos artificiales era para el momento de los hechos la principal, por no decir, la única opción laboral para los habitantes de Santo Antônio de Jesus, quienes, dada su situación de pobreza, no tenían otra alternativa que aceptar un trabajo de alto riesgo, con baja paga y sin medidas de seguridad adecuadas". Destacó, además, el riesgo mayor de violaciones a los derechos humanos que se desprende de las condiciones de pobreza y que en el caso de niñas y niños esta situación los expone al trabajo informal y a las peores formas de trabajo infantil.

143. Conforme a los anteriores argumentos, la Comisión concluyó que el Estado violó, en perjuicio de las víctimas, el derecho al trabajo, establecido en el artículo 26 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, así como el artículo 19 en el caso de las niñas y niños. Además, sostuvo que, por haber un nexo claro entre el incumplimiento de dichas obligaciones y la situación de pobreza de las víctimas, el Estado también es responsable por la violación del principio de igualdad y no discriminación establecido en los artículos 24 y 1.1 de la Convención.

144. Los **representantes**, además de lo dicho por la Comisión, señalaron que, a la fecha de la explosión, tanto la Constitución, como las leyes del trabajo y las regulaciones administrativas del Ministerio de Trabajo de Brasil, garantizaban una serie de derechos del trabajador. Indicaron también que el Estado contaba y cuenta con normas que protegen a los trabajadores de actividades peligrosas. Sin embargo, estas no fueron ni son debidamente implementadas. De forma adicional, aportaron e hicieron mención a tres estudios en los cuales se establece que la situación de desigualdad, precarización laboral, riesgo y ausencia de fiscalización, se mantiene en el municipio de Santo Antônio de Jesus²¹⁶.

145. Finalmente, respecto a la vulneración del artículo 19 de la Convención, señalaron que, como lo establece el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados están obligados a proteger y cuidar a los niños tanto antes como después de su nacimiento.

146. El **Estado**, sobre la vulneración del artículo 24 de la Convención, indicó que dispone de una estructura legal efectiva para la protección de los derechos sociales dirigida a la reducción de las desigualdades. De forma adicional, señaló que ha cumplido de forma fiel con el deber progresivo de garantía de dichos derechos pues, durante el trámite llevado ante la Comisión, diversas políticas públicas federales, estatales y municipales fueron llevadas a cabo con dicho objetivo. En específico, hizo referencia al programa *Bolsa Família* del cual se habrían beneficiado, a diciembre de 2018, 9.418 familias del Municipio de Santo Antônio de Jesus, por un monto total de un R\$ 1.509.750. Resaltó, además, la implementación de los programas

²¹⁶ Cfr. BARBOSA JÚNIOR, José Amândio. "La Producción de Fuegos Artificiales en el Municipio de Santo Antônio de Jesus/BA: un análisis de su contribución para el desarrollo local", supra; SANTOS, Ana Maria. "La Clandestinidad como Expresión de la Precarización del Trabajo en la Producción del Cohete de Masa en el Municipio de Santo Antônio de Jesus – Bahia: un estudio de caso en el barrio Irmã Dulce", supra, y TOMASONI, Sônia Marise Rodrigues Pereira. "Dinâmica socioespacial de la producción de fuegos artificiales en Santo Antônio de Jesus-BA", supra.

de erradicación del trabajo infantil (PETI) y erradicación del trabajo esclavo, producto de los cuales habría disminuido la presencia de niños, niñas y adultos en trabajos precarios y de alto peligro. Finalmente, señaló que, en aplicación de la temática “empresas y derechos humanos”, el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos de Brasil ha ejecutado diversas acciones, entre ellas, la implementación de actividades de fomento y fortalecimiento relativas al Decreto No. 9.571 de 22 de noviembre de 2018, el cual establece las directrices nacionales sobre empresas y derechos humanos para medianas y grandes empresas, incluidas transnacionales con actividad en el país.

147. Sobre la vulneración del derecho al trabajo, argumentó, en primer lugar, que este no es directamente justiciable en el sistema interamericano. Sin perjuicio de lo anterior, expresó que Brasil contaba y cuenta con un amplio marco legal que protege los derechos de los trabajadores, incluyendo aquellos que desempeñen actividades peligrosas. Asimismo, precisó que ha cumplido con el deber de desarrollo progresivo del derecho al trabajo sin que se vislumbren retrocesos. Finalmente, señaló que no se ha demostrado de forma específica, el nexo causal o la previsibilidad del riesgo real e inmediato que supuestamente representaba la fábrica para, en aplicación de la jurisprudencia de la Corte, asignar responsabilidad al Estado por actos de particulares.

B. Consideraciones de la Corte

148. En primer lugar, la Corte recuerda que la explosión objeto del presente caso ocurrió en una fábrica de fuegos de propiedad privada y que, tal como se estableció en el capítulo VIII-1, el Estado no puede ser considerado responsable por cualquier violación a los derechos humanos cometida por particulares dentro de su jurisdicción, de modo que, corresponde analizar las circunstancias particulares del caso y la concreción de las obligaciones de garantía, para establecer si es atribuible responsabilidad internacional al Estado en el caso concreto (*supra* párr. 117).

149. Sobre este asunto, la Corte recuerda que el Estado tenía la obligación de garantizar los derechos reconocidos en la Convención Americana y que ello implicaba la adopción de las medidas necesarias para prevenir eventuales violaciones. Previamente, se determinó que la fabricación de fuegos artificiales es una actividad peligrosa (*supra* párr. 121). En esa medida, en el caso concreto, el Estado estaba obligado a regular, supervisar y fiscalizar las condiciones de seguridad en el trabajo, con el objeto de prevenir accidentes laborales ocasionados por la manipulación de sustancias peligrosas.

150. La anterior conclusión es reforzada por los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, que señalan que “[e]n cumplimiento de su obligación de protección, los Estados deben: a) Hacer cumplir las leyes que tengan por objeto o por efecto hacer respetar los derechos humanos a las empresas, evaluar periódicamente si tales leyes resultan adecuadas y remediar eventuales carencias [...]”²¹⁷.

²¹⁷ Consejo de Derechos Humanos. *Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos*, UN Doc. A/HRC/17/31, 16 de junio de 2011, principio No. 3. En relación con la fiscalización de las condiciones laborales, también resulta relevante el contenido de la Guía de Principios sobre Responsabilidad Social de las Empresas en el campo de los Derechos Humanos y el Medio Ambiente en las Américas. Al respecto la guía señala: “j. Las empresas y los Estados donde estas operan, deben fortalecer respectivamente, los sistemas internos y externos de seguimiento, fiscalización y control del cumplimiento de los derechos laborales, de los derechos humanos y de la protección del medio ambiente. Esto implica, necesariamente, que los Estados implementen políticas eficientes de fiscalización y supervisión de las empresas en el desarrollo de sus actividades como también que las propias empresas establezcan políticas para garantizar el respeto de los derechos humanos y del medio ambiente en sus operaciones. Ambos mecanismos de fiscalización deben consultar fuentes externas, incluidas las partes afectadas. k. Los mecanismos internos y externos de fiscalización y control deben ser transparentes e independientes de las estructuras de control de las empresas y de cualquier tipo de influencia política”.

151. En ese sentido, el artículo 193 de la CLT señala que son consideradas actividades u operaciones peligrosas, de acuerdo con la reglamentación aprobada por el Ministerio del Trabajo, aquellas que implican el contacto permanente con explosivos en condición de riesgo acentuado²¹⁸ y el artículo 195 dispone que la caracterización y clasificación de la insalubridad y peligrosidad, de acuerdo con las normas del Ministerio del Trabajo, se realizará a través de una inspección bajo la responsabilidad de un médico o ingeniero registrado en el Ministerio, sin prejuicio de la acción fiscalizadora del Ministerio del Trabajo, ni de la inspección de oficio de dicho órgano²¹⁹.

152. Por otra parte, la Corte encuentra que la Constitución de Brasil y las leyes nacionales sobre derechos laborales y sobre derechos de la niña y del niño, establecían una prohibición absoluta del trabajo de menores de 18 años en actividades peligrosas (*supra* párrs. 102, 105 y 109) y que era un hecho notorio que en la fábrica de fuegos trabajaban niñas y niños, en algunos casos desde los 6 años (*supra* pár. 72). En ese sentido, en virtud del deber de garantía, el Estado estaba en la obligación de tomar las medidas necesarias para prevenir eventuales violaciones a los derechos de la niña y del niño, esas medidas implicaban, en este caso concreto, fiscalizar las condiciones de trabajo y verificar que en la fábrica de fuegos no se encontraran menores de edad trabajando.

153. Ahora bien, el Tribunal advierte que el problema jurídico planteado por los representantes se relaciona con la alegada responsabilidad internacional del Estado por la falta de fiscalización que ocasionó la violación del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo, entendido como un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención Americana. Al respecto, la Corte recuerda que en el *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile*, señaló:

Así, resulta claro interpretar que la Convención Americana incorporó en su catálogo de derechos protegidos los denominados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), a través de una derivación de las normas reconocidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como de las normas de interpretación dispuestas en el propio artículo 29 de la Convención; particularmente, que impide limitar o excluir el goce de los derechos establecidos en la Declaración Americana e inclusive los reconocidos en materia interna. Asimismo, de conformidad con una interpretación sistemática, teleológica y evolutiva, la Corte ha recurrido al corpus iuris internacional y nacional en la materia para dar contenido específico al alcance de los derechos tutelados por la Convención, a fin de derivar el alcance de las obligaciones específicas de cada derecho²²⁰.

154. En ese sentido, en este apartado la Corte se pronunciará sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias como componente del derecho al trabajo²²¹, y a su alegada violación respecto de las trabajadoras de la fábrica de fuegos. Para tal efecto seguirá el siguiente orden: en primer lugar, se referirá (1) al derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo. Posteriormente, en atención a los alegatos de la Comisión y los representantes, en el sentido de que niños y niñas se encontraban expuestos a una forma de trabajo especialmente peligroso, la Corte se referirá (2) a la prohibición del trabajo infantil en condiciones peligrosas e insalubres y del trabajo de menores de 14 años. En tercer lugar, (3) hará referencia a la prohibición de discriminación y su relación con el caso concreto y, por último, (4) presentará las conclusiones

²¹⁸ *Cfr. Consolidación de las Leyes del Trabajo, supra, artículo 193.*

²¹⁹ *Cfr. Consolidación de las Leyes del Trabajo, supra, artículo 195.*

²²⁰ *Caso Poblete Vilches y Otros Vs. Chile, supra, párr. 103.*

²²¹ *Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 23: El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, UN Doc. E/C.12/GC/23, 27 de abril de 2016, y Caso Spoltore Vs. Argentina, supra, párr. 82 a 100.*

de este apartado.

B.1 El derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo

155. Para identificar aquellos derechos que pueden ser derivados interpretativamente del artículo 26 de la Convención Americana, se debe considerar que este realiza una remisión directa a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA. De una lectura de este último instrumento, la Corte advierte que los artículos 45.b y c²²², 46²²³ y 34.g²²⁴ de la Carta establecen una serie de normas que permiten identificar el derecho al trabajo²²⁵. En particular, la Corte nota que el artículo 45.b de la Carta de la OEA establece que "b) [e]l trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar". De esta forma, la Corte considera que existe una referencia con el suficiente grado de especificidad al derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias para derivar su existencia y reconocimiento implícito en la Carta de la OEA. Conforme a lo anterior, la Corte considera que el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que aseguren la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo, es un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención. En el presente caso, la Corte no considera necesario pronunciarse sobre otros posibles elementos del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que se encuentran también protegidos por el artículo 26.

156. Corresponde a este Tribunal determinar los alcances del derecho a condiciones de trabajo que aseguren la seguridad, salud e higiene del trabajador en el marco de los hechos del presente caso, a la luz del *corpus iuris* internacional sobre la materia y de la normatividad interna del Estado de Brasil. La Corte recuerda que las obligaciones contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana constituyen, en definitiva, la base para la determinación de responsabilidad internacional a un Estado por violaciones a los derechos reconocidos en la Convención²²⁶, incluidos aquellos reconocidos en virtud del artículo 26. Sin embargo, la misma Convención hace expresa referencia a las normas del derecho internacional para su

²²² Cfr. Artículo 45 de la Carta de la OEA. - Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: [...] b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar; c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva [...].

²²³ Cfr. Artículo 46 de la Carta de la OEA. - Los Estados miembros reconocen que, para facilitar el proceso de la integración regional latinoamericana, es necesario armonizar la legislación social de los países en desarrollo, especialmente en el campo laboral y de la seguridad social, a fin de que los derechos de los trabajadores sean igualmente protegidos, y convienen en realizar los máximos esfuerzos para alcanzar esta finalidad.

²²⁴ Cfr. Artículo 34.g de la Carta de la OEA. - Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: [...] g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos.

²²⁵ Cfr. Caso Lagos del Campo Vs. Perú, *supra*, párr. 143, y Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela, *supra*, párr. 220.

²²⁶ Cfr. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia, *supra*, párr. 107, y Caso Hernández Vs. Argentina, *supra*, párr. 65.

interpretación y aplicación, específicamente a través del artículo 29, el cual prevé el principio *pro persona*²²⁷. De esta manera, como ha sido la práctica constante de este Tribunal²²⁸, al determinar la compatibilidad de las acciones y omisiones del Estado o de sus normas con la propia Convención u otros tratados respecto de los cuales tiene competencia, la Corte puede interpretar las obligaciones y derechos en ellos contenidos a la luz de otros tratados y normas pertinentes²²⁹.

157. De esta forma, la Corte utilizará las fuentes, principios y criterios del *corpus iuris* internacional como normativa especial aplicable en la determinación del contenido del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo. Este Tribunal señala que la utilización de la normativa antes mencionada para la determinación del derecho en cuestión se utilizará en forma complementaria a la normativa convencional. Al respecto, la Corte afirma que no está asumiendo competencia sobre tratados en los que no la tiene, ni tampoco está otorgando jerarquía convencional a normas contenidas en otros instrumentos nacionales o internacionales relacionados con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante “DESCA”)²³⁰. Por el contrario, la Corte realizará una interpretación de conformidad con las pautas previstas por el artículo 29 y conforme a su práctica jurisprudencial, que permita actualizar el sentido de los derechos derivados de la Carta de la OEA, que se encuentran reconocidos por el artículo 26 de la Convención. Además, en la determinación del derecho a condiciones de trabajo que aseguren la seguridad, la salud y la higiene del trabajador dará un especial énfasis a la Declaración Americana, pues tal y como lo estableció este Tribunal:

[...] [L]os Estados Miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA²³¹.

158. En el mismo sentido, este Tribunal ha señalado en otras oportunidades que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como con la Convención de Viena²³². Además, el párrafo tercero del artículo 31 de la Convención de Viena autoriza la utilización de medios interpretativos tales como los acuerdos o la práctica o reglas relevantes del derecho internacional que los Estados hayan manifestado sobre la materia del tratado, los cuales son algunos de los

²²⁷ Cfr. Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 143, y Caso Hernández Vs. Argentina, *supra*, párr. 65.

²²⁸ Cfr. Caso Gelman Vs. Uruguay. *Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 78 y 121; Caso Atala Riff y niñas Vs. Chile. *Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 83; Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, *supra*, párr. 129; Caso I.V. Vs. Bolivia. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 168; Caso Lagos del Campo Vs. Perú, *supra*, párr. 145; Caso Poblete Vilches y Otros Vs. Chile, *supra*, párr. 103; Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala, *supra*, párr. 100; Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú, *supra*, párr. 158, y Caso Hernández Vs. Argentina, *supra*, párr. 65.

²²⁹ Cfr. Caso Muelle Flores Vs. Perú, *supra*, párr. 176, y Caso Hernández Vs. Argentina, *supra*, párr. 65.

²³⁰ Cfr. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, *supra*, párr. 143, y Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, *supra*, párr. 199.

²³¹ Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párr. 43.

²³² Cfr. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 114, y Caso Hernández Vs. Argentina, *supra*, párr. 65.

métodos que se relacionan con una visión evolutiva del Tratado. De esta forma, con el objetivo de determinar el alcance del derecho a condiciones de trabajo que aseguren la seguridad, salud e higiene del trabajador, tal y como se deriva de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura de la Carta de la OEA, el Tribunal hará referencia a los instrumentos relevantes del *corpus iuris* internacional.

159. A continuación, este Tribunal procede a verificar el alcance y contenido de este derecho para los efectos del presente caso.

B.1.1 El contenido del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo

160. Como se indicó en el apartado anterior, el artículo 45.b de la Carta de la OEA señala expresamente que el trabajo deberá ser ejercido en condiciones que aseguren la vida y la salud del trabajador (*supra* párr. 155). Asimismo, el artículo XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “Declaración Americana”) permite identificar el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias al señalar que toda persona tiene derecho “al trabajo en condiciones dignas”.

161. El derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo ha sido reconocido en diferentes instrumentos internacionales que se suman a la Carta de la OEA y a la Declaración Americana. Así, en el Sistema Interamericano, el artículo 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (en adelante “Protocolo de San Salvador”)²³³ establece que “[l]os Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: [...] la seguridad e higiene en el trabajo”.

162. En el ámbito universal, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “[t]oda persona tiene derecho a [...] condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo”²³⁴. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que “[l]os Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: [...] b) La seguridad y la higiene en el trabajo”²³⁵.

163. En similar sentido, el artículo 11.1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece que los Estados adoptarán las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en el trabajo, e incluye dentro de este tipo de medidas “el derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción”²³⁶.

164. En el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante “OIT”), su Constitución señala que “es urgente mejorar [las] condiciones [de trabajo], por ejemplo, en lo concerniente a [...] protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes

²³³ Brasil adhirió al Protocolo de San Salvador el 21 de agosto de 1996.

²³⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 23.

²³⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), artículo 7.b). Brasil adhirió al PIDESC el 24 de enero de 1992.

²³⁶ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), artículo 11.1.f.

y de las mujeres”²³⁷. Por su parte, el Convenio No. 81 de 1947 de la OIT sobre la inspección del trabajo²³⁸, dispone que los Estados parte deben “mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales”²³⁹, que dicho sistema “se aplicará a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión”²⁴⁰, y estará encargado de “velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones”²⁴¹.

165. Además, el Convenio No. 155 de 1981 de la OIT, sobre seguridad y salud de los trabajadores²⁴², establece que los Estados deben “formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo”, cuyo objeto sea “prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo”²⁴³. De acuerdo con los peritajes recibidos en esta Corte, esa política “debe identificar las actividades riesgosas para la salud y seguridad de los trabajadores, determinar aquellas operaciones, procesos, agentes o sustancias que, por su riesgo, deban estar prohibidas, limitadas, sujetas a autorización o control de la autoridad competente, y establecer procedimientos para la declaración de accidentes de trabajo por parte de los empleadores, y la elaboración de estadísticas”²⁴⁴.

166. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también se ha referido al derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, tanto en relación con otros derechos, como de manera específica. Así, la Observación General No. 14, sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, se refiere a “la adopción de medidas preventivas en lo que respecta a los accidentes laborales y enfermedades profesionales”²⁴⁵ y la Observación General No. 18, sobre el derecho al trabajo, habla del “derecho del trabajador a condiciones justas y favorables de trabajo, en particular a condiciones laborales seguras”²⁴⁶.

167. De manera específica, la Observación General No. 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, señala que este es un derecho reconocido por el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “PIDESC”), que es componente y resultado de otros derechos²⁴⁷. Además, hace otras consideraciones relevantes para el análisis de este caso. Primero, reitera que el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo se aplica a toda persona, sin diferencia de sexo, edad o sector en el que se desempeñe, incluso si se trata de trabajo informal²⁴⁸. Segundo, se refiere a los elementos

²³⁷ Organización Internacional del Trabajo. *Constitución*. Preámbulo.

²³⁸ Ratificado por Brasil el 11 de octubre de 1989 y vigente para la fecha de los hechos.

²³⁹ Organización Internacional del Trabajo, *Convenio No. 81 sobre la Inspección del Trabajo*, 1947, artículo 1.

²⁴⁰ Organización Internacional del Trabajo, *Convenio No. 81, supra*, artículo 2.1.

²⁴¹ Organización Internacional del Trabajo, *Convenio No. 81, supra*, artículo 3.1.a.

²⁴² Ratificado por Brasil el 18 de mayo de 1992 y vigente para la fecha de los hechos.

²⁴³ Organización Internacional del Trabajo, *Convenio No. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores*, 1981, art. 4.

²⁴⁴ Peritaje presentado ante la Corte Interamericana por Christian Courtis (expediente de fondo, folio 897).

²⁴⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, UN Doc. E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párr. 15.

²⁴⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 18: El derecho a trabajo*, UN Doc. E/C.12/GC/18, 24 de noviembre de 2005, párr. 12.c.

²⁴⁷ Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 23, supra*, párr. 1.

²⁴⁸ Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 23, supra*, párr. 5. En este caso es necesario destacar que la fábrica de fuegos era una pequeña empresa privada, que operaba en un marco

básicos de este derecho, aunque señala que no son exhaustivos. Dentro de esos elementos, listados en el artículo 7 del PIDESC, se cuentan las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.

168. En particular, en relación con la seguridad e higiene en el trabajo, la Observación General No. 23 dispone que “[l]a prevención de accidentes y enfermedades profesionales es un componente fundamental del derecho a unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, y guarda estrecha relación con otros derechos reconocidos en el Pacto, en particular con el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental”²⁴⁹. En ese sentido, indica que los Estados “deberían adoptar una política nacional para prevenir los accidentes y daños a la salud relacionados con el trabajo mediante la reducción al mínimo de los riesgos en el entorno de trabajo”²⁵⁰.

169. Además de estar ampliamente reconocido en el *corpus iuris internacional*²⁵¹, el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo también ha sido reconocido en las Constituciones y en la legislación de los países que han reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana²⁵² y, en particular, por el Estado brasileño. Este último, para la fecha de la explosión de la fábrica de fuegos, no solo reconocía el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, sino que además contaba con una normatividad que le imponía el deber de fiscalizar esas condiciones.

de economía informal. Al respecto, el principio No. 14 sobre las empresas y los derechos humanos de Naciones Unidas, señala que: “La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se aplica a todas las empresas independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura. Sin embargo, la magnitud y la complejidad de los medios dispuestos por las empresas para asumir esa responsabilidad puede variar en función de esos factores y de la gravedad de las consecuencias negativas de las actividades de la empresa sobre los derechos humanos”. Por su parte, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas ha comprobado que “[l]os trabajadores del sector informal no tienen protección jurídica y social derivada de su trabajo, generalmente no están sindicados y sus condiciones de trabajo se sustraen más fácilmente a la vigilancia de las inspecciones del trabajo”. Pese a ello, las obligaciones en materia de derechos humanos se mantienen. En esa medida, “todas las empresas, desde las pequeñas y medianas hasta las grandes multinacionales, deben ejercer la debida diligencia en materia de derechos humanos (tal como se expone en los Principios Rectores 17 a 21), con vistas a evitar que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y a que tomen medidas para mitigar y hacer frente a cualquiera de esas consecuencias que esté directamente relacionada con sus operaciones, en particular contribuyendo a su reparación”. *Cfr. Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, supra*, principio No. 14 e *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, UN Doc. A/HRC/35/32, 24 de abril de 2017, párrs. 10 y 16.

²⁴⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 23, supra*, párr. 25.

²⁵⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 23, supra*, párr. 25.

²⁵¹ Ver, además: Carta Social Europea, artículo 2; Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo 31, y Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, artículo 15 (Brasil no es parte de estos tratados).

²⁵² *Cfr. Constitución Nacional de Argentina*, artículo 14 bis y *Ley de Contrato de Trabajo* No. 20.744, artículo 75; *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, artículo 46 y *Ley General del Trabajo*, artículo 67; *Constitución Política de la República de Chile*, artículo 5 y 19.16, Código del Trabajo, artículo 153 y Ley 16.744 sobre riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; *Constitución Política de Colombia*, artículos 25 y 53 y Decreto 1072 de 2015 o *Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo*, Libro 2, Parte 2, Título 4 (Riesgos Laborales), Capítulo 6; *Constitución Política de la República de Costa Rica*, artículo 56 y Código del Trabajo, artículos 283 y 284; *Constitución de la República de Ecuador*, artículo 33 y Código del Trabajo, artículos 38 y 42; *Constitución Política de El Salvador*, artículo 2 y Código de Trabajo artículos 106 y 314; *Constitución Política de Guatemala*, artículo 101 y Código de Trabajo, artículos 61, 122, 148, 197 y 278; *Constitución Política de la República de Haití*, artículo 35 y Código de Trabajo artículos 438-441 y 451-487; *Constitución de la República de Honduras*, artículo 128 y Código de Trabajo, artículos 391 y 395; *Constitución Política de México*, artículo 123 y Ley Federal del Trabajo, artículos 23, 166, 175, 541 y 542; *Constitución Política de la República de Nicaragua*, artículo 83 y Código del Trabajo, artículos 100 a 105; *Constitución Política de Panamá*, artículo 64 y Código del Trabajo, artículos 282 y 284; *Constitución de la República del Paraguay*, artículos 86, 89, 90, 92 y 99 y Código del Trabajo, artículos 36, 49, 194, 273, 274 y 398; *Constitución Política de Perú*, artículos 22 y 24 y Ley General del Trabajo, artículo 322; *Constitución Política de la República Dominicana*, artículo 62 y Decreto 522-06 de 2006 (*Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo*); *Constitución de la República de Surinam*, artículo 28; *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, artículos 7, 53 y 54, y Ley 5.032 de 1914 y Ley 5.350 de 19 de noviembre de 1915.

170. Así, la Constitución de Brasil consagra el derecho al trabajo y las garantías que de este se desprenden. En ese sentido señala, en su artículo 7, que son derechos de los trabajadores urbanos y rurales la reducción de riesgos inherentes al trabajo por medio de normas de salud, higiene y seguridad; el seguro de accidentes, y la prohibición del trabajo nocturno, peligroso o insalubre a los menores de dieciocho años y de cualquier trabajo a los menores de catorce, excepto en la condición de aprendiz, de los 14 a los 16 años, entre varios otros.

171. Por otra parte, la Consolidación de las Leyes del Trabajo cuenta con un capítulo específico sobre las normas de prevención de accidentes y enfermedades laborales. Por ejemplo, en su artículo 166, pone a cargo de la empresa la obligación de proporcionar a los empleados, de forma gratuita, equipos de protección individual adecuados al riesgo, cuando las medidas generales no ofrezcan una protección completa contra los riesgos de accidentes y daños a la salud²⁵³. Por su parte, el artículo 195 dispone que la caracterización y clasificación de la insalubridad y peligrosidad, de acuerdo con las normas del Ministerio del Trabajo, se hará a través de una inspección bajo la responsabilidad de un médico o ingeniero registrado en el Ministerio, sin prejuicio de la acción fiscalizadora del Ministerio del Trabajo, ni de la inspección de oficio de dicho órgano²⁵⁴. La CLT es complementada por las normas administrativas emitidas por el Ministerio de Trabajo y Empleo, que regulan las profesiones de manera más detallada y proporcionan, por ejemplo, los criterios que debe seguir el empleador para un trabajo saludable y seguro. Así, la Norma Regulatoria No. 19 del Ministerio del Trabajo, reglamenta las actividades con explosivos y contempla disposiciones relativas a la seguridad laboral y normas relativas al local de trabajo²⁵⁵. Conforme a lo anterior, el Estado tenía la obligación de fiscalizar la existencia de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que aseguraran la seguridad e higiene en el trabajo.

172. La Corte considera que la naturaleza y alcance de las obligaciones que derivan de la protección de las condiciones de trabajo que aseguren la seguridad, salud e higiene del trabajador, incluyen aspectos que tienen una exigibilidad inmediata, así como aspectos que tienen un carácter progresivo²⁵⁶. Al respecto, la Corte recuerda que, en relación con las primeras (obligaciones de exigibilidad inmediata), los Estados deben garantizar que este derecho se ejerza sin discriminación, así como adoptar medidas eficaces para su plena realización²⁵⁷. Respecto a las segundas (obligaciones de carácter progresivo), la realización progresiva significa que los Estados partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de dicho derecho²⁵⁸, en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. Asimismo, se impone la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados²⁵⁹. En virtud de lo anterior, las obligaciones convencionales de respeto y garantía, así como de adopción de medidas de derecho interno (artículos 1.1 y 2), resultan

²⁵³ Cfr. Consolidación de las Leyes del Trabajo, *supra*, artículo 166.

²⁵⁴ Cfr. Consolidación de las Leyes del Trabajo, *supra*, artículo 195.

²⁵⁵ Cfr. Norma Regulatoria No. 19 (NR 19 – Explosivos), *supra*.

²⁵⁶ *Mutatis mutandi*, Cfr. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile, *supra*, párr. 104, y Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala, *supra*, párr. 98.

²⁵⁷ Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, UN Doc. E/1991/23, 14 de diciembre de 1990, párr. 3 y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9)*, UN Doc. E/C.12/GC/19, 4 de febrero de 2008, párr. 40.

²⁵⁸ Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 3, supra*, párr. 9 y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 19, supra*, párrs. 40 y 41.

²⁵⁹ Cfr. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párrs. 102 a 103, y Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú, *supra*, párr. 173.

fundamentales para alcanzar su efectividad²⁶⁰.

173. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte nota que el presente caso no versa sobre las obligaciones de progresividad derivadas del artículo 26 de la Convención, sino que se refiere a la falta de garantía del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que aseguren la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo, debido a la falta de fiscalización.

174. Tomando en cuenta los hechos y particularidades del presente caso, la Corte concluye que este derecho implica que el trabajador pueda realizar sus labores en condiciones adecuadas de seguridad, higiene y salud que prevengan accidentes de trabajo²⁶¹, lo cual resulta especialmente relevante cuando se trata de actividades que implican riesgos significativos para la vida e integridad de las personas. Además, de forma particular, a la luz de la legislación brasileña, este derecho implica la adopción de medidas para la prevención y reducción de riesgos inherentes al trabajo y de accidentes laborales; la obligación de proveer equipos de protección adecuados frente a los riesgos derivados del trabajo; la caracterización, a cargo de las autoridades de trabajo de la insalubridad e inseguridad en el trabajo; y la obligación de fiscalizar estas condiciones, también cargo de las autoridades laborales.

B.1.2 Afectación del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias en el caso concreto

175. Según se ha expuesto, Brasil tenía la obligación de garantizar condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias en los términos descritos en el párrafo anterior. Sin embargo, las empleadas de la fábrica de "Vardo de los fuegos" trabajaban en condiciones de precariedad, insalubridad e inseguridad, en carpas ubicadas en potreros que no reunían los más mínimos estándares de seguridad para la realización de una actividad peligrosa y que no reunían condiciones que permitieran evitar o prevenir accidentes de trabajo. Nunca recibieron instrucción alguna sobre medidas de seguridad, ni elementos de protección para la realización del trabajo. Todo lo anterior ocurrió sin que el Estado ejerciera ninguna labor de supervisión o fiscalización orientada a verificar las condiciones laborales de quienes se desempeñaban en la fábrica de fuegos, ni emprendiera alguna acción orientada a prevenir accidentes pese a que la actividad desplegada en la fábrica era caracterizada por la normatividad interna como especialmente peligrosa.

176. Conforme a lo anterior, el Estado desconoció el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, en la medida en que falló en su deber de prevenir accidentes de trabajo. Dicho deber resulta aún más relevante debido a la magnitud de los hechos del presente caso, que terminaron por afectar gravemente la vida y la integridad personal de las trabajadoras y trabajadores. En este caso, si bien Brasil cumplió con su deber de reglamentar la actividad desarrollada en la fábrica de fuegos (*supra* párr. 171), falló al ejercer el control y fiscalización de las condiciones laborales, como medida necesaria para la prevención de accidentes. Ello, pese a que las relaciones laborales exigen supervisión por parte del Estado, más aún cuando se trata del ejercicio de actividades peligrosas. De modo que, el Estado violó el derecho contenido en el artículo 26 de la Convención Americana.

B.2 Prohibición del trabajo infantil

²⁶⁰ *Cfr. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile, supra, párr. 104, y Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú, supra, párr. 173.*

²⁶¹ De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT): "(a) el término "accidente del trabajo" designa los accidentes ocurridos en el curso del trabajo o en relación con el trabajo que causen lesiones mortales o no mortales; (b) el término "enfermedad profesional" designa toda enfermedad contraída por la exposición a factores de riesgo que resulte de la actividad laboral". *Cfr. Organización Internacional del Trabajo. Protocolo 155 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores*, artículo 1. Brasil no ha ratificado este protocolo.

177. La Corte encuentra que varias niñas, niños y adolescentes trabajaban en la fábrica de fuegos. Así, de las 60 personas fallecidas, 19 eran niñas y uno era un niño, con edades desde los 11 años. Por su parte, dentro de los sobrevivientes había una niña y dos niños de entre 15 y 17 años.

178. Al respecto, la Convención Americana dispone, en su artículo 19, que las niñas y los niños tienen derecho a medidas de protección especiales. De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, este mandato impacta la interpretación de los demás derechos reconocidos en la Convención²⁶², incluido el derecho al trabajo en los términos definidos en el apartado anterior. Además, esta Corte ha entendido que el artículo 19 de la Convención establece una obligación a cargo del Estado de respetar y asegurar los derechos reconocidos a los niños en otros instrumentos internacionales, de modo que, al momento de definir el contenido y alcance de las obligaciones del Estado en relación con los derechos de niñas y niños, es necesario acudir al *corpus iuris internacional*²⁶³, en particular a la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante "CDN")²⁶⁴.

179. La CDN establece, en su artículo 32, el derecho de niñas y niños a ser protegidos de la explotación económica y de trabajos peligrosos que puedan entorpecer su educación o afectar su salud o desarrollo²⁶⁵. Esta obligación coincide con lo establecido en el texto de la Constitución de Brasil que prohíbe, en su artículo 7, el trabajo nocturno, peligroso o insalubre de los menores de 18 años y el trabajo de menores de 16 años, salvo en condición de aprendiz (*supra* párr. 102). En el mismo sentido, la CLT prohíbe el trabajo nocturno, peligroso o insalubre a los menores de 18 años y cualquier trabajo a los menores de 16, salvo en condición de aprendiz, entre 14 y 16 años²⁶⁶. Finalmente, además de las disposiciones mencionadas, el Estatuto del Niño y del Adolescente prohíbe cualquier trabajo para niños menores de 14 años²⁶⁷ y veda el trabajo peligroso, insalubre o penoso a adolescentes²⁶⁸.

180. En este sentido, con base en los criterios enunciados, la Corte encuentra que, a la luz de la Convención Americana, los niños tienen derecho a medidas de protección especiales. Estas medidas, conforme a la CDN, incluyen la protección frente a trabajos que puedan entorpecer su educación o afectar su salud y desarrollo, como es el caso de la fabricación de fuegos artificiales. Adicionalmente, la Corte encuentra, en aplicación del artículo 29.b de la Convención Americana y a la luz de la normatividad brasileña, que el trabajo nocturno, peligroso e insalubre de menores de 18 años estaba absolutamente prohibido en Brasil para la fecha de los hechos. De este modo, el Estado debía tomar todas las medidas a su alcance para garantizar que ninguna niña o niño trabajara en oficios como los desempeñados en la

²⁶² Cfr. Caso *Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párr. 150, y Caso *Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 285, párr. 106.

²⁶³ Cfr. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77, párr. 194, y Caso *Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador*, *supra*, párr. 106.

²⁶⁴ Brasil ratificó la Convención sobre Derechos del Niño el 24 de septiembre de 1990.

²⁶⁵ En relación con este asunto, el Comité de los Derechos del Niño ha reconocido que el trabajo de menores de edad en sectores informales de la economía es especialmente peligroso para el disfrute de sus derechos y que los niños y niñas que trabajan en esferas ocultas de trabajo informal se enfrentan a "precariedad laboral; una remuneración escasa, irregular o incluso nula; riesgos para la salud; falta de seguridad social; restricciones a la libertad de asociación; y una protección inadecuada contra la discriminación y la violencia o la explotación". Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 16: Las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño*, UN Doc. CRC/C/GC/16, 17 de abril de 2013, párr. 35.

²⁶⁶ Cfr. Consolidación de las Leyes del Trabajo, *supra*, artículo 611-B, XXIII.

²⁶⁷ Cfr. Estatuto del Niño y del Adolescente, *supra*, artículo 60.

²⁶⁸ Cfr. Estatuto del Niño y del Adolescente, *supra*, artículo 67, II.

fábrica de fuegos²⁶⁹.

181. Por todo lo expuesto, la Corte encuentra que el Estado incumplió el mandato contenido en el artículo 19 de la Convención Americana, en relación con el artículo 26 del mismo instrumento respecto de las niñas y niños fallecidos y sobrevivientes a la explosión de la fábrica de fuegos, al no adoptar las medidas de protección que su condición de niñas y niños imponía y permitir que niñas y niños, desde los once años de edad se encontraran trabajando al momento de la explosión.

B.3 Prohibición de discriminación

182. Como ha señalado en oportunidades previas, la Corte recuerda que, en la actual etapa de evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens* y permea todo el ordenamiento jurídico. Además, sobre este principio descansa el orden público nacional e internacional. En consecuencia, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto²⁷⁰. En este sentido, la Convención Americana, en la obligación general establecida en el artículo 1.1, se refiere al deber del Estado de respetar y garantizar "sin discriminación" los derechos contenidos en la Convención, mientras que en el artículo 24 protege el derecho a "igual protección de la ley"²⁷¹. Es decir, el artículo 1.1 garantiza que todos los derechos convencionales sean garantizados sin discriminación, mientras que el 24 ordena que no se otorguen tratos desiguales en las leyes internas de cada Estado o en su aplicación. De modo que, si un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, incumpliría la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. En cambio, si la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o de su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana²⁷².

183. A la luz de lo anterior, la Corte ha señalado que "los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas"²⁷³. Conforme a lo anterior, en este caso la Corte analizará las violaciones alegadas a la luz de los artículos 1.1 y 24 de la Convención, toda vez que los argumentos de la Comisión

²⁶⁹ Esta conclusión es reforzada por el contenido de los Convenios de la OIT sobre trabajo infantil que, aunque fueron ratificados por Brasil luego de la fecha de los hechos, indican que menores de 18 años no deben desempeñar trabajos peligrosos. En ese sentido, el Convenio 138 de 1993 de la OIT sobre edad mínima, establece que "[I]a edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores no deberá ser inferior a dieciocho años" (Brasil ratificó el Convenio 138 de 1973 el 28 de junio de 2001, es decir, luego de ocurridos los hechos de este caso). Por su parte, el Convenio 182 de 1999 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, señala que una de las peores formas de trabajo infantil es "el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños", y que los Estados deben "elaborar y poner en práctica programas de acción para eliminar, como medida prioritaria, las peores formas de trabajo infantil" (Brasil ratificó el Convenio 182 de 1999 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil el 2 de febrero de 2000, es decir, luego de ocurridos los hechos de este caso). Ver, además: Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada en 1998.

²⁷⁰ Cfr. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 103, y *Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador*, *supra*, párr. 125.

²⁷¹ Cfr. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 209, y *Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350, párr. 289.

²⁷² Cfr. *Caso Apitz Barbera y otros, supra*, párr. 209, y *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela, supra*, párr. 162.

²⁷³ *Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua, supra*, párr. 289.

y los representantes se centran tanto en la alegada discriminación sufrida por las presuntas víctimas por su condición de mujeres, afrodescendientes y por su situación de pobreza; al igual que por la falta de adopción de medidas de acción positiva para garantizar sus derechos convencionales.

184. En particular, en relación con el artículo 1.1 de la Convención, la Corte ha establecido que se trata de una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado e implica la obligación de los Estados Parte de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidas “sin discriminación alguna”. Es decir, cualquiera que sea el origen o la forma que asuma un tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de los derechos garantizados en la Convención, es *per se* incompatible con esta²⁷⁴. De modo que el incumplimiento del Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional²⁷⁵. Es por ello que existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación²⁷⁶.

185. En relación con la discriminación por razón de la pobreza en la que se encontraban las trabajadoras de la fábrica de fuegos, lo primero que se debe señalar es que esta no es considerada una categoría especial de protección al tenor literal del artículo 1.1 de la Convención Americana. Sin embargo, ello no es un obstáculo para considerar que la discriminación por esta razón está prohibida por las normas convencionales. Primero, porque el listado contenido en el artículo 1.1 de la Convención no es taxativo sino enunciativo y segundo, porque la pobreza bien puede entenderse dentro de la categoría de “posición económica” a la que se refiere expresamente el referido artículo, o en relación con otras categorías de protección como el “origen [...] social” u “otra condición social”²⁷⁷, en función de su carácter multidimensional.

186. Al respecto, la Corte recuerda que los Estados están obligados “a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer respecto de actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias”²⁷⁸ y, además, que los Estados están obligados a adoptar medidas positivas, determinables en

²⁷⁴ Cfr. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 53, y Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala, *supra*, párr. 271.

²⁷⁵ Cfr. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, *supra*, párr. 85, y Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala, *supra*, párr. 271.

²⁷⁶ Cfr. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, *supra*, párr. 85, y Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala, *supra*, párr. 271.

²⁷⁷ En relación con el PIDESC, el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 20, señaló que la inclusión de “*cualquier otra condición social*” indica que esta lista no es exhaustiva y que pueden incluirse otros motivos en esta categoría. Así, ha expresado que el carácter de la discriminación varía según el contexto y evoluciona con el tiempo. Por lo tanto, la discriminación basada en “otra condición social” exige un planteamiento flexible que incluya otras formas de trato diferencial que: i) no puede justificarse de forma razonable y objetiva, y ii) que tenga un carácter comparable con los motivos expresamente reconocidos. Estos motivos adicionales se reconocen generalmente cuando reflejan la experiencia de grupos sociales vulnerables que han sido marginados en el pasado o que lo siguen siendo. En ese sentido, el Comité del PIDESC ha expresado que otros posibles motivos prohibidos de discriminación podrían ser producto de una intersección de dos o más causas prohibidas de discriminación, expresas o no expresas. Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales* (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales), UN Doc. E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párrs. 15 y 27.

²⁷⁸ Cfr. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, *supra*, párr. 104, y Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, *supra*, párr. 336.

función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre²⁷⁹, como la extrema pobreza o marginación²⁸⁰.

187. La Corte Interamericana ya se ha pronunciado sobre la pobreza y la prohibición de discriminación por posición económica. En ese sentido, ha reconocido en varias de sus decisiones que las violaciones de derechos humanos han estado acompañadas de situaciones de exclusión y marginación por la situación de pobreza de las víctimas y ha identificado a la pobreza como un factor de vulnerabilidad que profundiza el impacto de la victimización²⁸¹. Recientemente, en el *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, encontró que “el Estado no consideró la vulnerabilidad de los 85 trabajadores rescatados el 15 de marzo de 2000, en virtud de la discriminación con base en la posición económica a la que estaban sometidos”²⁸² y encontró al Estado responsable de la situación de discriminación estructural histórica en razón de la posición económica de las víctimas²⁸³. Además, en el *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, la Corte señaló que, en un evento de discriminación estructural, se debe considerar en qué medida la victimización del caso concreto evidencia la vulnerabilidad de las personas que pertenecen a un grupo.

188. En el presente caso, la Comisión sostuvo que hay un nexo entre el incumplimiento de las obligaciones del Estado y la situación de pobreza que se vivía en el municipio de Santo Antônio de Jesus, de modo que las condiciones de pobreza de las trabajadoras de la fábrica de fuegos artificiales habrían llevado a la violación de su derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo sin discriminación. Lo anterior indica que este caso se trata de una alegada discriminación estructural en razón de la pobreza²⁸⁴. Sobre el particular, la Corte constata que las presuntas víctimas eran personas que, por cuenta de la discriminación estructural por su condición de pobreza, no podían acceder a otra fuente de ingresos y debían exponerse al aceptar un trabajo en condiciones de vulnerabilidad, que desconocía los mandatos de la Convención Americana y que las expuso a los hechos victimizantes.

189. Así, el hecho de que una actividad económica especialmente riesgosa se haya instalado en la zona está relacionado con la pobreza y marginación de la población que allí residía y reside. Para los habitantes de los barrios de origen de las trabajadoras de la fábrica de fuegos,

²⁷⁹ Cfr. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia, *supra*, párrs. 111 y 113, y Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, *supra*, párr. 337.

²⁸⁰ Cfr. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, *supra*, párr. 154, y Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, *supra*, párr. 337.

²⁸¹ Cfr. Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay. *Excepciones Preliminares*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 262; Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. *Excepciones Preliminares*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 186; Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia, *supra*, párr. 180; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, *supra*, párr. 154; Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil, *supra*, párr. 104; Caso Servellón García y otros Vs. Honduras. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 116; Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párr. 233; Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. *Excepción Preliminar*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 201; Caso Furlan y familiares Vs. Argentina. *Excepciones Preliminares*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 201; Caso Uzcátegui y otros Vs. Venezuela. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 249, párr. 204; Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. *Excepciones Preliminares*, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259, párrs. 273 a 274, y Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, *supra*, párr. 193.

²⁸² Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, *supra*, párr. 341.

²⁸³ Cfr. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, *supra*, Punto Resolutivo No. 4.

²⁸⁴ La discriminación estructural se refiere a comportamientos arraigados en la sociedad, que implican actos de discriminación indirecta contra grupos determinados y que se manifiestan en prácticas que generan desventajas comparativas. Estas prácticas pueden presentarse como neutras, pero tienen efectos desproporcionados en los grupos discriminados. Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 20*, *supra*, párr. 12.

el trabajo que allí les ofrecían era la principal, sino la única opción laboral, pues se trataba de personas con muy bajo nivel de escolaridad y alfabetización, que además eran perfiladas como poco confiables y, por estas razones, no podían acceder a otro empleo²⁸⁵. Al respecto, los Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos reconocen que “las personas que viven en la pobreza se ven enfrentadas al desempleo o el subempleo y al trabajo ocasional sin garantías, con bajos salarios y condiciones de trabajo inseguras y degradantes”²⁸⁶.

190. Además de la discriminación estructural en función de la condición de pobreza de las presuntas víctimas, esta Corte considera que en ellas confluían distintas desventajas estructurales que impactaron su victimización. Estas desventajas eran tanto económicas y sociales, como referidas a grupos determinados de personas²⁸⁷. Es decir, se observa una confluencia de factores de discriminación. Este Tribunal se ha referido a dicho concepto de forma expresa o tácita en diferentes sentencias²⁸⁸ y ha utilizado para ello diferentes categorías.

191. Ahora bien, la intersección de factores de discriminación en este caso incrementó las desventajas comparativas de las presuntas víctimas. De modo que las presuntas víctimas comparten factores específicos de discriminación que sufren las personas en situación de pobreza, las mujeres y las y los afrodescendientes, pero, además, padecen una forma específica de discriminación por cuenta de la confluencia de todos estos factores y, en algunos casos, por estar embarazadas, por ser niñas, o por ser niñas y estar embarazadas. Sobre este asunto es importante destacar que esta Corte ha establecido que el estado de embarazo puede constituir una condición de particular vulnerabilidad²⁸⁹ y que, en algunos casos de victimización, puede existir una afectación diferenciada por cuenta del embarazo²⁹⁰.

192. En relación con la discriminación padecida por las mujeres²⁹¹, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, en un informe de 2012,

²⁸⁵ Al respecto, la señora Leila Cerqueira dos Santos, afirmó: “Sólo este trabajo era disponible, porque o trabajábamos en la fábrica o en casas de familias, pero muchas familias no nos empleaban porque pensaban que nosotros éramos de un barrio pobre y que podríamos hurtar o cometer hurtos y entonces nos discriminaban, no nos aceptaban”. Declaración rendida por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*.

²⁸⁶ Consejo de Derechos Humanos, *Principios Rectores de Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, UN Doc. A/HRC/21/39, 27 de septiembre de 2012, principio 83.

²⁸⁷ Cfr. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Sr. Philip Alston, UN Doc. A/HRC/29/31, 27 de mayo de 2015, párr. 7.

²⁸⁸ Cfr. Caso del Penal Miguel Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párrs. 233 y 293; Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 185; Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México, *supra*, párr. 169; Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, *supra*, párr. 290; Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua, *supra*, párr. 154; Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala, *supra*, párr. 304, y Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala, *supra*, párrs. 128 y 138.

²⁸⁹ Cfr. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones, *supra*, párr. 97.

²⁹⁰ Cfr. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, *supra*, párr. 292, y Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones, *supra*, párr. 97.

²⁹¹ Según la Encuesta Nacional de Muestra por Hogar realizada en Brasil por el IBGE (PNAD 2003), aproximadamente un 21% de las mujeres afrodescendientes son empleadas domésticas y solo el 23% de ellas tienen un registro formal de trabajo, frente al 12.5% de las mujeres blancas que son empleadas domésticas y de las cuales el 30% están debidamente registradas. El ingreso mensual promedio de las mujeres afrodescendientes en Brasil en 2003 era de casi la mitad del monto que recibían las mujeres blancas. Entre los hombres blancos y las mujeres afrodescendientes hay una diferencia de casi 9 puntos porcentuales en sus tasas de desempleo. Mientras que para los hombres blancos esta cifra es del 8,3%, para las mujeres afrodescendientes se eleva al 16,6%. De las mujeres brasileñas empleadas de 16 años o más, el 17% son trabajadoras domésticas y, entre ellas, la gran mayoría son mujeres afrodescendientes que, en general, no disfrutan de ningún derecho laboral, ya que no trabajan con un contrato formal. Los datos también muestran que las mujeres afrodescendientes ganan un 65% de lo que ganan los hombres del mismo grupo racial y solo un 30% del ingreso promedio de los hombres blancos. Cfr. Retrato de las Desigualdades: Género y Raza, UNIFEM e IPEA, Brasil, 2003. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/primeiraedicao.pdf>.

señaló que la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral es un problema en Brasil y que "le preocupa[ba] que los estereotipos relacionados con el género y la raza contribuyan a la segregación de mujeres afrodescendientes e indígenas en los empleos de menor calidad"²⁹².

193. Por su parte, la discriminación contra la población negra en Brasil ha sido una constante histórica. De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño, según datos de 2006, "[e]n el Brasil entre el 10% más rico de la población, únicamente el 18% son personas de descendencia africana (mestizos o negros); entre el 10% más pobre, el 71% son negros o mestizos"²⁹³. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial le ha reiterado al Estado, en diversas oportunidades, su preocupación por desigualdad que afecta a las comunidades negras y mestizas y por su impacto en el ejercicio de otros derechos²⁹⁴.

194. En relación con la situación de las niñas y niños, la Comisión Interamericana encontró que en Brasil, para 1997, un año antes de la explosión, el ausentismo escolar de los niños y niñas afrodescendientes se debía a su necesidad de contribuir con el ingreso familiar²⁹⁵ y que era común que las niñas y los niños trabajaran en la industria, con productos tóxicos e insalubres y en condiciones peligrosas²⁹⁶, pese a que la Constitución de Brasil prohibía el trabajo de menores de 16, salvo que se tratara de aprendices y el trabajo de menores de 18 años en condiciones peligrosas e insalubres. Además, de acuerdo con uno de los peritajes presentados ante la Corte, el trabajo infantil es un fenómeno de alta incidencia en Brasil. Según cifras oficiales, para 2015 había 2,7 millones de niños y adolescentes trabajando, la mayoría de ellos, niños afrodescendientes que viven en zonas urbanas y realizan un trabajo remunerado. Además, el trabajo infantil afecta a los grupos particularmente vulnerables²⁹⁷.

195. Ahora bien, las desventajas económicas y sociales, cuando se relacionan con las referidas a grupos poblacionales pueden imponer mayores desventajas. Así, por ejemplo "[e]n muchos países, el sector más pobre de la población coincide con los grupos sociales y étnicos que son objeto de discriminación"²⁹⁸. En el mismo sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su dictamen sobre la Comunicación No. 17 de 2008 y en referencia a sus observaciones finales sobre Brasil del 15 de agosto de 2007, destacó que la discriminación contra las mujeres en ese país es "exacerbada por las disparidades regionales, económicas y sociales" y recordó "que la discriminación contra la mujer basada en el sexo y el género está indisolublemente vinculada a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, la condición jurídica y social, la edad, la clase, la casta y la orientación sexual y la identidad de género"²⁹⁹.

²⁹² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones Finales sobre Brasil, UN Doc. CEDAW/C/BRA/CO/7, 23 de marzo de 2012, párr. 26.

²⁹³ Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención, Brasil, UN Doc. CRC/C/BRA/2-4, 8 de diciembre de 2014, párr. 99.

²⁹⁴ El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial le ha reiterado al Estado de Brasil, en diversas oportunidades, su preocupación por "la persistencia de desigualdades profundas y estructurales que afectan a las comunidades negra y mestiza y las poblaciones indígenas". En un informe de 1996, dicho Comité encontró que las actitudes discriminatorias se manifiestan en distintos niveles de la vida política, económica y social del país y conciernen, entre otros, el derecho a la vida y seguridad de las personas. Cfr. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, UN Doc. CERD/C/64/CO/2, 28 de abril de 2004, párr. 12 y Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, UN Doc. CERD/C/304/Add.11, 27 de septiembre de 1996, párrs. 8 a 10.

²⁹⁵ Cfr. CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Brasil*, Discriminación Racial. Documento UN Doc. OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev.1, 29 septiembre 1997, Capítulo IX, párr. 3.

²⁹⁶ Cfr. *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Brasil*, *supra*, Capítulo V, párr. 40.

²⁹⁷ Cfr. Peritaje presentado ante la Corte IDH por Miguel Cillero Bruñol (expediente de fondo, folios 911 a 912 y 943).

²⁹⁸ Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, *supra*, párr. 24.

²⁹⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Alyne da Silva Pimentel Teixeira c. Brasil (comunicación No. 17 de 2008), UN Doc. CEDAW/C/49/D/17/2008, dictamen aprobado el 25 de julio de 2011.

196. En el mismo sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas ha manifestado su preocupación “por los efectos de la pobreza sobre las mujeres brasileñas de ascendencia africana [...] y otros grupos de mujeres socialmente excluidos o marginados y su posición desventajosa en relación con el acceso a la educación, la salud, el saneamiento básico, el empleo, la información y la justicia”³⁰⁰ y porque “las deficientes condiciones de empleo de la mujer en general, incluida la segregación vertical y horizontal, se vean agravadas por la raza o el origen étnico”³⁰¹.

197. En este caso, la Corte pudo constatar que las presuntas víctimas estaban inmersas en patrones de discriminación estructural e interseccional. Las presuntas víctimas se encontraban en una situación de pobreza estructural y eran, en una amplísima mayoría, mujeres y niñas afrodescendientes³⁰², cuatro de ellas estaban embarazadas y no contaban con ninguna otra alternativa económica más que aceptar un trabajo peligroso en condiciones de explotación. La confluencia de estos factores hizo posible que una fábrica como la que se describe en este proceso haya podido instalarse y operar en la zona y que las mujeres, niñas y niños presuntas víctimas se hayan visto compelidos a trabajar allí.

198. Sobre este asunto, es necesario destacar que el hecho de que las presuntas víctimas pertenecieran a un grupo en especial situación de vulnerabilidad acentuaba los deberes de respeto y garantía a cargo del Estado. Sin embargo, conforme se desprende del acervo probatorio del caso, el Estado no adoptó medidas orientadas a garantizar el ejercicio del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias sin discriminación, y la intersección de desventajas comparativas hizo que la experiencia de victimización en este caso fuese agravada.

199. Por otra parte, la Corte encuentra que del artículo 24 de la Convención se desprende un mandato orientado a garantizar la igualdad material, lo que no sucedió en el presente caso. En ese sentido, el derecho a la igualdad garantizado por el artículo 24 convencional tiene dos dimensiones, la primera una dimensión formal, que establece la igualdad ante la ley. La segunda, una dimensión material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados en razón de los factores a los que hace referencia el artículo 1.1 de la Convención Americana. Lo anterior quiere decir que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva³⁰³, esto es, corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material³⁰⁴. Para ello, los Estados deben enfrentar activamente situaciones de exclusión y

³⁰⁰ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Brasil, UN Doc. A/58/38, 18 de julio de 2003, párr. 110.

³⁰¹ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *supra*, párr. 124.

³⁰² Cfr. Declaración rendida por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*.

³⁰³ En sentido, esta Corte ha establecido, *mutatis mutandi*, que “[l]a presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas”. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, *supra*, párr. 119.

³⁰⁴ De acuerdo con el peritaje presentado a esta Corte por Christian Courtis, “el Estado tenía la obligación de adoptar medidas concretas y deliberadas destinadas a la plena realización del derecho al trabajo, particularmente respecto de las personas y grupos desfavorecidos y marginalizados. Cabe señalar que el Estado puede optar entre una gran variedad de medidas -entre ellas, promoción del empleo privado, creación de empleo público, medidas destinadas a la formalización de trabajadores que trabajan en el sector informal, medidas destinadas a la

marginación.

200. En el caso concreto, este Tribunal ha determinado que las empleadas de la fábrica de fuegos hacían parte de un grupo discriminado o marginado porque se encontraban en una situación de pobreza estructural y eran, en una amplísima mayoría, mujeres y niñas afrodescendientes. Sin embargo, el Estado no adoptó ninguna medida que pueda ser valorada por la Corte como una forma de enfrentar o de buscar revertir la situación de pobreza y marginación estructural de las trabajadoras de la fábrica de fuegos, con atención a los factores de discriminación que confluían en el caso concreto.

201. Además, en este caso la Corte encuentra que el Estado tenía conocimiento de la situación de especial vulnerabilidad de las presuntas víctimas, pues según los datos divulgados por órganos del mismo Estado, una cifra significativa de la población del municipio de Santo Antônio de Jesus, para la fecha de los hechos, vivía en situación de pobreza. También, de acuerdo con bases de datos estatales, era de conocimiento del Estado que las mujeres afrodescendientes se encontraban en particular situación de vulnerabilidad toda vez que, entre otros factores, tenían menor acceso a trabajos formales. En este sentido, al permitir la instalación y funcionamiento de la fábrica de fuegos en una zona en la que una parte sustancial de la población es vulnerable, el Estado tenía una obligación reforzada de fiscalizar las condiciones de funcionamiento de las instalaciones y de garantizar que efectivamente se adoptaran medidas para la protección de la vida y la salud de las trabajadoras y para garantizar su derecho a la igualdad material. Por ello, al no haber fiscalizado las condiciones de higiene, salud y seguridad del trabajo en la fábrica, ni la actividad de fabricación de fuegos artificiales para, especialmente, evitar accidentes de trabajo, el Estado de Brasil no solo dejó de garantizar el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo de las presuntas víctimas, sino también contribuyó a agravar las condiciones de discriminación estructural en que se encontraban.

202. El Estado, al referirse a las alegadas violaciones al artículo 24 de la Convención, indicó que dispone de una estructura legal efectiva para la reducción de las desigualdades y que ha adelantado diversas políticas públicas con ese mismo objetivo en el municipio de Santo Antônio de Jesus. Sin embargo, la Corte encuentra que el Estado no probó que la situación de discriminación estructural padecida por las mujeres que se dedican a la fabricación de fuegos artificiales haya cambiado.

203. En suma, la Corte encuentra que la situación de pobreza de las presuntas víctimas, aunada a los factores interseccionales de discriminación ya mencionados, que agravaban la condición de vulnerabilidad, (i) facilitó la instalación y funcionamiento de una fábrica dedicada a una actividad especialmente peligrosa, sin fiscalización ni de la actividad peligrosa, ni de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo por parte del Estado; y (ii) llevó a las presuntas víctimas a aceptar un trabajo que ponía en riesgo su vida e integridad y la de sus hijas e hijos menores de edad. Además, (iii) el Estado no adoptó medidas dirigidas a garantizar la igualdad material en el derecho al trabajo respecto de un grupo de mujeres en situación de marginación y discriminación. Esta situación implica que, en el presente caso, no se garantizó el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias sin discriminación, así como el derecho a la igualdad previstos en los artículos 24 y 26, en relación con el artículo 1.1 de la Convención.

B.4. Conclusión

regularización de las fábricas y empresas que incumplen con la normativa laboral, promoviendo la conversión de trabajo en condiciones indignas a trabajo decente- [...]” Peritaje presentado ante la Corte Interamericana por Christian Courtis, *supra* (expediente de fondo, folio 908).

204. En virtud del análisis hecho en los párrafos precedentes y las determinaciones realizadas en este capítulo, la Corte concluye que Brasil es responsable por la violación de los artículos 19³⁰⁵, 24 y 26 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de 60 personas fallecidas y seis sobrevivientes de la explosión de la fábrica de “Vardo de los fuegos” de Santo Antônio de Jesus, ocurrida el 11 de diciembre de 1998, tal como son identificadas en el Anexo No. 1 de esta sentencia.

VIII-3

DERECHOS A LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y A LA PROTECCIÓN JUDICIAL, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETO Y GARANTÍA (ARTÍCULOS 8.1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 1.1 DE LA MISMA)

A. Alegatos de las partes y de la Comisión

205. La **Comisión** encontró que el Estado incumplió su deber de investigar los hechos con la debida diligencia y en un plazo razonable. Así, recordó que el acceso a la justicia debe asegurar, en un tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y se sancione a los eventuales responsables. Señaló, además, que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante “Comité DESC”) ha establecido el deber de los Estados de ofrecer medios adecuados de reparación a las personas o grupos perjudicados y garantizar la rendición de cuentas de las empresas.

206. En este marco, sobre el proceso penal, indicó que: 1) el número de víctimas no puede ser considerado un motivo para la demora en su tramitación, pues los posibles responsables fueron determinados en las primeras etapas de la investigación y las víctimas se encontraban probadas, dado que el hecho generador de las muertes y lesiones fue uno solo: la explosión; 2) no se puede atribuir la demora a la conducta de los denunciantes porque, tratándose de un caso grave de violaciones de derechos humanos, era el Estado el que tenía el deber de impulsar la investigación de oficio; 3) no puede atribuirse la demora al proceso propio del Tribunal de Jurados, pues el retardo en este caso está vinculado no a las características de dicho procedimiento, sino al actuar de las autoridades durante el trámite judicial, y 4) se mantuvo la impunidad respecto de las autoridades estatales que incumplieron con su deber de fiscalización, pues no se efectuó ninguna investigación sobre estas. Además, indicó que la impunidad persiste. Así, transcurridos más de 20 años de la explosión, las condenas no están firmes y se decretó la prescripción de la acción en favor de Osvaldo Prazeres.

207. Sobre los procesos civiles indicó que, respecto del seguido contra el Estado de Brasil, el estado de Bahía, la Municipalidad de Santo Antônio de Jesus y la empresa Mário Fróes Prazeres Bastos, a pesar de haberse desglosado el proceso por el alto número de litisconsortes, después de 15 años, solo un proceso civil ha sido resuelto de forma definitiva. Además, señaló que los montos derivados del pedido de anticipación de tutela para los

³⁰⁵ El Estado es responsable por la violación a los artículos señalados en este párrafo, en relación con el artículo 19 de la Convención, en perjuicio de los niños Adriana dos Santos, Adriana Santos Rocha, Aldeci Silva Santos, Aldenir Silva Santos, Alex Santos Costa, Andreia dos Santos, Aristela Santos de Jesus, Arlete Silva Santos, Carla Alexandra Cerqueira dos Santos, Daiane Santos da Conceicao , Daniela Cerqierira Reis, Fabiana Santos Rocha, Francisneide Bispo dos Santos, Girelene dos Santos Souza, Karla Reis dos Santos, Luciene Oliveira Santos, Luciene Ribeiro dos Santos, Mairla de Jesus Santos Costa, Núbia Silva dos Santos y Rosângela de Jesus França, fallecidos en la explosión y respecto de la niña Maria Joelma de Jesus Santos y los niños Bruno Silva dos Santos y Wellington Silva dos Santos sobrevivientes de la explosión, en la medida que no se implementaron las medidas especiales de protección que su condición de niños requería.

menores de 18 años, cuyas madres habían fallecido, sólo empezó a pagarse en septiembre de 2006 y se pagó únicamente a cinco de los 39 beneficiarios debido a que, en aquel momento, la mayoría tenía ya más de 18 años. En relación con el proceso seguido contra Osvaldo Prazeres Bastos, María Julieta Fróes Bastos y Mário Fróes Prazeres Bastos, enfatizó que el acuerdo indemnizatorio firmado el 8 de octubre de 2013 entre los familiares de las víctimas y los demandados, no se refiere a la responsabilidad del Estado, sino al daño ocasionado por particulares. Asimismo, citó las declaraciones en la audiencia ante la Corte IDH de las señoras María Balbina dos Santos y Leila Cerqueira dos Santos, subrayando que las presuntas víctimas mencionaron que no estaban representadas por abogados en el momento de la firma y se sintieron compelidas a firmar por el temor a no recibir nada, generado por la Fiscalía que mediaba en el acuerdo. Por último, señaló que el Estado no ha proporcionado información en cuanto a la adecuación de los montos o sobre si estos han sido integralmente entregados a las víctimas.

208. Finalmente, sobre los procesos laborales, indicó que del expediente no se desprende que se hubieran desplegado todas las medidas posibles para procurar la ejecución de las indemnizaciones y que han transcurrido más de 20 años sin que se logre su ejecución. Así, a pesar de ser el único proceso que culminó con una decisión definitiva, esta terminó siendo, en la práctica, ilusoria.

209. Los **representantes** coincidieron con el planteamiento de la Comisión y agregaron que, tanto por el retardo excesivo en el procesamiento y juzgamiento de los procesos adelantados como consecuencia de la explosión, como por la interposición sucesiva de recursos judiciales, el Estado violó el derecho a la verdad y a la reparación. En cuanto al proceso civil promovido por la Fiscalía contra Osvaldo Prazeres Bastos, María Julieta Fróes Bastos y Mário Fróes Bastos, indicó que, hasta hoy, las víctimas no han podido recibir integralmente lo que se les debe como fruto de la homologación del acuerdo.

210. El **Estado**, en primer lugar, indicó que no puede ser condenado por la violación del artículo 8.1 de la Convención pues este artículo, en su consideración, protege a las personas que están siendo procesadas y no a los demandantes. Así, al no ser los peticionarios acusados en ninguna de las acciones interpuestas no es aplicable el artículo 8.1. Por otro lado, señaló, tampoco puede ser condenado por la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención, pues los recursos adecuados y eficaces para la protección de los derechos fueron impulsados por el Estado, siguiendo el proceso regular en la jurisdicción interna.

211. Sobre el procedimiento administrativo, destacó que este fue iniciado de oficio por el Estado, llevó a cabo un análisis minucioso de las actividades de los particulares y resolvió, menos de un año después de la explosión (6 de junio de 1999), aplicar las sanciones respectivas, incluida la cancelación del permiso de funcionamiento de la empresa.

212. Sobre el juicio penal, indicó que luego de la compleja etapa de instrucción, en el año 2004, se dictaminó el llamado a juicio ante el Tribunal de Jurados, pero el traslado del proceso a la ciudad de Salvador para la garantía de la independencia del fallo retrasó el juzgamiento en esta instancia. Puntualizó que la interposición de recursos que siguió desde entonces no ha presentado ninguna irregularidad o demora injustificada atribuible al Estado, sino que hace parte del contradictorio.

213. Respecto a los recursos civiles, afirmó que siguieron su curso regular y consistieron en recursos internos adecuados y efectivos para la satisfacción de las pretensiones de las víctimas. Destacó que, en el caso de la acción civil *ex delicto* contra Osvaldo Prazeres Bastos y Mário Fróes Prazeres Bastos, se obtuvo un acuerdo entre las partes en el año 2013, por el cual se estableció un monto de indemnización de dos millones seiscientos once mil trescientos

cincuenta y siete reales (R\$ 2.611.357³⁰⁶). El cumplimiento de dicho acuerdo y de un nuevo acuerdo judicial homologado en marzo de 2019 se ha venido exigiendo y garantizando por el Estado, razón por la cual se ha logrado ejecutar en su totalidad, con la expedición de órdenes judiciales de pago a las víctimas. Por otro lado, sobre la acción civil planteada contra la Unión Federal³⁰⁷, el estado de Bahía, el Municipio de Santo Antônio de Jesus y la empresa, el Estado brasileño destacó la concesión de la tutela anticipada en favor de los hijos de las víctimas y el desglose del proceso para su ágil tratamiento y la efectividad de la ejecución de los fallos. Señaló que no existen irregularidades, acciones u omisiones que hayan causado injustificadamente demoras en los procesos, que el trámite de los recursos sigue sin irregularidades y de conformidad con la normativa brasileña, y que los tribunales han reafirmado, hasta el momento, las decisiones que conceden reparación.

214. En cuanto a los procesos laborales, estableció que no puede ser imputada responsabilidad al Estado por los casos en los que no se obtuvo reparación por esta vía, pues aquello fue resultado de la conducta de los demandantes respecto de cuestiones procesales que afectaron el análisis de fondo, así como de la insuficiencia de la prueba presentada en juicio. Por otro lado, en aquellos casos en los que se logró sentencia, precisó que, contrario a lo manifestado por los representantes, el Estado ha actuado de forma diligente en la búsqueda de bienes para la ejecución de los fallos. De hecho, manifestó que, producto de esta actividad, se logró embargar un bien de Osvaldo Prazeres Bastos por el monto de R\$ 1.800.000, el cual sería suficiente para el pago de las indemnizaciones a las víctimas.

215. Finalmente, en relación con cada uno de los procesos judiciales, el Estado alegó que no tiene conocimiento de que las víctimas hayan cuestionado su trámite ante el Poder Judicial interno o ante las instancias administrativas disciplinarias existentes.

B. Consideraciones de la Corte

216. Este Tribunal ha reiterado que las garantías judiciales comprendidas en el artículo 8.1 de la Convención están íntimamente vinculadas al debido proceso legal, el cual “abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial”³⁰⁸. El artículo 25 de la Convención, a su vez, se refiere a “la obligación de los Estados Partes de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo ante juez o tribunal competente”³⁰⁹.

217. Los artículos 8, 25 y 1.1 se encuentran interrelacionados en la medida que “[l]os [...] recursos judiciales efectivos [...] deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, [...] dentro de la obligación general a cargo de los [...] Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (art. 1)”³¹⁰. La efectividad de los recursos debe

³⁰⁶ Este monto es resultado de la corrección monetaria aplicada al monto original (R\$ 1.280.000,00) en octubre de 2017.

³⁰⁷ La Unión Federal es el ente federativo dotado de personalidad jurídica correspondiente al Estado de Brasil.

³⁰⁸ Cfr. *Garantías judiciales en estados de emergencia* (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 28; *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71, párrs. 69 y 108, y *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, supra*, párr. 294.

³⁰⁹ Cfr. *Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de julio de 2011, Serie C No. 228, párr. 95, y *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, supra*, párr. 294.

³¹⁰ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, supra, párr. 91, y Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, supra, párr. 294*.

evaluarse en el caso particular teniendo en cuenta si “existieron vías internas que garantizaran un verdadero acceso a la justicia para reclamar la reparación de la violación”³¹¹. El acceso a la justicia puede ser verificado cuando el Estado garantiza, en un tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se lleven a cabo todas las medidas necesarias para conocer la verdad de lo sucedido y, en su caso, sancionar a los eventuales responsables³¹².

218. En este sentido, la Corte recuerda que los artículos 8 y 25 de la Convención también consagran el derecho de obtener respuesta a las demandas y solicitudes planteadas a las autoridades judiciales, ya que la eficacia del recurso implica una obligación positiva de proporcionar una respuesta en un plazo razonable³¹³.

219. Tomando en cuenta los alegatos de las partes y de la Comisión, así como las características específicas de cada procedimiento y sus tiempos distintos de tramitación, la Corte estima pertinente analizar las alegadas violaciones a los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial respecto a cada tipología de los procesos internos. Para ese efecto, el presente capítulo está dividido de la siguiente forma: 1) la debida diligencia y el plazo razonable; 1.1. el proceso penal; 1.2. las causas civiles; 1.3. los procesos laborales; 2) la protección judicial efectiva, y 3) conclusión.

B.1 La debida diligencia y el plazo razonable

220. La Corte ha indicado, haciendo referencia a la debida diligencia en procesos penales, que la investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos³¹⁴. Igualmente, que la impunidad debe ser erradicada mediante la determinación de las responsabilidades tanto generales del Estado, como individuales -penales y de otra índole- de sus agentes o de particulares, de modo que para cumplir esta obligación, el Estado debe remover todos los obstáculos, *de facto y de jure*, que mantengan la impunidad³¹⁵.

221. Como resultado de los hechos probados en el presente caso, la explosión de la fábrica de fuegos artificiales en Santo Antônio de Jesus, sucedida el 11 de diciembre de 1998, generó la apertura de procesos en las instancias administrativa, penal, civil, y laboral. La Corte entiende que la debida diligencia estará demostrada en el proceso penal si el Estado logra demostrar que ha emprendido todos los esfuerzos³¹⁶, en un tiempo razonable, para permitir la determinación de la verdad, la identificación y sanción de todos los responsables, sean

³¹¹ Cfr. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153, párr. 120, y Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (*Nuestra Tierra*) Vs. Argentina, *supra*, párr. 294.

³¹² Cfr. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 114, y Caso Coc Max y otros (Masacre de Xamán) Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2018. Serie C No. 356, párr. 80.

³¹³ Cfr. Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 57, y Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (*Nuestra Tierra*) Vs. Argentina, *supra*, párr. 295.

³¹⁴ Cfr. Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párr. 94, y Caso Terrones Silva y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 360, párr. 182.

³¹⁵ Cfr. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 277, y Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala, *supra*, párr. 285.

³¹⁶ La Corte ha establecido reiteradamente que el deber de investigar es una obligación de medio y no de resultados. Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, *supra*, párr. 177, y Caso Terrones Silva y otros Vs. Perú, *supra*, párr. 182.

particulares o funcionarios del Estado. En cuanto a los procesos civiles por daños, la debida diligencia se verifica por medio del análisis de las actuaciones de las autoridades estatales (jueces y miembros de la Fiscalía) en el sentido de conducir los procedimientos de forma sencilla y célebre con el fin de identificar los agentes que causaron los daños y, en su caso, reparar adecuadamente a las víctimas. El examen de la debida diligencia en los procesos laborales debe tomar en consideración las medidas adoptadas por las autoridades judiciales para establecer el vínculo laboral entre los trabajadores y trabajadoras de la fábrica de fuegos con los dueños, identificar los montos debidos y determinar y ejecutar el pago de dichos valores.

222. En cuanto a la celeridad del proceso, este Tribunal ha señalado que el plazo razonable al que se refiere el artículo 8.1 de la Convención se debe apreciar en relación con la duración total del procedimiento que se desarrolla, desde el primer acto procesal hasta que se dicte la sentencia definitiva, incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente presentarse³¹⁷. El derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable³¹⁸, ya que una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales³¹⁹.

223. Asimismo, el Tribunal ha establecido que la evaluación del plazo razonable se debe analizar en cada caso concreto, en relación con la duración total del proceso, lo cual podría también incluir la ejecución de la sentencia definitiva. De esta manera, ha considerado cuatro elementos para analizar si se cumplió con la garantía del plazo razonable, a saber: (i) la complejidad del asunto³²⁰, (ii) la actividad procesal del interesado³²¹, (iii) la conducta de las autoridades judiciales³²², y (iv) la afectación generada en la situación jurídica de la presunta víctima³²³.

224. En efecto, este Tribunal ha establecido que, si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve³²⁴. La Corte recuerda que corresponde al Estado justificar, con fundamento en los criterios señalados, la razón por la cual ha requerido del tiempo transcurrido para tratar el caso y, de no demostrarlo, la Corte tiene amplias atribuciones para hacer su propia estimación al respecto³²⁵.

³¹⁷ Cfr. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 71, y Caso Carranza Alarcón Vs. Ecuador, *supra*, párr. 92.

³¹⁸ Cfr. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo, *supra*, párr. 71, y Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2015. Serie C No. 308, párr. 176.

³¹⁹ Cfr. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párr. 145, y Caso Noguera y otra Vs. Paraguay, *supra*, párr. 83.

³²⁰ Cfr. Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares. Sentencia de 27 de enero de 1995. Serie C No. 21, párr. 78, y Caso Noguera y otra Vs. Paraguay, *supra*, párr. 83 y nota a pie 83.

³²¹ Cfr. Caso Cantos Vs. Argentina, *supra*, párr. 57, y Caso Noguera y otra Vs. Paraguay, *supra*, 401, párr. 83 y nota a pie 84.

³²² La Corte ha entendido que, para lograr plenamente la efectividad de la sentencia, las autoridades judiciales deben actuar con celeridad y sin demora, debido a que el principio de tutela judicial efectiva requiere que los procedimientos de ejecución sean llevados a cabo sin obstáculos o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e integral. Cfr. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador, *supra*, párr. 106, y Caso Noguera y otra Vs. Paraguay, *supra*, párr. 83 y nota a pie 85.

³²³ La Corte ha afirmado que para determinar la razonabilidad del plazo se debe tomar en cuenta la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada, considerando, entre otros elementos, la materia de la controversia. Cfr. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú, *supra*, párr. 148, y Caso Noguera y otra Vs. Paraguay, *supra*, párr. 83 y nota a pie 86.

³²⁴ Cfr. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 155, y Caso Muelle Flores Vs. Perú, *supra*, párr. 162.

³²⁵ Cfr. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 156, y Caso Noguera y otra Vs. Paraguay, *supra*, párr. 83.

225. Para determinar la complejidad del asunto la Corte ha valorado distintos elementos, entre los que se encuentran: i) la complejidad de la prueba³²⁶; ii) la pluralidad de sujetos procesales³²⁷ o la cantidad de víctimas³²⁸; iii) el tiempo transcurrido desde que se ha tenido la noticia del presunto hecho delictivo³²⁹; iv) las características del recurso contenido en la legislación interna³³⁰, o v) el contexto en el que ocurrieron los hechos³³¹.

226. Con el fin de analizar si el Estado de Brasil cumplió con sus obligaciones de actuar con la debida diligencia y en un plazo razonable, contenidas en el artículo 8.1 de la Convención, la Corte estima pertinente retomar brevemente las actuaciones en los procesos iniciados a partir de la explosión del 11 de diciembre de 1998 y proceder al análisis sobre cada uno de ellos.

227. En cuanto al proceso administrativo, llevado a cabo por el Ejército brasileño con el fin de evaluar las condiciones de funcionamiento de la fábrica de fuegos tras su explosión, fue iniciado el 13 de diciembre de 1998, y culminó con la cancelación definitiva del registro de la empresa, el 6 de junio de 1999, al constatarse una serie de irregularidades. La Corte considera que durante el trámite de ese proceso el Estado logró demostrar que actuó con la debida diligencia y en un plazo razonable.

B.1.1 El Proceso Penal

228. En el ámbito penal, la policía civil inició una investigación de oficio luego de la explosión, de modo que el 12 de abril de 1999, el Ministerio Público del Estado de Bahia presentó una acusación formal por los crímenes de homicidio doloso y tentativa de homicidio contra Mário Fróes Prazeres Bastos, Osvaldo Prazeres Bastos, Ana Cláudia Almeida Reis Bastos, Helenice Fróes Bastos Lírio, Adriana Fróes Bastos de Cerqueira, Berenice Prazeres Bastos da Silva, Elísio de Santana Brito y Raimundo da Conceição Alves. El 9 de noviembre de 2004, se decidió en primera instancia que los acusados debían ser sometidos al Tribunal de Jurados. Contra esta decisión, los denunciados presentaron un recurso que fue rechazado por el Tribunal de Justicia del estado de Bahia el 27 de octubre de 2005. El 18 de julio de 2007, el Ministerio Público solicitó que se trasladara el caso a la ciudad de Salvador debido al riesgo de que la influencia económica y política de los acusados obstaculizara la toma de decisión, lo que fue acogido por el Tribunal de Justicia el 7 de noviembre de 2007. Después de la denegación de distintos recursos interpuestos por los acusados y, una vez resueltos estos, el expediente fue remitido al Tribunal de Justicia de Bahia, el 9 de noviembre de 2009. El Tribunal de Justicia de Bahia lo remitió, el 27 de abril de 2010, al condado de Santo Antônio de Jesus. Sin embargo, este no era competente debido al traslado ordenado. El 30 de junio de 2010, el proceso fue recibido nuevamente por el Tribunal de Justicia de Bahia que, a su vez, lo envió al Primer Circuito Judicial Criminal de Salvador. El 20 de octubre de 2010, se dictó sentencia por el Tribunal de Jurados en la que fueron condenadas cinco personas y absueltos 3

³²⁶ Cfr. Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 78, y Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador, *supra*, párr. 182.

³²⁷ Cfr. Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 106, y Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador, *supra*, párr. 182.

³²⁸ Cfr. Caso Furlan y familiares Vs. Argentina, *supra*, párr. 156, y Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador, *supra*, párr. 182.

³²⁹ *Mutatis mutandis*, Cfr. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 150, y Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador, *supra*, párr. 182.

³³⁰ Cfr. Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párr. 83, y Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador, *supra*, párr. 182.

³³¹ Cfr. Caso Furlan y familiares Vs. Argentina, *supra*, párr. 156, y Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador, *supra*, párr. 182.

acusados. El 26 de abril del 2012, dicha decisión fue confirmada en segunda instancia. Se interpusieron recursos especiales y extraordinarios y otros recursos interlocutorios dirigidos al Superior Tribunal de Justicia (STJ) y al Supremo Tribunal Federal (STF). Durante el año de 2019, tres *habeas corpus* fueron presentados ante el Tribunal de Justicia de Bahia en favor de los acusados, los cuales resultaron en el reconocimiento de la prescripción de la acción en favor de Osvaldo Prazeres Bastos, con la consecuente extinción de su punibilidad, y la anulación de la decisión de segunda instancia por falta de citación de los abogados de los acusados.

229. En lo que respecta al plazo razonable, mediante el análisis del proceso penal a la luz de los cuatro elementos establecidos de manera constante por la Corte en su jurisprudencia y tomando en cuenta el acervo probatorio disponible, el Tribunal observa que: (i) en cuanto a la complejidad del asunto, las víctimas y posibles responsables, así como las circunstancias y causales de la explosión habían sido determinados en el proceso administrativo concluido en el año 1999; (ii) no consta del expediente ninguna actividad procesal de los interesados que pueda haber contribuido al retraso del proceso, más aún cuando se trata de un proceso que dependía exclusivamente del impulso oficial (iii) la conducta de las autoridades judiciales fue el principal factor que generó la excesiva demora en el desarrollo del proceso penal debido a la gran tardanza en el análisis de los distintos recursos interpuestos por los acusados, los equívocos ya mencionados en los traslados del expediente y la grave falla por la ausencia de citación de los abogados de los acusados a la audiencia en la que se profirió la decisión de segunda instancia, lo cual resultó en un retroceso de más de seis años en el trámite del caso por la anulación de la decisión referida, y (iv) en cuanto a la afectación generada en la situación jurídica de las presuntas víctimas, la Corte considera que la demora excesiva y la impunidad agravaron su situación, especialmente en razón de la condición de extrema vulnerabilidad por la situación de pobreza y discriminación estructural en que se encontraban.

230. El Tribunal nota que, aunque se hayan identificado rápidamente los sospechosos, las víctimas y las circunstancias de la explosión, la falta de debida diligencia y equívocos de las autoridades judiciales resultaron en notorias dilaciones en el presente caso, así como en su total impunidad. En efecto, la falta de debida diligencia se identifica especialmente en los retrasos injustificados de las autoridades judiciales en procesar los distintos recursos interpuestos por los acusados, los problemas con los traslados equivocados del expediente y los errores en cuanto a la notificación de la decisión de segunda instancia a los defensores de los acusados, lo cual llevó a la anulación de aquella sentencia.

231. Este Tribunal considera que el Estado no ha demostrado que haya existido una justificación aceptable para los largos períodos de tiempo sin que existieran actuaciones por parte de las autoridades judiciales y la demora prolongada del proceso penal. Por tanto, este Tribunal constata que, en el presente caso, la demora de casi 22 años sin una decisión definitiva configuró una falta de la razonabilidad en el plazo por parte del Estado para llevar a cabo el proceso penal. Además, la Corte considera que las autoridades judiciales no actuaron con la debida diligencia para que se llegara a una resolución en el proceso penal.

B.1.2 Las causas civiles

232. En la esfera civil, se iniciaron dos procesos distintos: la causa civil de indemnización por daños morales y materiales contra el Estado de Brasil, el estado de Bahia, la municipalidad de Santo Antônio de Jesus y la empresa de Mário Fróes Prazeres Bastos, y la acción civil *ex delicto* contra Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Julieta Fróes Bastos y Mário Fróes Prazeres Bastos.

233. La primera causa civil, iniciada el 4 de marzo de 2002 por las víctimas y sus familiares,

contenía una solicitud de anticipación de tutela en favor de las personas menores de 18 años cuyas madres habían fallecido en la explosión, la cual fue aceptada el día siguiente por el juez federal competente. De las 44 niñas y niños que perdieron a sus madres y demandaron al gobierno federal, 39 fueron beneficiadas por la decisión preliminar de tutela de una pensión mensual de un salario mínimo y, de estas, sólo 16 recibieron efectivamente dicho pago, pues, por el transcurso del tiempo, las demás ya tenían 18 años. Los demás familiares no habrían recibido reparación alguna del Estado. Tras las decisiones respecto a los recursos interpuestos contra la decisión de la tutela anticipada se realizó, en 2004, un desglose del proceso debido al alto número de litisconsortes (84), producto del cual se entablaron 14 procesos distintos. Las sentencias de primera instancia se dictaron entre julio de 2010 y agosto de 2011 y contra ellas se interpusieron recursos de apelación que fueron negados entre agosto de 2013 y marzo de 2017. Se presentaron recursos de aclaración contra las sentencias de apelación, los cuales fueron resueltos entre el 26 de octubre de 2015 y el 5 de mayo de 2018. Se interpusieron recursos especiales y extraordinarios en 12 de los 14 procesos, de modo que 10 permanecen pendientes y dos tuvieron decisiones que quedaron firmes en septiembre de 2017 y abril de 2018. De la prueba disponible se desprende que no hubo ningún pago a las presuntas víctimas a raíz de esos procesos.

234. En lo que respecta la garantía de un plazo razonable, el Tribunal estima que: (i) la complejidad del asunto no puede ser invocada por las mismas razones dispuestas en el análisis del proceso penal; (ii) no hay elementos suficientes en el acervo probatorio que permitan a la Corte examinar la actividad procesal de los interesados; (iii) en cuanto a la conducta de las autoridades judiciales, la Corte nota que hubo un retardo injustificado para que se ordenara el desglose de los procesos (2 años), para que se dictaran las sentencias en primera instancia (6 o 7 años después del desglose del proceso) y para la apreciación de los distintos recursos interpuestos (aproximadamente 7 años), y (iv) en cuanto a la afectación generada en la situación jurídica de las presuntas víctimas, la Corte encuentra que la ausencia de indemnización, objeto del proceso civil en cuestión, tuvo un impacto muy significativo, toda vez que, como fue demostrado a lo largo del trámite de este caso, las presuntas víctimas y sus familiares no contaban con los medios económicos suficientes para pagar los costos de tratamientos médicos y psicológicos necesarios, incluso aquellos destinados a tratar de las distintas secuelas que presentaron las personas sobrevivientes de la explosión. Por lo anterior, este Tribunal constata que el Estado incumplió con la garantía del plazo razonable en relación con los procesos en cuestión.

235. En relación con la debida diligencia en la primera causa civil, la Corte observa que el desglose del proceso, determinado en 2004, solamente dos años después de presentada la acción civil, y que tenía el objeto de facilitar y hacer más rápida la prestación jurisdiccional, como adujó el Estado, no logró su fin, pues las primeras sentencias de primera instancia se dictaron en 2010, ocho años después del comienzo de la demanda principal y, hasta el momento, solamente hay dos decisiones firmes, las cuales todavía no fueron ejecutadas. La Corte estima que hubo una demora excesiva en la emisión de las resoluciones de las apelaciones de un promedio de 7 años, sin que el Estado haya presentado una justificación para ello. Por lo anterior, aunado a la ausencia de solución definitiva y ejecución de las decisiones judiciales después de más de 20 años del inicio de la causa civil principal, el Tribunal considera que el Estado no actuó con la debida diligencia³³².

236. La segunda causa civil, es decir, la acción civil *ex delicto*, se presentó después del ingreso de una medida cautelar, el mismo año de 1998, mediante la cual se solicitó el bloqueo

³³² En cuanto al hecho de que solo 16 de las 39 personas recibieron el pago ordenado en la decisión de anticipación de tutela, la Corte no cuenta con elementos probatorios suficientes para determinar si hubo una falta de diligencia por parte del Estado en la determinación de los beneficiarios.

de los bienes de los acusados Osvaldo Prazeres Bastos y Mário Fróes Prazeres Bastos con el fin de garantizar las reparaciones de daños en favor de las víctimas. El proceso principal tuvo inicio el 9 de enero de 1999. El Juez a cargo del proceso, ejerciendo una facultad prevista por la legislación procesal penal brasileña³³³, suspendió el trámite de esta acción civil hasta la resolución de la acción penal, con el objetivo de evitar posibles sentencias conflictivas, a ejemplo de la hipótesis de una absolución en el juicio penal con repercusiones en el juicio civil³³⁴. La acción civil culminó, el 8 de octubre de 2013, con un acuerdo entre las víctimas, familiares y demandados, mediado por el Ministerio Público y homologado por el Juzgado de primera instancia el 10 de diciembre de 2013, que estableció una indemnización de aproximadamente R\$ 1.280.000,00 (un millón doscientos ochenta mil reales), los cuales serían repartidos entre las víctimas y familiares. Dado al incumplimiento del acuerdo por los demandados, el Ministerio Público tomó varias medidas para garantizar la ejecución. Sin embargo, solo hasta finales de marzo de 2019 las sumas establecidas por el acuerdo de 2013, debidamente actualizadas, terminaron de ser entregadas a las víctimas, resultado de un nuevo acuerdo entre las partes, firmado en marzo de 2019.

237. La Corte no cuenta con elementos probatorios suficientes para determinar el cumplimiento o incumplimiento del deber de debida diligencia en la acción civil *ex delicto*.

238. En cuanto al trámite del proceso dentro de un plazo razonable, la Corte nota que: (i) la complejidad del asunto no puede ser invocada por las mismas razones dispuestas en el análisis del proceso penal; (ii) no hay elementos suficientes en el acervo probatorio que permita a la Corte examinar la actividad procesal de los interesados y, además, la acción civil *ex delicto* fue presentada por el Ministerio Público, de modo que de dicho órgano estatal dependía el impulso del proceso; (iii) en relación con la conducta de las autoridades judiciales, la Corte verificó una demora excesiva y no justificada entre la decisión penal (2010) y el primer acuerdo firmado (2013), así como entre este acuerdo y los últimos pagos efectuados para reparar a las presuntas víctimas (2019), y (iv) en cuanto a la afectación generada en la situación jurídica de las presuntas víctimas, la Corte considera que el transcurso de más de 20 años para que las presuntas víctimas pudieran acceder a un monto indemnizatorio, que era lo que se buscaba con el proceso civil bajo análisis, afectó a las presuntas víctimas y a sus familiares de forma muy relevante, pues vivían en un contexto de pobreza y discriminación, lo que resultó en que no disponían de los medios económicos suficientes para cubrir los gastos que los tratamientos médicos y psicológicos implicaban, incluso los destinados a tratar las distintas secuelas de la explosión en los sobrevivientes. Ante el expuesto, el Tribunal estima que las autoridades judiciales no garantizaron los medios, ni tomaron las medidas conducentes para lograr la reparación adecuada en tiempo razonable.

B.1.3 Los procesos laborales

239. En el ámbito laboral, durante los años 2000 y 2001, se presentaron 76 procesos ante la Justicia de Trabajo de Santo Antônio de Jesus, de los cuales 30 fueron archivados definitivamente y otros 46 fueron declarados improcedentes en primera instancia. Frente a las resoluciones que declararon improcedentes las demandas, se interpuso recurso ordinario, producto del cual el Tribunal Regional de Trabajo de la Quinta Región, dando la razón a las víctimas, ordenó un nuevo pronunciamiento. Las nuevas resoluciones reconocieron el vínculo laboral de las víctimas con Mário Fróes Prazeres Bastos, de modo que 18 acciones fueron declaradas parcialmente procedentes y una totalmente procedente. De esas, seis siguen con

³³³ Cfr. *Código de Proceso Penal brasileño*, artículo 64, párrafo único.

³³⁴ Cfr. Declaración rendida ante fedatario público por Aline Cotrim Chamadoira, 9 de enero de 2020 (expediente de fondo, folios 873 a 875).

ejecución en curso, sin embargo, permanecieron en archivo provisorio por varios años³³⁵, pues no se habían encontrado bienes del condenado (Mario Fróes Prazeres Bastos) que permitieran su ejecución³³⁶. En agosto de 2018, en el marco del proceso laboral de Leila Cerqueira dos Santos, se embargó un bien de Osvaldo Prazeres Bastos, padre de Mario Fróes Prazeres Bastos, por el monto de R\$ 1.800,000, que según lo informado por una Jueza de la Justicia de Trabajo de Santo Antônio de Jesus³³⁷, sería suficiente para indemnizar las víctimas de todas las acciones cuyas ejecuciones estaban activas.

240. Al analizar los cuatro elementos necesarios para evaluar la razonabilidad del plazo, el Tribunal encuentra que (i) el asunto no era de alta complejidad, pues las condiciones laborales bajo las cuales trabajaban las víctimas directas del presente caso habían sido constatadas por el peritaje del Ejército luego de la explosión y la identificación de las personas que tenían vínculo de empleo con los dueños de la fábrica se podría haber establecido, por ejemplo, mediante el análisis de las certificaciones de defunción adjuntados a la denuncia penal del Ministerio Público de Bahia; (ii) no consta del expediente que la actividad procesal de los interesados haya perjudicado o facilitado el deslinde de la causa; (iii) la conducta de las autoridades judiciales fue insuficiente, en la medida que tenían los elementos para haber reconocido el rol de Osvaldo Prazeres Bastos en la fábrica y, por lo tanto, haber ordenado el embargo de sus bienes años antes. Sin embargo, hubo una demora excesiva pues solamente 18 años después de iniciados los procesos, se logró embargar un bien que parece ser suficiente para la ejecución de las sentencias; por último, (iv) en cuanto a la afectación generada en la situación jurídica de las presuntas víctimas, la Corte considera que el transcurso de 18 años sin que ninguna de las presuntas víctimas recibiera los montos debidos en razón del accidente de trabajo (explosión) y de las infracciones a los derechos laborales, les afectó de forma muy relevante, pues vivían en un contexto de pobreza y discriminación, lo que resultaba en que no disponían de los medios económicos suficientes para cubrir los gastos de los tratamientos médicos y psicológicos necesarios, incluso los destinados a tratar de las distintas secuelas de la explosión en los sobrevivientes. Por lo tanto, el Tribunal estima que existen suficientes elementos para concluir que el Estado no garantizó que los procesos laborales se tramitaran en un plazo razonable, particularmente en lo que respecta a la ejecución de las sentencias.

241. Asimismo, los procesos laborales que tuvieron sentencias favorables a las trabajadoras de la fábrica fueron archivados provisoriamente por muchos años, debido a que la justicia laboral, en principio, no reconoció el vínculo laboral entre las trabajadoras y Osvaldo Prazeres Bastos, toda vez que era su hijo, Mario Fróes Prazeres Bastos, quien constaba, formalmente como propietario de la empresa, y no se habían encontrado bienes para embargar. Sin embargo, en el ámbito de las acciones civiles y penales, la relación de Osvaldo Prazeres Bastos con la fábrica de fuegos ya había sido constatada y él si tenía bienes que podían garantizar el pago a las víctimas. La Corte encuentra que el Estado no demostró haber adelantado gestiones efectivas para lograr el éxito de la ejecución en estos casos, de modo que solamente 18 años después de presentadas las acciones laborales, en agosto de 2018, se logró confiscar un bien de Osvaldo Prazeres Bastos suficiente para solventar los montos de las

³³⁵ La Corte no cuenta con la información exacta sobre el trámite de cada proceso laboral. Sin embargo, se desprende de la ficha de trámite del caso de Leila Cerqueira dos Santos, presentada por el Estado en su contestación, que su proceso estuvo archivado provisoriamente entre el 8 de noviembre de 2002 y el 27 de octubre de 2009; en razón de la frustración de la ejecución, fue suspendido del 6 de agosto de 2010 al 24 de noviembre de 2011 y del 18 de diciembre de 2013 al 14 de mayo de 2014 (expediente de prueba, folios 2624 a 2638).

³³⁶ El informe presentado por el Director Adjunto de la Secretaría del Trabajo de Santo Antônio de Jesus, de 5 de octubre de 2005, señala que las acciones resueltas a favor de los demandantes se encontraban en archivo provisorio pues no se habían encontrado bienes del condenado que permitieran la ejecución de las sentencias. *Cfr. Informe del Director Adjunto de Secretaría del Trabajo en Santo Antônio de Jesus, supra.*

³³⁷ *Cfr. Comunicación de la Jueza Cássia Magali Moreira Daltro, de la Justicia del Trabajo de Santo Antônio de Jesus, a la Abogacía General de la Unión, 21 de febrero de 2019 (expediente de prueba, folio 4106).*

indemnizaciones. Por lo anterior, el Tribunal concluye que el Estado también incumplió con su deber de debida diligencia en los procesos laborales.

B.2 Ausencia de protección judicial efectiva

242. La Corte ha reiterado que un proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial, mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento³³⁸. Por tanto, la efectividad de las sentencias depende de su ejecución³³⁹. Así, “una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado”³⁴⁰. Así, es imprescindible que el Estado garantice los medios para ejecutar las decisiones definitivas³⁴¹.

243. La Corte considera que la ejecución de las sentencias debe ser regida por aquellos estándares específicos que permitan hacer efectivos los principios, *inter alia*, de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial y estado de derecho. La Corte concuerda con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al considerar que, para lograr plenamente la efectividad de la sentencia, la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora³⁴².

244. En el presente caso, la Corte recuerda que el proceso penal fue iniciado de oficio luego de la explosión y se presentó acusación formal el 12 de abril de 1999. El 20 de octubre de 2010, casi 12 años después de iniciadas las investigaciones, fueron condenadas cinco personas, incluidos Mario Fróes Prazeres Bastos y Osvaldo Prazeres Bastos, lo que fue confirmado en segunda instancia. Sin embargo, por motivo de la ausencia de citación de los defensores de los acusados a la sesión de deliberación de la apelación, las condenas no quedaron en firme. Además, prescribió la acción penal contra Osvaldo Prazeres Bastos. Los procesos civiles iniciados por las víctimas y los procesos laborales adelantados entre 1999 y 2002, tampoco tienen solución definitiva, excepto en el caso de dos de los procesos civiles.

245. Con base en lo anterior, a más de 21 años de ocurridos los hechos, la Corte encuentra que ninguna persona ha sido efectivamente sancionada ni tampoco se ha reparado adecuadamente a las víctimas de la explosión ni a sus familiares.

246. Por lo anterior, este Tribunal considera que no se garantizó una protección judicial efectiva a las trabajadoras de la fábrica de fuegos, toda vez que, aunque se les ha permitido hacer uso de recursos judiciales previstos legalmente, dichos recursos o bien no tuvieron una solución definitiva después de más de 18 años desde el inicio de su trámite, o contaron con una decisión favorable a las víctimas, que no pudo ser ejecutada por retrasos injustificados

³³⁸ Cfr. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párr. 73, y Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú, *supra*, párr. 103.

³³⁹ Cfr. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia, *supra*, párr. 73, y Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú, *supra*, párr. 103.

³⁴⁰ Cfr. Caso Muelle Flores Vs. Perú, *supra*, párr. 123.

³⁴¹ Cfr. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), *supra*, párr. 24; Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, par. 220, y Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú, *supra*, párr. 143.

³⁴² Cfr. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador, *supra*, párr. 105, y Caso Muelle Flores Vs. Perú, *supra*, párr. 126. Ver también: TEDH, Caso Matheus Vs. Francia, No. 62740/01, sentencia del 31 de marzo 03 de 2005, párr. 58; TEDH, Caso Cocchiarella Vs. Italia (GC), No. 64886/01, sentencia del 29 de marzo de 2006, párr. 89, y Caso Gaglione and others Vs. Italia, No. 45867/07, sentencia del 21 de diciembre de 2010, párr. 34.

por parte del Estado.

B.3. Conclusión

247. En virtud del análisis y las determinaciones realizadas en este capítulo, la Corte concluye que el Estado es responsable por la violación del derecho a la protección judicial, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana, así como del deber dedebida diligencia y la garantía judicial de plazo razonable, previstas en el artículo 8.1 de la Convención, ambos en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de: a) seis víctimas sobrevivientes de la explosión de la fábrica de "Vardo de los fuegos" de Santo Antônio de Jesus el 11 de diciembre de 1998, tal como son identificados en el Anexo No. 1 de esta sentencia, y b) 100 familiares de las víctimas fallecidas, tal como son identificados en el Anexo No. 2 de esta sentencia.

VIII-4

DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL DE LOS FAMILIARES DE LAS PRESUNTAS VÍCTIMAS (ARTÍCULO 5 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA)

A. Alegatos de las partes y de la Comisión

248. La **Comisión** argumentó que los familiares de las víctimas de ciertas violaciones a los derechos humanos pueden ser considerados víctimas, como consecuencia de las afectaciones a su integridad física y moral producto de las situaciones padecidas por las víctimas directas y las posteriores acciones u omisiones estatales. En ese sentido, señaló que las muertes ocurridas en la fábrica de fuegos fueron una fuente de sufrimiento para las familias de las víctimas directas, que se vio incrementada por la falta de justicia.

249. Los **representantes** coincidieron con lo planteado por la Comisión.

250. El **Estado** se refirió a este asunto en sus excepciones preliminares. Al respecto, objetó la inclusión de algunos familiares presentados como presuntas víctimas, sin que se hubiera comprobado o alegado de forma específica en qué medida fueron afectados sus derechos. En ese sentido, presentó una relación de 36 nombres. Sin embargo, varios de ellos corresponden a la misma persona. Así, luego de una revisión de los nombres aportados, la Corte encuentra que esta objeción se refiere a 26 personas³⁴³. Sobre este asunto, el Estado citó lo establecido por la Corte en el *Caso Gomes Lund y otros Vs. Brasil*, sobre la presunción del daño a la integridad psíquica y moral de los familiares directos de las víctimas (madres, padres, hijos, hijas, esposos y esposas) y la necesidad de probar las afectaciones a la integridad de los familiares indirectos.

B. Consideraciones de la Corte

251. Esta Corte ha reconocido que los miembros de los núcleos familiares pueden, por derecho propio, ser víctimas de violaciones del artículo 5 de la Convención, por cuenta de los

³⁴³ 1. Adriana Santos Rocha; 2. Antônio José dos Santos Ribeiro; 3. Antônio Rodrigues dos Santos; 4. Claudia Reis dos Santos; 5. Claudimeire de Jesus Bittencourt Santos; 6. Cleide Reis dos Santos; 7. Cristiane Ferreira de Jesus Oliveira; 8. Dailane dos Santos Souza; 9. Fabiana Santos Rocha; 10. Geneis dos Santos Souza; 11. Guilhermino Cerqueira dos Santos; 12. Lourival Ferreira de Jesus; 13. Lucinete dos Santos Ribeiro; 14. Luís Fernando Santos Costa; 15. Maria Antônia dos Santos; 16. Maria Joelma de Jesus Santos; 17. Maria Vera dos Santos; 18. Marimar dos Santos Ribeiro; 19. Marinalva Santos; 20. Marlene dos Santos Ribeiro; 21. Marlene Ferreira de Jesus; 22. Neuza Maria Machado; 23. Roque Ribeiro da Conceição; 24. Samuel dos Santos Souza; 25. Wellington Silva dos Santos; 26. Zuleide de Jesus Souza.

padecimientos sufridos por sus seres queridos³⁴⁴. Para ello, corresponde a la Comisión y a los representantes aportar prueba de las afectaciones padecidas por los familiares, para que puedan considerarse presuntas víctimas de una violación al derecho a la integridad personal.

252. En este caso, la Corte encuentra que, de la relación de familiares presentada por la Comisión y los representantes, el Estado objetó la inclusión de 26 personas por falta de prueba sobre la afectación de sus derechos. Por esa razón, la Corte entiende que, a juicio del Estado, la afectación del derecho a la integridad personal de los familiares restantes se encuentra acreditada, en la medida en que lo ocurrido les generó sufrimientos directos por las condiciones en que sucedieron las muertes, que incluyeron cuerpos quemados y mutilados de mujeres adultas, niñas, niños y mujeres y niñas embarazadas; y por la impotencia ante la actuación de las autoridades estatales que han tardado más de 20 años en hacer justicia.

253. Conforme a lo anterior, le corresponde a la Corte establecer si, en relación con las 26 personas respecto de las cuales el Estado no encuentra acreditada la afectación, es posible concluir que se violó su derecho a la integridad personal. En ese sentido, esta Corte concluye que:

- i. Adriana Santos Rocha, Fabiana Santos Rocha y Claudia Reis dos Santos fueron objetadas por el Estado por haber sido presentadas como hermanas de algunas de las presuntas víctimas fallecidas. Sin embargo, Adriana Santos Rocha y Fabiana Santos Rocha fallecieron en la explosión de la fábrica de fuegos, de modo que está probada su afectación al derecho a la vida como consecuencia directa de la explosión, según quedó demostrado en el capítulo VIII-1 de esta sentencia y, por esa razón, no serán declaradas víctimas de la violación al artículo 5.1 por cuenta del sufrimiento padecido por sus familiares. Por su parte, Claudia Reis dos Santos es una de las trabajadoras de la fábrica de fuegos que sobrevivió a la explosión, de modo que está probada la afectación a su derecho a la integridad personal como consecuencia directa de la explosión, según se demostró en el capítulo VIII-1 de esta sentencia. Además, en relación con Claudia Reis dos Santos, la Corte encuentra que también está probada la afectación a su derecho a la integridad personal por cuenta del sufrimiento padecido por sus familiares, según consta en las pruebas aportadas a esta Corte³⁴⁵.
- ii. Wellington Silva dos Santos fue identificado como presunta víctima por la Comisión, por ser hermano de Aldeci Silva dos Santos, Aldeni Silva dos Santos y Bruno Silva dos Santos (sobreviviente). El Estado alegó que no se acreditó en concreto la afectación a sus derechos por esa razón, y la Corte no encontró documento alguno que pruebe dicha afectación. En todo caso, Wellington Silva dos Santos es uno de los trabajadores de la fábrica de fuegos que sobrevivió a la explosión, de modo que está probada la afectación a su derecho a la integridad personal como consecuencia directa de la explosión, según se demostró en el capítulo VIII-1 de esta sentencia. Conforme a lo anterior, no será declarado víctima de la violación al artículo 5.1 por cuenta del sufrimiento padecido por sus familiares.
- iii. Antônio José dos Santos Ribeiro fue identificado como presunta víctima por la Comisión, por ser hermano de Luciene dos Santos Ribeiro. Sin embargo, la Corte encuentra que la Comisión también presentó a Antônio José dos Santos Ribeiro como presunta víctima en su calidad de hijo Luzia dos Santos Ribeiro y que el Estado no objetó la existencia de una afectación a sus derechos por esta razón. En esa medida, será entendido como víctima. Además, la Corte encuentra que está probada la afectación a su derecho a la integridad personal, según consta en el archivo de video remitido por los representantes³⁴⁶.

³⁴⁴ Cfr. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, *supra*, párr. 174-177, y Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de junio de 2020. Serie C No. 403, párr. 100.

³⁴⁵ Cfr. Declaración rendida ante fedatario público por Claudia Reis dos Santos, *supra*.

³⁴⁶ Cfr. Documental "Salve, Santo Antônio", presentado por los representantes (anexo 8 al Informe de

- iv. Antônio Rodrigues dos Santos, Maria Antônia dos Santos, Maria Vera dos Santos y Marinalva Santos, fueron identificados como presuntas víctimas por los representantes, por tratarse de los tíos y tías de Andreia dos Santos. Al respecto, los representantes, en sus alegatos finales, señalaron que, en efecto, se trata de los tíos de una de las personas fallecidas en la explosión y que la madre de la presunta víctima, Maria Expedita dos Santos, falleció, siendo ellos los únicos familiares vivos de la persona fallecida en la explosión. Por esa razón, solicitaron que se les considerara víctimas en este caso. A juicio de la Corte, el alegato de los representantes no se refiere a la afectación de los derechos de Antônio Rodrigues dos Santos, Maria Antônia dos Santos, Maria Vera dos Santos y Marinalva Santos, por esa razón, no serán considerados víctimas de la vulneración del derecho a la integridad personal. Sin embargo, esto no obsta para que, en las instancias internas y conforme a la legislación brasileña, de determinarse que hubo una violación a los derechos de las señoritas Andreia dos Santos y Maria Expedita dos Santos, accedan a lo que corresponda en su calidad de derechohabientes, en los términos de los párrafos 297 y 304 de esta sentencia.
- v. Claudimeire de Jesus Bittencourt Santos fue identificada como presunta víctima por la Comisión y los representantes por ser hermana de Vanessa de Jesus Bittencourt y de Vânia de Jesus Bittencourt. El Estado alegó que no se acreditó en concreto la afectación a sus derechos por esa razón. Sin embargo, la Corte encuentra que la Comisión también presentó a Claudimeire de Jesus Bittencourt Santos como presunta víctima en su calidad de hija de Maria Isabel de Jesus Bittencourt y el Estado no objetó la existencia de una afectación a sus derechos por esta razón. En esa medida, será considerada víctima de la vulneración del derecho a la integridad personal.
- vi. Cleide Reis dos Santos fue identificada como presunta víctima por los representantes por ser hermana de Carla Reis dos Santos. El Estado alegó que no se acreditó en concreto la afectación a sus derechos. Por su parte, los representantes alegaron que no había reseñas de familiares en la lista original, por ello la especial importancia de considerar la rectificación de la lista e incluir a las hermanas de Carla Reis dos Santos. Sin embargo, la Corte no encontró en el expediente prueba alguna que evidencie la afectación de sus derechos, por esa razón, no se considerarán afectados sus derechos a la integridad personal.
- vii. Cristiane Ferreira de Jesus Oliveira, Dailane dos Santos Souza, Geneis dos Santos Souza, Marlene Ferreira de Jesus, Zuleide de Jesus Souza, Lourival Ferreira de Jesus y Samuel dos Santos Souza fueron identificados como presuntas víctimas por la Comisión y por los representantes, por ser hermanas y hermanos de Girelene dos Santos Souza. El Estado alegó que no se acreditó en concreto la afectación a sus derechos por esa razón. Sin embargo, la Corte encuentra que la Comisión también presentó a Cristiane Ferreira de Jesus Oliveira, Dailane dos Santos Souza, Geneis dos Santos Souza, Marlene Ferreira de Jesus, Zuleide de Jesus Souza, Lourival Ferreira de Jesus y Samuel dos Santos Souza como presuntas víctimas en su calidad de hijas e hijos de Maria Antonia dos Santos Souza y que el Estado no objetó la existencia de una afectación a sus derechos por esta razón. En esa medida, serán consideradas víctimas de la vulneración del derecho a la integridad personal.
- viii. Guilhermino Cerqueira dos Santos fue identificado como presunta víctima por los representantes, por ser familiar de Carla Alexandra Cerqueira Santos, Daniela Cerqueira Reis y Matilde Cerqueira Santos. El Estado alegó que no se acreditó en concreto la afectación a sus derechos. La Corte no encontró en el expediente prueba alguna que evidencie la afectación de sus derechos, por esa razón, no se considerarán vulnerados. Por otra parte, los representantes, en sus alegatos finales, indicaron que, si bien se trata del

hermano de Carla Alexandra Cerqueira Santos, el listado original de presuntas víctimas incluía los nombres de los padres de la presunta víctima: Bernardo Bispo dos Santos y Maria Nascimento Cerqueira Santos, quienes fallecieron durante el trámite ante el Sistema Interamericano, por lo que la inclusión del hermano sería en la condición de sucesor de aquellos. A juicio de la Corte, el alegato de los representantes no se refiere a la afectación a sus derechos. Sin embargo, lo anterior no obsta para que, en las instancias internas y conforme a la legislación brasileña, en el caso de que se determine que hubo una violación a los derechos de Carla Alexandra Cerqueira Santos, Bernardo Bispo dos Santos y Maria Nascimento Cerqueira Santos, Guilhermino Cerqueira dos Santos pueda acceder a lo que corresponda, en su calidad de derechohabiente, en los términos de los párrafos 297 y 304 de esta sentencia.

- ix. Lucinete dos Santos Ribeiro, Marimar dos Santos Ribeiro y Marlene dos Santos Ribeiro fueron identificadas como presuntas víctimas por la Comisión, por ser hermanas de Luciene dos Santos Ribeiro. El Estado alegó que no se acreditó en concreto la afectación a sus derechos. Sin embargo, la Corte encuentra que la Comisión también presentó a Lucinete dos Santos Ribeiro Marimar dos Santos Ribeiro y Marlene dos Santos Ribeiro como presuntas víctimas en su calidad de hijas de Luzia dos Santos Ribeiro, y que el Estado no objetó la existencia de una afectación a sus derechos por esta razón. En esa medida, serán consideradas víctimas de la vulneración del derecho a la integridad personal.
- x. Luís Fernando Santos Costa fue identificado como presunta víctima por los representantes, por ser hermano de Alex Santos Costa y Mairla Santos Costa. El Estado alegó que no se acreditó en concreto la afectación a sus derechos. Sin embargo, la Corte encuentra que los representantes también presentaron a Luís Fernando Santos Costa como presunta víctima en su calidad de hijo de Maria Aparecida de Jesus Santos y que el Estado no objetó la existencia de una afectación a sus derechos por esta razón. En esa medida, será considerado víctima de la vulneración del derecho a la integridad personal.
- xi. Maria Joelma de Jesus Santos fue identificada como presunta víctima por la Comisión, por ser hermana de Maria Joelia de Jesus Santos. El Estado alegó que no se acreditó en concreto la afectación a sus derechos por esa razón. Al respecto, la Corte encuentra que Maria Joelma de Jesus Santos es una de las trabajadoras de la fábrica de fuegos que sobrevivió a la explosión, de modo que está probada la afectación a su derecho a la integridad personal como consecuencia directa de la explosión, según se demostró en el capítulo VIII-1 de esta sentencia. Además, la Comisión presentó a la señora Maria Joelma de Jesus Santos como presunta víctima en su calidad de hermana de Carla Reis dos Santos y el Estado no objetó la existencia de una afectación a sus derechos por esta razón. Por lo anterior, también será considerada víctima de la vulneración del derecho a la integridad personal por cuenta del sufrimiento padecido por su familiar.
- xii. Neuza Maria Machado fue identificada como presunta víctima por la Comisión, por ser hermana de Maria Creuza Machado dos Santos. El Estado alegó que no se acreditó en concreto la afectación a sus derechos por esa razón. La Corte encuentra que no hay prueba en el expediente de su afectación, por esa razón, no será considerada víctima de una violación al derecho a la integridad personal en este caso.
- xiii. Roque Ribeiro da Conceição fue identificado como presunta víctima por los representantes, por ser hermano de Daiane dos Santos Conceição. Al respecto, la Corte encuentra que hay un error, pues el señor Roque Ribeiro da Conceição era el padre y no el hermano de Daiane dos Santos Conceição. Por otra parte, la Corte encuentra que la Comisión también presentó a Roque Ribeiro da Conceição como presunta víctima en su calidad de esposo de Antônia Cerqueira dos Santos, y que el Estado no objetó la existencia de una afectación a sus derechos por esta razón. En esa medida, será considerado víctima de la vulneración del derecho a la integridad personal. Además, la Corte encuentra que su afectación se encuentra probada, en la medida en que declaró y consta en el expediente prueba el

sufrimiento padecido³⁴⁷.

254. Conforme a lo anterior, la Corte encuentra que, de acuerdo con el Estado, no se habría acreditado la afectación del derecho a la integridad personal de algunos de los familiares de las presuntas víctimas, en particular, en lo referido a las relaciones entre hermanos y entre tíos/as y sobrinos/as. En los demás casos, el Estado no cuestionó a la eventual violación del derecho a la integridad personal de los familiares. En ese sentido, luego del análisis de la prueba que obra en el expediente, la Corte concluye que no es posible acreditar la violación del derecho a la integridad personal de Antônio Rodrigues dos Santos, Maria Antônia dos Santos, Maria Vera dos Santos, Marinalva Santos, Guilhermino Cerqueira dos Santos, Neuza Maria Machado y Cleide Reis dos Santos. Por esa razón, estas personas no serán consideradas víctimas de la violación al derecho a la integridad personal. Los demás familiares identificados como presuntas víctimas por la Comisión y los representantes serán considerados víctimas de la violación al derecho a la integridad personal, debido a que el Estado no presentó objeción alguna al alegato de la Comisión y los representantes en ese sentido.

255. Por otra parte, Adriana Santos Rocha y Fabiana Santos Rocha fallecieron en la explosión de la fábrica de fuegos, de modo que está probada la afectación a su derecho a la vida como consecuencia directa de la explosión, según se demostró en el capítulo VIII-1 de esta sentencia y, por esa razón, no pueden ser consideradas víctimas de la violación del derecho a la integridad por cuenta de las afectaciones padecidas por sus familiares. En el caso de Claudia Reis dos Santos y Wellington Silva dos Santos, se trata de dos de los trabajadores de la fábrica de fuegos que sobrevivieron a la explosión, de modo que está probada la afectación a su derecho a la integridad personal como consecuencia directa de la explosión, según se demostró en el capítulo VIII-1 de esta sentencia. En el caso de Claudia Reis dos Santos también está probada la afectación a su derecho a la integridad personal como consecuencia de las violaciones a los derechos de sus familiares.

256. En virtud de lo expuesto, este Tribunal concluye que el Estado es responsable por la violación del derecho a la integridad personal, reconocido en el artículo 5.1 de la Convención, en relación con el artículo 1.1, en perjuicio de 100 familiares de las personas fallecidas y sobrevivientes de la explosión, los cuales son identificados en el Anexo 2 de esta sentencia.

IX REPARACIONES (Aplicación del artículo 63.1 de la Convención Americana)

257. Sobre la base de lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Convención Americana, la Corte ha indicado que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente³⁴⁸ y que esa disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado³⁴⁹.

258. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto factible, como ocurre en la

³⁴⁷ Cfr. Declaración de Roque Ribeiro da Conceição rendida a los representantes de las presuntas víctimas (expediente de prueba, folios 451 y 564).

³⁴⁸ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25, y Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua, *supra*, párr. 103.

³⁴⁹ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas, *supra*, párr. 25, y Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua, *supra*, párr. 103.

mayoría de los casos de violaciones a derechos humanos, el Tribunal determinará medidas para garantizar los derechos conculcados y reparar las consecuencias que las infracciones produjeron³⁵⁰.

259. Este Tribunal ha establecido que las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos. Por lo tanto, la Corte deberá observar dicha concurrencia para pronunciarse debidamente y conforme a derecho³⁵¹.

260. En consideración de las violaciones declaradas en el capítulo anterior, el Tribunal procederá a analizar las pretensiones presentadas por la Comisión y los representantes de las víctimas, así como los argumentos del Estado, a la luz de los criterios fijados en la jurisprudencia de la Corte en relación con la naturaleza y alcance de la obligación de reparar³⁵², con el objeto de disponer las medidas dirigidas a reparar los daños ocasionados a las víctimas.

A. Parte lesionada

261. Este Tribunal reitera que se consideran partes lesionadas, en los términos del artículo 63.1 de la Convención, quienes han sido declaradas víctimas de la violación de algún derecho reconocido en ese tratado³⁵³. Por lo tanto, esta Corte considera como partes lesionadas a las 60 víctimas fatales y a las seis sobrevivientes de la explosión identificadas en el Anexo 1 de esta sentencia, así como a los 100 familiares de las personas fallecidas y sobrevivientes de la explosión, identificados en el Anexo 2 de esta decisión, quienes en su carácter de víctimas de las violaciones declaradas en el capítulo VIII de esta sentencia serán consideradas beneficiarias de las reparaciones que la Corte ordenará a continuación.

262. En lo que respecta a las víctimas identificadas en el Anexo 2, y declaradas como tales por tratarse de familiares de las personas fallecidas y sobrevivientes de la explosión, el Estado deberá establecer un sistema que le permita identificarlas adecuadamente y que tenga en cuenta que pueden existir errores y diferencias tipográficas en la escritura de sus nombres y apellidos.

B. Obligación de investigar

263. La **Comisión** solicitó que en este caso se lleve a cabo una investigación de manera diligente, efectiva y dentro de un plazo razonable con el objeto de esclarecer los hechos en forma completa, identificar todas las posibles responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan respecto de las violaciones de derechos humanos ocurridas. Estas investigaciones, de acuerdo con la Comisión, deberían ser tanto penales como administrativas, respecto de personas vinculadas con la fábrica de fuegos y de las autoridades estatales que incumplieron sus deberes de inspección y fiscalización. Además, solicitó que se adopten las medidas necesarias para que las responsabilidades y reparaciones establecidas en los procesos laborales y civiles respectivos, sean implementadas de manera efectiva.

³⁵⁰ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas, supra, párr. 26, y Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua, supra, párr. 104.

³⁵¹ Cfr. Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191, párr. 110, y Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua, supra, párr. 105.

³⁵² Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas, supra, párrs. 25 a 27, y Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua, supra, párr. 106.

³⁵³ Cfr. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163. párr. 233, y Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua, supra, párr. 107.

264. Los **representantes** solicitaron que el Estado garantice la pronta resolución de las causas aún pendientes, así como la ejecución efectiva de las sentencias ya obtenidas. Además, solicitaron la creación de una comisión de investigación para el esclarecimiento de los hechos, debido a que el Estado aún no ha logrado investigar, procesar y juzgar a los responsables de las violaciones denunciadas en este caso, así como por la posibilidad de que esta obligación no se pueda garantizar debido a la prescripción.

265. El **Estado** afirmó que los procesos internos se encuentran en trámite regular y que no hay omisiones de su parte. Indicó, además, que teniendo en cuenta que los recursos internos adecuados para promover las reparaciones a las víctimas de los hechos del presente caso existen y están siguiendo su curso, el reclamo de los representantes debería considerarse ilegítimo, inadecuado, así como imposible.

266. La Corte recuerda que en el capítulo VIII-3 declaró que las investigaciones llevadas a cabo y los diversos procesos -en ámbito penal, civil y laboral- iniciados a partir de la explosión de la fábrica de "Vardo de los fuegos" fueron inadecuados, por el incumplimiento de un plazo razonable, la falta de debida diligencia y la ineffectividad de la tutela judicial y, en consecuencia, que se violaron los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial de las víctimas. Además, la Corte recuerda que las víctimas o sus familiares tienen derecho a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y a que se investigue, juzgue y, en su caso, sancione a los eventuales responsables³⁵⁴.

267. En virtud de lo anterior, la Corte dispone que el Estado debe, considerando lo dispuesto en esta Sentencia (*supra* párrs. 228 a 231), continuar con la debida diligencia, conforme al derecho interno, el proceso penal para, en un plazo razonable, juzgar y, en su caso, sancionar, a los responsables de la explosión de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus. La debida diligencia implica, especialmente, que todas las autoridades estatales correspondientes están obligadas a abstenerse de actos que resulten en la obstrucción o retrasos para la marcha del proceso penal³⁵⁵, tomando en cuenta que han transcurrido casi 22 años desde que sucedieron los hechos del presente caso. Lo anterior, con el propósito de garantizar el derecho a la verdad de las víctimas.

268. En lo que respecta a las causas civiles de indemnización por daños morales y materiales contra el Estado Federal, el Estado de Bahía, la Municipalidad de Santo Antônio de Jesus y la empresa Mário Fróes Prazeres Bastos, y respecto a los procesos laborales, el Estado debe, tomando en cuenta lo dispuesto en esta Sentencia (*supra* párrs. 232 a 238), continuar, con la debida diligencia, los procesos aún en trámite, para, en un plazo razonable, concluirlos y, en su caso, promover la completa ejecución, además de ejecutar las sentencias definitivas con la entrega efectiva de las sumas debidas a las víctimas.

C. Medidas de rehabilitación

269. La **Comisión** solicitó que se dispongan las medidas de atención en salud física y mental necesarias a las víctimas sobrevivientes de la explosión. Asimismo, que se dispongan las medidas de salud mental necesarias a los familiares directos de las víctimas de la explosión. También solicitó que estas medidas se implementen en caso de ser voluntad de las víctimas y de manera concertada con ellas y sus representantes.

³⁵⁴ Cfr. Caso *Bulacio Vs. Argentina*, *supra*, párr. 114, y Caso *Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú*, *supra*, párr. 173.

³⁵⁵ Cfr. Caso *Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 194, y Caso *Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párr. 301.

270. Los **representantes** se refirieron a la importancia de que el Estado proporcione atención mediante un equipo profesional en psicología o psiquiatría y de forma gratuita en favor de los sobrevivientes y los familiares de las víctimas mortales, así como el pago de cualquier medicamento y tratamiento que pueda ser necesario. Señalaron que esta atención puede ser proporcionada por instituciones públicas calificadas, pero que, en ausencia de éstas, el Estado debería pagar por la asistencia en la red de salud privada. En ambos casos, solicitaron que se brinde un tratamiento individualizado, teniendo en cuenta las particularidades de cada situación. Además, solicitaron efectiva e inmediata atención a la salud física y mental de los sobrevivientes y de los familiares de las víctimas fallecidas y sobrevivientes, así como la realización de las cirugías de reconstrucción necesarias en relación con las quemaduras sufridas.

271. El **Estado** consideró que las medidas de rehabilitación solicitadas por los representantes son inadecuadas, pues el Estado ha cumplido con la promoción de un Sistema Único de Salud (SUS) que garantiza el acceso integral, universal y gratuito para toda la población del país sin discriminación alguna, incluida la salud mental.

272. Este Tribunal encuentra que en el presente caso no hay evidencia que demuestre que las víctimas y sus familiares hayan tenido efectivamente acceso a atención médica, psicológica o psiquiátrica, a pesar de los sufrimientos que experimentaron como consecuencia de los hechos y que les generaron secuelas hasta la fecha. En consecuencia, la Corte estima que el Estado debe brindar gratuitamente a través de instituciones de salud especializadas y de forma inmediata, adecuada y efectiva, el tratamiento médico, psicológico y psiquiátrico que requieran las víctimas, previo consentimiento informado y por el tiempo que sea necesario, incluida la provisión gratuita de medicamentos. Asimismo, los tratamientos deberán prestarse, en la medida de lo posible, en los centros elegidos por los beneficiarios. De no contar con centros de atención cercanos se deberán sufragar los gastos relativos al transporte y alimentación. Para tal efecto, las víctimas disponen de un plazo de 18 meses, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, para requerir al Estado dicho tratamiento³⁵⁶.

D. Medidas de satisfacción

273. El Tribunal determinará las medidas que buscan reparar el daño inmaterial y que no tienen naturaleza pecuniaria, así como medidas de alcance o repercusión pública³⁵⁷. La jurisprudencia internacional, y en particular de esta Corte, ha establecido reiteradamente que la sentencia constituye *per se* una forma de reparación³⁵⁸.

D.1. Publicación de la sentencia

274. Los **representantes** solicitaron la publicación de la decisión sobre el fondo de este asunto. En particular destacaron que la jurisprudencia de esta Corte ha dispuesto que la publicación de sus sentencias debe incluir: un resumen oficial en el Diario Oficial; un resumen oficial en un periódico de amplia circulación nacional; y que la sentencia permanezca disponible durante un período de un año en un portal web oficial.

³⁵⁶ Cfr. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México, *supra*, párr. 253, y Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú, *supra*, párr. 237.

³⁵⁷ Cfr. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas, *supra*, párr. 84, y Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador, *supra*, párr. 238.

³⁵⁸ Cfr. Caso Neira Alegría y otros Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 1996. Serie C No. 29, párr. 56, y Caso Gorigoitia Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 382, párr. 63.

275. Adicionalmente, teniendo en cuenta el alcance de la televisión pública en Brasil, solicitaron la creación de un programa sobre la historia de este caso y una explicación de la sentencia en uno de los noticieros de la televisión pública con alcance regional y nacional. También solicitaron que esté disponible en las plataformas del Estado de Bahia, y del Gobierno Federal, preferiblemente en la página principal y por un período no menor de un mes.

276. El **Estado** consideró excesivas las medidas de reparación simbólica solicitadas por los representantes. En ese sentido afirmó que, de existir una eventual condena por parte de este Tribunal, la publicación del resumen oficial de la sentencia y de su texto completo en el sitio web oficial, en la forma tradicionalmente adoptada por el Tribunal en sus sentencias, alcanzaría la finalidad perseguida por los representantes. Consideró que cualquier condena adicional sería irrazonable y tendría una excesiva e innecesaria carga sobre el tesoro público.

277. La Corte estima, como lo ha dispuesto en otros casos³⁵⁹, que el Estado debe publicar, en el plazo de seis meses contado a partir de la notificación de la presente Sentencia: a) el resumen oficial de la presente Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en el Diario Oficial, en un tamaño de letra legible y adecuado; b) el resumen oficial de la presente Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en un diario de amplia circulación nacional, en un tamaño de letra legible y adecuado, y c) la presente Sentencia en su integridad, disponible por un período de un año, en un sitio web oficial del Estado de Bahia y del Gobierno Federal. El Estado deberá informar de forma inmediata a esta Corte una vez que proceda a realizar cada una de las publicaciones dispuestas, independiente del plazo de un año para presentar su primer informe dispuesto en el punto resolutivo 21 de la Sentencia.

278. El Estado también deberá producir un material para radio y televisión de no menos de 5 minutos, en el que presente el resumen de la sentencia. El contenido de este material deberá ser concertado con los representantes de las víctimas. Este material deberá difundirse, a cargo del Estado, en el horario de mayor audiencia, por las cadenas públicas de radio y televisión del estado de Bahia, si las hubiere o, en su defecto, por al menos una de las cadenas públicas de radio y televisión del Estado Federal. Además, este material deberá transmitirse al menos una vez por las redes sociales oficiales del Estado Federal y estar disponible en las plataformas web del Estado de Bahia y del Gobierno Federal por un periodo de un año. Para la realización de este material y su difusión, el Estado cuenta con el plazo de dos años, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia.

D.2. Acto público de reconocimiento de responsabilidad

279. Los **representantes** solicitaron la realización de un evento público de reconocimiento de responsabilidad internacional del Estado, con la presencia de autoridades del estado de Bahia, del Gobierno Federal y de los familiares de las víctimas, que sea difundido por radio y televisión.

280. El **Estado** no se pronunció de manera específica sobre este asunto.

281. El Tribunal estima que el Estado debe realizar un acto de reconocimiento de responsabilidad internacional, en relación con los hechos del presente caso y su posterior investigación. En dicho acto el Estado deberá hacer referencia a los hechos y violaciones de derechos humanos declaradas en la presente Sentencia. El acto deberá llevarse a cabo mediante una ceremonia pública y deberá ser divulgado. El Estado deberá asegurar la participación de las víctimas declaradas en la presente Sentencia, si así lo desean, e invitar

³⁵⁹ Cfr. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C No. 88, párr. 79, y Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua, *supra*, párr. 118.

al evento a las organizaciones que los representaron en las instancias nacionales e internacionales. La realización y demás particularidades de dicha ceremonia pública deben consultarse previa y debidamente con las víctimas y sus representantes. Las autoridades estatales que deberán estar presentes o participar en dicho acto deberán ser altos funcionarios del estado de Bahía, así como del Gobierno Federal. Este evento deberá ser difundido por los canales públicos de radio y televisión. Correspondrá al Gobierno local y Federal definir a quiénes se encomienda tal tarea. Para cumplir con esta obligación el Estado cuenta con un plazo de dos años a partir de la notificación de la presente Sentencia.

E. Garantías de no repetición

282. La **Comisión** solicitó que se adopten las medidas legislativas, administrativas y de otra índole para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares. En particular, las medidas necesarias y sostenibles para ofrecer posibilidades laborales en la zona, distintas a las analizadas en este caso. También solicitó que se adopten todas las medidas necesarias para prevenir, erradicar y sancionar el trabajo infantil y que se fortalezcan las instituciones para asegurar que cumplan debidamente con su obligación de fiscalización e inspección de empresas que realizan actividades peligrosas. Esto implica contar con mecanismos adecuados de rendición de cuentas frente a autoridades que omitan el cumplimiento de dichas obligaciones.

283. Los **representantes** solicitaron que el Estado promueva, en conjunto con el Movimento 11 de Dezembro, la elaboración de un proyecto socioeconómico para la inserción de trabajadores dedicados a la fabricación de fuegos artificiales en otros mercados laborales y la formación profesional de jóvenes que están iniciando su ingreso en el mercado de trabajo. Requirieron también el fortalecimiento de las medidas de fiscalización y combate a las fábricas clandestinas de fuegos artificiales en el país. Además, solicitaron que se ordene al Estado que promueva la regulación de la fabricación, el comercio y el uso de fuegos artificiales, para que se definan las normas, los organismos encargados de controlar su cumplimiento y las sanciones que se aplicarán en caso de incumplimiento. Para ello, hicieron referencia a un proyecto de ley³⁶⁰, aprobado por el Senado en 2017, que se propone a establecer una nueva regulación para la fabricación, el comercio y el uso de fuegos artificiales, revocando la normativa existente. Señalaron que, aunque contenga disposiciones muy genéricas en algunas temáticas relevantes, como la definición de los organismos de inspección, aporta avances como la prohibición de la exhibición y la venta de fuegos artificiales no certificados fuera de un establecimiento acreditado y de la instalación de una fábrica de fuegos artificiales en zonas urbanas.

284. El **Estado** consideró que no puede ser condenado a la adopción de reformas legislativas, pues el control sobre la fabricación de fuegos artificiales no sólo existe, sino que es robusto y estructurado. Así, la inspección está bien regulada tanto por la ley como por las normas reguladoras, contando con una estructura clara respecto de las atribuciones de cada órgano del Estado y previendo sanciones aplicables en caso de incumplimiento de sus disposiciones. Además, la determinación de esta medida por parte de la Corte implicaría el control de convencionalidad abstracto de la legislación brasileña.

285. La Corte recuerda que el Estado debe prevenir la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos como las descritas en este caso y, por ello, adoptar todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para tal efecto³⁶¹.

³⁶⁰ Cfr. Proyecto de Ley del Senado Federal de Brasil PL 7433/2017. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2129817>.

³⁶¹ Cfr. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo, supra, párr. 106, y Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Perú.

286. Este Tribunal valora los avances alcanzados por el Estado en la reglamentación de la fabricación de fuegos artificiales³⁶² y en la protección normativa de los derechos laborales³⁶³. Sin embargo, la Corte hace notar que no consta en los escritos y pruebas presentados, ni en las declaraciones o los alegatos orales hechos en la Audiencia Pública, que el Estado haya logrado implementar medidas para asegurar que, en la práctica, se fiscalicen de forma regular los locales en que se fabrican fuegos artificiales en Brasil.

287. La Corte recuerda que la falta de fiscalización de la fábrica de "Vardo de los fuegos" por parte de las autoridades estatales fue el elemento principal que generó la responsabilidad internacional del Estado. En ese sentido, con el fin de frenar el funcionamiento de las fábricas clandestinas y/o que operan en desacuerdo con las normas sobre el control de actividades peligrosas, y de garantizar condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias en esos ambientes, el Estado debe adoptar medidas para implementar una política sistemática de inspecciones periódicas en los locales de producción de fuegos artificiales, tanto para que se verifiquen las condiciones de seguridad y salubridad del trabajo, como para que se fiscalice el cumplimiento de las normas relativas al almacenamiento de los insumos. El Estado debe asegurar que las inspecciones periódicas sean llevadas a cabo por inspectores que tengan el debido conocimiento en materia de salud y seguridad en el ámbito específico de la fabricación de fuegos artificiales. Para cumplir con esta medida, el Estado podrá acudir a organizaciones como la OIT y UNICEF, a fin de que brinden asesoramiento o asistencia que pudiere resultar de utilidad en el cumplimiento de la medida ordenada. El Estado cuenta con un plazo de dos años desde la notificación de la presente Sentencia para presentar un informe a este Tribunal sobre el avance de la implementación de dicha política.

288. En lo que atañe el proyecto de ley mencionado por los representantes (Proyecto de Ley del Senado Federal de Brasil PL 7433/2017), se estima pertinente ordenar al Estado brasileño que rinda un informe sobre el avance del trámite legislativo de dicho proyecto. Este informe deberá contener precisiones respecto a los principales cambios propuestos a la regulación vigente, su posible impacto práctico y los plazos propuestos para su aprobación definitiva. Lo anterior deberá ser cumplido en el plazo de un año desde la notificación de la presente Sentencia.

289. La Corte recuerda que se estableció en la presente Sentencia (*supra* párr. 188) la condición de extrema vulnerabilidad de las trabajadoras de la fábrica de "Vardo de los fuegos", debido a su situación de pobreza y discriminación interseccional. Asimismo, está probado en este caso que dichas trabajadoras no tenían otra alternativa de trabajo diferente a la fabricación de fuegos artificiales. La Corte valora positivamente los esfuerzos realizados por

Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2015. Serie C No. 308, párr. 274.

³⁶² Cfr. Decreto No. 3.665, promulgado el 20 de noviembre de 2000, disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3665.htm (expediente de prueba, folios 3197 a 3236); Decreto No. 9.493, promulgado el 5 de septiembre de 2018, disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9493.htm (expediente de prueba, folios 3238 a 3262), que reglamenta el registro y funcionamiento de las fábricas; Decreto No. 10.030, promulgado el 30 de septiembre de 2019, disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10030.htm#art6; Ordenanza No. 56 - COLOG, de 5 de junio de 2017 (expediente de prueba, folios 3264 a 3317); y Ordenanza No. 42 - COLOG, de 28 de marzo de 2018 (expediente de prueba, folios 3319 a 3365).

³⁶³ La actualización de la Norma Reglamentaria No. 19, con la aprobación del Anexo 1, del 30 de marzo de 2007, incluye varias nuevas medidas que deben tomar los patronos en el lugar de trabajo para evitar accidentes en la fabricación específicamente de fuegos artificiales. Además, después del accidente, en el año 2000, Brasil ratificó el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil y en el 2008 reglamentó esta Convención mediante un Decreto que enumeraba varias actividades económicas donde se prohibía el trabajo a menores de 18 años, incluida la de fuegos artificiales. Ver también Decreto No. 4.085 de 15 de enero de 2002 que promulga el Convenio 174 de la OIT y la Recomendación 181 (expediente de prueba, folios 3367 a 3374).

el Estado para que hechos como los del presente caso no ocurran nuevamente (*supra* párr. 146). Sin embargo, de las pruebas aportadas por el Estado no se desprende el impacto específico que pueden haber tenido las políticas públicas de los últimos 20 años en el municipio en que sucedieron los hechos en favor de las personas que trabajan en la fabricación de fuegos artificiales. Aunado a lo anterior, las declaraciones recibidas en audiencia y otros elementos del acervo probatorio de este caso³⁶⁴ indican que la situación de esta población vulnerable de Santo Antônio de Jesus no ha sufrido cambios significativos. Por lo tanto, la Corte ordena al Estado que, en el plazo máximo de dos años a partir de la notificación de esta Sentencia, diseñe y ejecute un programa de desarrollo socioeconómico especialmente destinado para la población de Santo Antônio de Jesus, en coordinación con las víctimas y sus representantes. El Estado deberá informar cada año a esta Corte los avances en la implementación. Dicho programa debe hacer frente, necesariamente, a la falta de alternativas de trabajo, especialmente para las y los jóvenes mayores de 16 años y mujeres afrodescendientes que viven en condición de pobreza. El programa debe incluir, entre otros: la creación de cursos de capacitación profesional y/o técnicos que permitan la inserción de trabajadoras y trabajadores en otros mercados laborales, como el comercio, el agropecuario, la informática, entre otras actividades económicas relevantes en la región; medidas orientadas a enfrentar la deserción escolar causada por el ingreso de menores de edad al mercado laboral, y campañas de sensibilización en materia de derechos laborales y riesgos inherentes a la fabricación de fuegos artificiales.

290. A efectos del cumplimiento de esta medida, deben tenerse en cuenta las principales actividades económicas de la región, la eventual necesidad de incentivar otras actividades económicas, la necesidad de garantizar una adecuada formación de los trabajadores para el desempeño de ciertas actividades profesionales y la obligación de erradicar el trabajo infantil de acuerdo los estándares del derecho internacional³⁶⁵.

291. Teniendo en consideración que el presente caso se refiere también a la temática de empresas y derechos humanos, la Corte estima pertinente ordenar al Estado que en el plazo de un año rinda un informe sobre la implementación y aplicación de las Directrices Nacionales sobre Empresas y Derechos Humanos³⁶⁶, especialmente en lo respecta a la promoción y el apoyo a medidas de inclusión y no discriminación mediante la creación de programas de incentivos para la contratación de grupos vulnerables³⁶⁷; la implementación por parte de las empresas de actividades educativas en derechos humanos, con la difusión de la legislación nacional y los parámetros internacionales y un enfoque en las normas relevantes para la práctica de las personas y los riesgos para los derechos humanos³⁶⁸.

F. Indemnizaciones compensatorias

F.1. Daños materiales

³⁶⁴ Cfr. Declaraciones rendidas por de Maria Balbina dos Santos y Leila Cerqueira dos Santos en Audiencia Pública, *supra*; Peritaje rendido por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*; Documento Síntesis del Grupo de Trabajo, *supra*; BÁRBOSA JÚNIOR, José Amândio. "La Producción de Fuegos Artificiales en el Municipio de Santo Antônio de Jesus/BA: un análisis de su contribución para el desarrollo local", *supra* y SANTOS, Ana Maria. "La Clandestinidad como Expresión de la Precarización del Trabajo en la Producción del Cohete de Masa en el Municipio de Santo Antônio de Jesus – Bahía: un estudio de caso en el barrio Irmã Dulce", *supra*.

³⁶⁵ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. *Convenio 138: Convenio sobre la edad mínima*, 1973; Organización Internacional del Trabajo, *Convenio 182: Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación*, 1999 y Organización Internacional del Trabajo. Declaración de la OIT relativa a los Principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-declaration/documents/publication/wcms_467655.pdf.

³⁶⁶ Cfr. Decreto No. 9.571 de 21 de noviembre de 2018. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9571.htm.

³⁶⁷ Cfr. Decreto No. 9.571 de 21 de noviembre de 2018, *supra*, artículo 3, XIII.
³⁶⁸ Cfr. Decreto No. 9.571 de 21 de noviembre de 2018, *supra*, artículo 5, III.

292. La **Comisión** solicitó que las víctimas de este caso sean adecuadamente reparadas, tanto respecto a los daños materiales como inmateriales.

293. Los **representantes** destacaron que el resarcimiento de los daños materiales incluye la indemnización del daño emergente, así como el lucro cesante y se refirieron a los montos otorgados por la Corte en los casos *Gomes Lund y otros Vs. Brasil* e *"Instituto para la Reeducación del Menor" Vs. Paraguay*. También solicitaron la compensación por los valores gastados por las víctimas sobrevivientes y los familiares en psicólogos, psiquiatras, medicamentos y todas las demás formas terapéuticas utilizadas en la búsqueda de rehabilitación médica y/o psicológica.

294. El **Estado** señaló que esta solicitud debe ser examinada a la luz de las pruebas aportadas, de conformidad con las reglas del debido proceso y no solo según lo afirmado por los representantes. Además, destacó la importancia de que no se atribuya una doble responsabilidad por los hechos del presente caso, ni se permita el enriquecimiento injusto de las víctimas mediante el doble pago de indemnización por daños materiales, inmateriales y de pensión, razón por la cual el Tribunal debe tener en cuenta los límites de lo que se determinó internamente y respetar el desempeño primario del Juez brasileño. Advirtió que lo anterior también debería servir de parámetro para un análisis justo del reclamo de corrección monetaria presentado por los representantes, evitando posibles distorsiones.

295. Sobre este asunto, la Corte ha desarrollado en su jurisprudencia el concepto de daño material y ha establecido que este supone "la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso"³⁶⁹.

296. En atención a los criterios establecidos en la jurisprudencia constante de este Tribunal y a las circunstancias del presente caso, la Corte estima pertinente fijar en equidad, por concepto de daño material el pago de USD\$ 50.000 (cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de cada una de las víctimas fallecidas y sobrevivientes a la explosión de la fábrica de fuegos.

297. Los montos dispuestos a favor de personas fallecidas en la explosión (Anexo 1) deben ser liquidados de acuerdo con los siguientes criterios:

- a. el cincuenta por ciento (50%) de la indemnización se repartirá, por partes iguales, entre los hijos de la víctima. Si uno o varios de los hijos de la víctima hubieren fallecido ya, la parte que le o les corresponda será entregada a sus hijos o cónyuges si existieren, o si no existieren, la parte que le o les corresponda acrecerá a las de los demás hijos de la misma víctima;
- b. el cincuenta por ciento (50%) de la indemnización deberá ser entregada a quien fuera cónyuge, compañero o compañera permanente de la víctima, al momento de los hechos;
- c. en el evento que no existieran familiares en alguna de las categorías definidas en los literales anteriores, lo que hubiere correspondido a los familiares ubicados en esa categoría, acrecerá la parte que le corresponda a la otra categoría;

³⁶⁹ Cfr. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91, párr. 43, y Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú, *supra*, párr. 256.

- d. en el caso de que la víctima no tuviera hijos ni cónyuge ni compañera o compañero permanente, la indemnización del daño material será entregado a sus padres, y
- e. en el evento que no existiere ninguna de las personas anteriormente señaladas, la indemnización deberá ser pagada a los herederos de acuerdo con el derecho sucesorio interno.

298. Las anteriores indemnizaciones se pagarán con independencia de las sumas reconocidas o que se lleguen a reconocer en los procesos internos en favor de las víctimas del presente caso.

F.2. Daños inmateriales

299. La **Comisión** solicitó que se adopten las medidas de compensación económica y satisfacción del daño moral que permitan reparar integralmente las violaciones probadas en este caso.

300. Los **representantes** se refirieron a los montos que han sido fijados por la Corte en otros casos y señalaron la relevancia de los criterios que se han utilizado para establecer el monto. Entre ellos, el tiempo transcurrido entre el evento dañino y la reparación adecuada; la destrucción del proyecto de vida; la disminución de la capacidad de trabajo; la forma de la muerte y la aparición de lesiones; la falta de cuidados posteriores, y las condiciones de detención como una forma de maltrato que, en este caso, de acuerdo con los representantes, puede ser considerada de manera análoga a las condiciones de trabajo degradantes a las que las víctimas fueron expuestas.

301. El **Estado** se refirió a este asunto al tratar lo relacionado con los daños materiales (*supra* párr. 294).

302. La Corte ha desarrollado en su jurisprudencia el concepto de daño inmaterial y ha establecido que este “puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados por la violación como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y cualquier alteración, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de las víctimas”³⁷⁰. Dado que no es posible asignar al daño inmaterial un equivalente monetario preciso, solo puede ser objeto de compensación. En esa medida, para los fines de la reparación integral a la víctima, esto se hará mediante el pago de una cantidad de dinero que el Tribunal determine en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad³⁷¹.

303. En el capítulo VIII se declaró la responsabilidad internacional del Estado por las violaciones a los derechos establecidos en los artículos 4.1, 5.1, 8.1, 19, 24, 25 y 26 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento. En consideración a lo expuesto, este Tribunal fija en equidad las siguientes sumas a título de indemnización por daños inmateriales:

- a. USD\$ 60.000 (sesenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de cada una de las víctimas fallecidas y sobrevivientes de la explosión. En los casos de Luciene Ribeiro dos Santos, Girene dos Santos Souza, Aldeci Silva Santos, Aldenir Silva Santos, Aristela Santos de Jesus, Karla Reis dos Santos, Francisneide Bispo

³⁷⁰ Cfr. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas, *supra*, párr. 84, y Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua, *supra*, párr. 133.

³⁷¹ Cfr. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú, *supra*, párr. 53, y Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua, *supra*, párr. 133.

dos Santos, Rosângela de Jesus França, Luciene Oliveira Santos, Arlete Silva Santos, Núbia Silva dos Santos, Alex Santos Costa, Maria Joelma de Jesus Santos, Wellington Silva dos Santos, Bruno Silva dos Santos, Adriana dos Santos, Adriana Santos Rocha, Andreia dos Santos, Carla Alexandra Cerqueira dos Santos, Daiane Santos da Conceição, Daniela Cerqueira Reis, Fabiana Santos Rocha y Mairla de Jesus Santos Costa, menores de edad al momento de la explosión, se deberán pagar USD\$ 15.000 (quince mil dólares de los Estados Unidos de América) adicionales. En el caso de Vitória França se deberán pagar USD\$ 20.000 (veinte mil dólares de los Estados Unidos de América) adicionales.

- b. USD\$ 10.000 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de cada uno de los familiares acreditados como víctimas de la violación del artículo 5 de la Convención.

304. Los montos dispuestos a favor de personas fallecidas en la explosión (Anexo 1) deben ser liquidados de acuerdo con los siguientes criterios:

- a. el cincuenta por ciento (50%) de la indemnización se repartirá, por partes iguales, entre los hijos de la víctima. Si uno o varios de los hijos de la víctima hubieren fallecido ya, la parte que le o les corresponda será entregada a sus hijos o cónyuges si existieren, o si no existieren, la parte que le o les corresponda acrecerá las de los demás hijos de la misma víctima;
- b. el cincuenta por ciento (50%) de la indemnización deberá ser entregada a quien fuera cónyuge, compañero o compañera permanente de la víctima, al momento de los hechos;
- c. en el evento que no existieren familiares en alguna de las categorías definidas en los literales anteriores, lo que hubiere correspondido a los familiares ubicados en esa categoría, acrecerá a la parte que le corresponda a la otra categoría;
- d. en el caso de que la víctima no tuviera hijos ni cónyuge ni compañero o compañero permanente, la indemnización del daño material será entregado a sus padres, y
- e. en el evento que no existiere ninguna de las personas anteriormente señaladas, la indemnización deberá ser pagada a los herederos de acuerdo con el derecho sucesorio interno.

305. Las anteriores indemnizaciones se pagarán con independencia de las sumas reconocidas o que se lleguen a reconocer en los procesos internos en favor de las víctimas del presente caso.

306. La Corte considera que los montos determinados en equidad compensan y forman parte de la reparación integral a las víctimas, tomando en consideración los sufrimientos y aflicciones que padecieron.

G. Costas y gastos

307. Los **representantes** solicitaron el pago por los gastos incurridos en la tramitación del presente proceso, desde la presentación de la petición ante la Comisión hasta las diligencias llevadas a cabo ante la Corte. Para llegar a esta cifra, los representantes consideraron los costos relacionados con el transporte aéreo a Salvador, el transporte en automóvil o en autobús a Santo Antônio de Jesus, el alojamiento y las comidas durante los 18 años de litigio

ante la Comisión y la Corte Interamericana. Además, indicaron que incurrieron en gastos para la audiencia en la Comisión Interamericana en Washington, D.C., incluyendo pasajes aéreos, alojamiento y viáticos para cinco representantes de las víctimas. En total las costas y gastos ascenderían a USD\$ 20.000 (veinte mil dólares de los Estados Unidos de América).

308. El **Estado** solicitó que la Corte tenga en cuenta los parámetros generalmente aplicados en su jurisprudencia, considerando como costos solo los montos razonables y debidamente probados y necesarios para el desempeño de los representantes ante el Sistema Interamericano, considerando el monto demandado, la documentación de respaldo, la relación directa entre lo requerido y el caso concreto, así como las circunstancias del caso. Además, señaló que espera que este Tribunal tenga en cuenta que la solicitud de reembolso de costas del escrito de solicitudes, argumentos y pruebas se basa en porcentajes que son meras estimaciones. Por último, solicitó que la Corte no le condene al pago de costas y gastos, en caso de que encuentre que el Estado brasileño no ha incurrido en responsabilidad internacional.

309. La Corte reitera que, conforme a su jurisprudencia, las costas y gastos son parte del concepto de reparación, toda vez que las actividades desplegadas por las víctimas con el fin de obtener justicia, tanto a nivel nacional como internacional, implican erogaciones que deben ser compensadas cuando la responsabilidad internacional del Estado es declarada mediante una sentencia condenatoria. En cuanto al reembolso de gastos, corresponde a la Corte apreciar prudentemente su alcance, el cual comprende los gastos generados ante las autoridades de la jurisdicción interna, así como los generados en el curso del proceso ante el sistema interamericano, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y la naturaleza de la jurisdicción internacional de protección de los derechos humanos. Esta apreciación puede ser realizada con base en el principio de equidad y tomando en cuenta los gastos señalados por las partes, siempre que su quantum sea razonable³⁷².

310. Como ha señalado en otras ocasiones, la Corte recuerda que "las pretensiones de las víctimas o sus representantes en materia de costas y gastos, y las pruebas que las sustentan, deben presentarse a la Corte en el primer momento procesal que se les concede, esto es, en el escrito de solicitudes y argumentos, sin perjuicio de que tales pretensiones se actualicen en un momento posterior, conforme a las nuevas costas y gastos en que se haya incurrido con ocasión del procedimiento ante esta Corte"³⁷³. Asimismo, la Corte reitera que no es suficiente la remisión de documentos probatorios, sino que se requiere que las partes hagan una argumentación que relacione la prueba con el hecho que se considera representado, y que, al tratarse de alegados desembolsos económicos, se establezcan con claridad los rubros y la justificación de los mismos³⁷⁴.

311. Del análisis de los antecedentes aportados, la Corte encuentra que, aunque los representantes alegaron en su Escrito de Solicitudes, Argumentos y Pruebas que las costas y gastos en que incurrieron ascendieron a la suma de USD\$ 20.000 (veinte mil dólares de Estados Unidos de América), no aportaron prueba alguna que justificara ese valor. Posteriormente, en sus alegatos finales, de forma extemporánea, presentaron soportes que evidencian que las costas y gastos equivalen a USD\$ 42.526,52 (cuarenta y dos mil quinientos veintiséis dólares de Estados Unidos de América con cincuenta y dos centavos). El Estado, en sus observaciones a los anexos aportados por los representantes, solicitó, entre otros, que se

³⁷² Cfr. Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr. 82, y Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú, *supra*, párr. 274.

³⁷³ Cfr. Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas, *supra*, párr. 79, y Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú, *supra*, párr. 275.

³⁷⁴ Cfr. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 275; y Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre

de 2018. Serie C No. 371. párr. 379.

aclare y demuestre la asignación de los gastos mensuales de personal hecha por los representantes.

312. La Corte encuentra que los soportes de las costas y gastos no fueron presentados en el momento procesal oportuno. Por esa razón calculará el pago de gastos y costas en equidad y teniendo en cuenta que el litigio internacional duró más de 15 años. Así, esta Corte estima procedente conceder una suma total razonable de USD\$ 35.000,00 (treinta y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) a los representantes en el presente caso por concepto de costas y gastos.

H. Modalidad de cumplimiento de los pagos ordenados

313. El Estado deberá efectuar el pago de las indemnizaciones por concepto de daño material e inmaterial, así como el reintegro de las costas y gastos establecidos en la presente Sentencia directamente a las personas y organizaciones indicadas en la misma, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación del presente Fallo, en los términos de los siguientes párrafos.

314. El Estado debe cumplir sus obligaciones monetarias mediante el pago en dólares de los Estados Unidos de América, o su equivalente en moneda brasileña, utilizando para el cálculo respectivo el tipo de cambio que se encuentre vigente en la bolsa de Nueva York, Estados Unidos de América, el día anterior al pago.

315. Si por causas atribuibles a alguno de los beneficiarios de las indemnizaciones o a sus derechohabientes no fuese posible el pago de todo o parte de las cantidades determinadas dentro del plazo indicado, el Estado consignará dichos montos a su favor en una cuenta o certificado de depósito en una institución financiera brasileña solvente, en dólares de los Estados Unidos de América, y en las condiciones financieras más favorables que permitan la legislación y la práctica bancaria del Estado. Si no se reclama la indemnización correspondiente luego de transcurridos diez años, las cantidades serán devueltas al Estado con los intereses devengados.

316. Las cantidades asignadas en la presente Sentencia como indemnización por daño inmaterial y como reintegro de costas y gastos deberán ser entregadas a las personas y organizaciones indicadas en forma íntegra, conforme a lo establecido en este Fallo, sin reducciones derivadas de eventuales cargas fiscales.

317. En caso de que el Estado incurriera en mora, deberá pagar un interés sobre la cantidad adeudada, correspondiente al interés bancario moratorio en la República Federativa de Brasil.

X PUNTOS RESOLUTIVOS

318. Por tanto,

LA CORTE

DECIDE,

Por unanimidad:

1. Desestimar la excepción preliminar relativa a la alegada inadmisibilidad del sometimiento del caso en virtud de la publicación del Informe de Admisibilidad y Fondo por

parte de la Comisión, de conformidad con el párrafo 20 de esta Sentencia.

Por cinco votos a favor y dos en contra:

2. Desestimar la excepción preliminar relativa a la alegada incompetencia *ratione materiae* respecto de las supuestas violaciones al derecho al trabajo, de conformidad con el párrafo 23 de esta Sentencia.

Disienten los jueces Eduardo Vio Grossi y Humberto Antonio Sierra Porto.

Por unanimidad:

3. Desestimar la excepción preliminar relativa a la alegada falta de agotamiento de recursos internos, de conformidad con los párrafos 29 a 33 de esta Sentencia.

DECLARA,

Por unanimidad, que:

4. El Estado es responsable por la violación de los derechos a la vida y del niño y de la niña contenidos en los artículos 4.1 y 19, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de las sesenta personas fallecidas en la explosión de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus, ocurrida el 11 de diciembre de 1998, a las que se refiere el párrafo 139 de esta Sentencia, entre los que se encuentran veinte niños y niñas, en los términos de los párrafos 115 a 139 de la presente Sentencia.

Por unanimidad, que:

5. El Estado es responsable por la violación de los derechos a la integridad personal y del niño y de la niña, contenidos en los artículos 5.1 y 19 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los seis sobrevivientes de la explosión de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus, ocurrida el 11 de diciembre de 1998, a los que se refiere el párrafo 139 de esta Sentencia, entre los que se encuentran tres niños, en los términos de los párrafos 115 a 139 de la presente Sentencia.

Por seis votos a favor y uno en contra, que:

6. El Estado es responsable por la violación de los derechos de la niña y del niño, a la igual protección de la ley, a la prohibición de discriminación y al trabajo, contenidos en los artículos 19, 24 y 26, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de las sesenta personas fallecidas y los seis sobrevivientes de la explosión de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus, ocurrida el 11 de diciembre de 1998, a las que se refiere el párrafo 204 de esta Sentencia, entre los que se encuentran 23 niñas y niños, en los términos de los párrafos 148 a 204 de la presente Sentencia.

Disiente el juez Eduardo Vio Grossi.

Por unanimidad, que:

7. El Estado es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y protección judicial, contenidos en los artículos 8 y 25, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los seis sobrevivientes de la explosión de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus y los familiares de las víctimas

de la explosión de la fábrica de fuegos ocurrida el 11 de diciembre de 1998, a los que se refiere el párrafo 247 de esta Sentencia, en los términos de los párrafos 216 a 247 de la presente Sentencia.

Por unanimidad, que:

8. El Estado es responsable por la violación del derecho a la integridad personal, contenido en el artículo 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de los familiares de las personas fallecidas y sobrevivientes de la explosión de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus, ocurrida el 11 de diciembre de 1998, a los que se refiere el párrafo 256 de esta Sentencia, en los términos de los párrafos 251 a 256 de la presente Sentencia .

Y DISPONE,

Por unanimidad, que:

9. Esta Sentencia constituye, por sí misma, una forma de reparación.

10. El Estado continuará el proceso penal en trámite para, en un plazo razonable, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables de la explosión de la fábrica de fuegos, en los términos del párrafo 267 de la presente Sentencia.

11. El Estado continuará las causas civiles de indemnización de daños morales y materiales y los procesos laborales aún en trámite, para en un plazo razonable concluirlos y en su caso, promover la completa ejecución de las sentencias, en los términos del párrafo 268 de la presente Sentencia.

12. El Estado brindará de forma gratuita e inmediata, el tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico, según corresponda, a las víctimas del presente caso que así lo soliciten, de conformidad con lo establecido en el párrafo 272 de la presente Sentencia.

13. El Estado realizará, en un plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia, las publicaciones indicadas en el párrafo 277 de la Sentencia, en los términos allí dispuestos.

14. El Estado producirá y difundirá material para radio y televisión en relación con los hechos del presente caso, en los términos del párrafo 278 de la presente Sentencia.

15. El Estado realizará un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en relación con los hechos del presente caso, en los términos del párrafo 281 de la presente Sentencia.

16. El Estado inspeccionará sistemática y periódicamente los locales de producción de fuegos artificiales, en los términos del párrafo 287 de la presente Sentencia.

17. El Estado rendirá un informe sobre el avance del trámite legislativo del Proyecto de Ley del Senado Federal de Brasil PLS 7433/2017, en los términos del párrafo 288 de la presente Sentencia.

18. El Estado diseñará y ejecutará un programa de desarrollo socioeconómico, en consulta con las víctimas y sus familiares, con el objeto de promover la inserción de trabajadoras y

trabajadores dedicados a la fabricación de fuegos artificiales en otros mercados laborales y posibilitar la creación de otras alternativas económicas, en los términos de los párrafos 289 a 290 de la presente Sentencia.

19. El Estado rendirá un informe sobre la aplicación de las Directrices Nacionales sobre Empresas y Derechos Humanos, en los términos del párrafo 291 de la presente Sentencia.

20. El Estado pagará las cantidades fijadas en los párrafos 296, 303 y 312 de la presente Sentencia, por concepto de indemnizaciones por daño material, daño inmaterial y costas y gastos, en los términos de los párrafos 296, 297, 303, 304, 312 y 313 a 317 de la presente Sentencia.

21. El Estado, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta Sentencia, rendirá al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo 277 de la presente Sentencia.

22. La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto.

Los jueces L. Patricio Pazmiño Freire, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Ricardo Pérez Manrique dieron a conocer a la Corte sus votos individuales concurrentes. Los Jueces Eduardo Vio Grossi y Humberto Antonio Sierra Porto dieron a conocer a la Corte sus votos individuales parcialmente disidentes.

Redactada en español en San José, Costa Rica, el 15 de julio de 2020.

Corte IDH. Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020.

Elizabeth Odio Benito
Presidenta

L. Patricio Pazmiño Freire

Eduardo Vio Grossi

Humberto Antonio Sierra Porto

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Eugenio Raúl Zaffaroni

Ricardo C. Pérez Manrique

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Elizabeth Odio Benito
Presidenta

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

ANEXO 1.
PERSONAS FALLECIDAS Y SOBREVIVIENTES A LA EXPLOSIÓN

Víctimas fallecidas	
1	Adriana dos Santos ³⁷⁵
2	Adriana Santos Rocha ³⁷⁶
3	Aldeci Silva dos Santos ³⁷⁷
4	Aldeni Silva dos Santos ³⁷⁸
5	Alex Santos Costa ³⁷⁹
6	Alexandra Gonçalves da Silva ³⁸⁰
7	Ana Claudia Silva da Hora ³⁸¹
8	Ana Lúcia de Jesus ³⁸²
9	Andreia dos Santos ³⁸³
10	Ângela Maria Conceição de Jesus ³⁸⁴

³⁷⁵ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Adriana dos Santos". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1586) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1977, 2050 y 2104).

³⁷⁶ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Adriana Santos Rocha". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1586) y por el Estado (expediente de prueba, folios 2098 y 2145).

³⁷⁷ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Aldeci Silva Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Aldeci Silva dos Santos", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 1979, 2039 y 2163).

³⁷⁸ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Aldenir Silva Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Aldeni Silva dos Santos", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 1979, 2038 y 2163).

³⁷⁹ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Alex Santos Costa". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1593) y por el Estado (expediente de prueba, folios 2063, 2091 y 2140).

³⁸⁰ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Alexandra Gonçalves da Silva". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1113) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1986, 2018 y 2119).

³⁸¹ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Ana Claudia Sílvia da Hora". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Ana Claudia Silva da Hora", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 1998, 2019 y 2118).

³⁸² Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Ana Lucia de Jesus Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Ana Lúcia de Jesus", según consta en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1112) y por el Estado (expediente de prueba, folios 2048, 2178 y 2189).

³⁸³ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Andreia dos Santos". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1110) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1972, 2043 y 2165).

³⁸⁴ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Ângela Maria da Conceição de Jesus". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Ângela Maria Conceição de Jesus", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 1965, 2047 y 2103).

11	Antônia Cerqueira dos Santos ³⁸⁵
12	Aristela Santos de Jesus ³⁸⁶
13	Arlete Silva Santos ³⁸⁷
14	Carla Alexandra Cerqueira Santos ³⁸⁸
15	Carla Mércia Borges ³⁸⁹
16	Carla Reis dos Santos ³⁹⁰
17	Claudiane Maria Nascimento dos Santos ³⁹¹
18	Cristiane Lima Bittencourt ³⁹²
19	Daiane dos Santos Conceição ³⁹³
20	Daniela Cerqueira Reis ³⁹⁴
21	Edilene Silva dos Santos ³⁹⁵

³⁸⁵ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe Nº. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Antônia Cerqueira dos Santos". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1586) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1994, 2025 y 2176).

³⁸⁶ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe Nº. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Aristela Santos de Jesus". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1586) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1980, 2038 y 2100).

³⁸⁷ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe Nº. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Alrlete Silva Santos" y como "Arlete Silva Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Arlete Silva Santos", según consta en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1587) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1968, 2030 y 2092).

³⁸⁸ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe Nº. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Carla Alexandra Cerqueira dos Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Carla Alexandra Cerqueira Santos", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folio 2000).

³⁸⁹ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe Nº. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Carla Mercês Borges". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Carla Mércia Borges", según consta en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1112) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1973, 2041 y 2101).

³⁹⁰ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe Nº. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Carla Reis dos Santos" y "Karla Reis dos Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Carla Reis dos Santos", según consta en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1587) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1958, 2046 y 2113).

³⁹¹ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe Nº. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Claudiane Maria Nascimento dos Santos". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1587) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1987, 2020 y 2109).

³⁹² Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe Nº. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Cristiane Lima Bittencourt". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Cristiane Lima Bitencourt", según consta en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1586) y por el Estado (expediente de prueba, folio 2324).

³⁹³ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe Nº. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Daiane Santos da Conceição". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Daiane dos Santos Conceição", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 1995, 2088 y 2177).

³⁹⁴ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe Nº. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Daniela Cerqueira Reis". En otros documentos aportados como prueba (expediente de prueba, folios 41 y 1586) es presentada como "Daniela C. Reis".

³⁹⁵ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe Nº. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Edilene Silva Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Edilene Silva dos Santos", según consta en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1110) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1992, 2040 y 2148).

22	Edna Silva dos Santos ³⁹⁶
23	Edneuza Carvalho Santos ³⁹⁷
24	Eunice dos Anjos da Conceição ³⁹⁸
25	Fabiana Santos Rocha ³⁹⁹
26	Francisneide Bispo dos Santos ⁴⁰⁰
27	Girlene dos Santos Souza ⁴⁰¹
28	Izabel Alexandrina da Silva ⁴⁰²
29	Joseane Cunha Reis ⁴⁰³
30	Kátia Silene Lima Bittencourt ⁴⁰⁴
31	Luciene Oliveira dos Santos ⁴⁰⁵
32	Luciene dos Santos Ribeiro ⁴⁰⁶

³⁹⁶ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Edna Silva Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Edna Silva dos Santos", según consta en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1110) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1992, 2040 y 2148).

³⁹⁷ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Edneuza Carvalho Santos". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1593) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1883, 2026 y 2122).

³⁹⁸ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Eunice dos Anjos da Conceição". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1113) y por el Estado (expediente de prueba, folios 2009, 2071 y 2137).

³⁹⁹ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Fabiana Santos Rocha". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1586) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1974, 2098 y 2145).

⁴⁰⁰ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Francineide Jose Bispo Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Francisneide Bispo dos Santos", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 1989, 2022 y 2121).

⁴⁰¹ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Girlene dos Santos Souza". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1111) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1957, 2174 y 2302).

⁴⁰² Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por en el Escrito de Solicituds, Argumentos y Pruebas. En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Izabel Alexandrina da Silva". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 2012, 2110 y 2134).

⁴⁰³ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Joseane Cunha Reis". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1587) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1999, 2032 y 2155).

⁴⁰⁴ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Kátia Silene Lima Bittencourt". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Kátia Silene Lima Bitttencourt", según consta en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1586) y por el Estado (expediente de prueba, folio 2324).

⁴⁰⁵ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Luciene Oliveira Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Luciene Oliveira dos Santos", según consta en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1113) y por el Estado (expediente de prueba, folios 2052, 2117 y 2342).

⁴⁰⁶ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Luciene Ribeiro dos Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Luciene dos Santos Ribeiro", según consta en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1111) y por el Estado (expediente de prueba, folios

33	Luzia dos Santos Ribeiro ⁴⁰⁷
34	Mairla Santos Costa ⁴⁰⁸
35	Maria Antonia dos Santos Souza
36	Maria Aparecida de Jesus Santos ⁴¹⁰
37	Maria Creuza Machado dos Santos ⁴¹¹
38	Maria das Graças Santos de Jesus ⁴¹²
39	Maria de Lourdes Jesus Santos ⁴¹³
40	Maria Dionice Santana da Cruz ⁴¹⁴
41	Maria Joelia de Jesus Santos ⁴¹⁵
42	Maria José Bispo dos Santos ⁴¹⁶
43	Maria José Nascimento Almeida ⁴¹⁷

2015, 2126 y 2213).

⁴⁰⁷ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Luzia dos Santos Ribeiro". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1111) y por el Estado (expediente de prueba, folios 2008, 2136 y 2239).

⁴⁰⁸ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Mairla de Jesus Santos Costa". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Mairla Santos Costa", según consta en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1114) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1993, 2063 y 2140).

⁴¹⁰ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Maria Aparecida de Jesus Santos". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1114) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1967, 2044 y 2139).

⁴¹¹ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Maria Creuza Machado Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Maria Creuza Machado dos Santos", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 1976, 2029 y 2124).

⁴¹² Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Maria das Graças Santos de Jesus". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1586) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1980, 2039 y 2161).

⁴¹³ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Maria de Lourdes de Jesus Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Maria de Lourdes Jesus Santos", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 1966, 2051 y 2105).

⁴¹⁴ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Maria Dionice Santos Cruz". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Maria Dionice Santana da Cruz", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 2005, 2160 y 2342).

⁴¹⁵ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Maria Joélia de Jesus Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Maria Joelia de Jesus Santos", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 1964, 2065 y 2187).

⁴¹⁶ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Maria Jose Bispo dos Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Maria José Bispo dos Santos", según consta en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1111) y por el Estado (expediente de prueba, folios 2003, 2111 y 2432).

⁴¹⁷ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Maria José Nascimento Almeida". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1113) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1984, 2035 y 2123).

44	Maria Isabel de Jesus Bittencourt ⁴¹⁸
45	Maria Ramos Borges ⁴¹⁹
46	Maria São Pedro Conceição ⁴²⁰
47	Marinalva de Jesus ⁴²¹
48	Marize da Conceição dos Santos ⁴²²
49	Marivanda de Souza Silva ⁴²³
50	Matilde Cerqueira Santos ⁴²⁴
51	Monica Rocha dos Santos ⁴²⁵
52	Núbia Silva dos Santos ⁴²⁶
53	Paulina Maria Silva Santos ⁴²⁷
54	Rita de Cassia Conceição Santos ⁴²⁸
55	Rosângela de Jesus França ⁴²⁹

⁴¹⁸ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Maria Izabel de Jesus Bittencourt". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Maria Isabel de Jesus Bittencourt", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 2028, 2129 y 2280).

⁴¹⁹ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Maria Ramos Borges". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1587) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1973, 2041 y 2101).

⁴²⁰ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Maria São Pedro Conceição" así como en otros documentos aportados como prueba (expediente de prueba, folios 42, 1113 y 1587).

⁴²¹ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Marinalva de Jesus". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1113) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1971, 2064 y 2185).

⁴²² Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Marise Conceição Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Marize da Conceição dos Santos", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 2049, 2114 y 2361).

⁴²³ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18) . En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Marivanda de Souza Silva". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1587) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1975, 2107 y 2143).

⁴²⁴ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Matildes de Cerqueira Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Matilde Cerqueira Santos", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folio 2000).

⁴²⁵ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Monica Santos Rocha". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Mônica Rocha dos Santos", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 2010, 2016 y 2125).

⁴²⁶ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Núbia Silva dos Santos". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1587) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1983, 2106 y 2154).

⁴²⁷ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Paulina Maria Silva Santos". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1586) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1958, 2072 y 2171).

⁴²⁸ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Rita de Cassia C. Santos". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Rita de Cassia Conceição Santos", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 1996, 2075 y 2084).

⁴²⁹ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Rosângela de Jesus França". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes

56	Silvana Santos de Jesus ⁴³⁰
57	Sueli da Silva Andrade ⁴³¹
58	Vanessa de Jesus Bittencourt ⁴³²
59	Vânia de Jesus Bittencourt ⁴³³
60	Verbena Silva Pires ⁴³⁴
Sobrevivientes a la explosión	
61	Bruno Silva dos Santos
62	Claudia Reis dos Santos
63	Leila Cerqueira dos Santos
64	Maria Joelma de Jesus Santos
65	Vitória França da Silva
66	Wellington Silva dos Santos

(expediente de prueba, folio 1113) y por el Estado (expediente de prueba, folios 2001, 2090 y 2150).

⁴³⁰ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Silvana Santos de Jesus". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1112) y por el Estado (expediente de prueba, folios 1990, 2059 y 2149).

⁴³¹ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Sueyl da Silva Andrade". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Sueli da Silva Andrade", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 1991, 2023 y 2162).

⁴³² Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Vanessa de Jesus Bittencourt". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1586) y por el Estado (expediente de prueba, folios 2129 y 2141).

⁴³³ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Vânia de Jesus Bittencourt". Asimismo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde al indicado en las pruebas aportadas por los representantes (expediente de prueba, folio 1112) y por el Estado (expediente de prueba, folios 2129 y 2141).

⁴³⁴ Esta persona aparece relacionada en el listado de víctimas aportado por la Comisión (Anexo único del Informe N°. 25/18). En ese listado, su nombre aparece reseñado como "Verbênia Silva Pires". Sin embargo, esta Corte encuentra que el nombre de esta persona corresponde a "Verbena Silva Pires", según consta en las pruebas aportadas por el Estado (expediente de prueba, folios 1978, 2068 y 2169).

ANEXO 2.
FAMILIARES DE LAS VÍCTIMAS FALLECIDAS Y SOBREVIVIENTES A LA EXPLOSIÓN

1	Adriana Machado dos Santos
2	Aguinaldo Silva Costa
3	Alex da Conceição dos Santos
4	Alexandra Pires de Jesus
5	Ana Lúcia dos Santos Ribeiro Cardoso
6	Anderson da Conceição dos Santos
7	Anderson Santos dos Santos
8	Antonia Santos de Jesus
9	Antonio Claudio Nascimento dos Santos
10	Antônio de Souza Bittencourt
11	Antônio José dos Santos
12	Antônio José dos Santos Ribeiro
13	Antonio Manoel Ferreira Filho
14	Arlan Santos Nascimento
15	Aurelino Gonçalves de Jesus
16	Balbino Rocha dos Santos
17	Bárbara Laís da Cruz Santos
18	Bárbara Laís Rocha dos Santos
19	Bernardo Bispo dos Santos
20	Berneval Ferreira de Jesus
21	Claudia Reis dos Santos
22	Claudimeire de Jesus Bittencourt Santos
23	Clóvis de Jesus Santos
24	Cosme Santos da Conceição
25	Crispiniana Santos da Conceição
26	Cristiane Ferreira de Jesus Oliveira
27	Daiane Machado dos Santos
28	Dailane dos Santos Souza
29	Dalva da Silva Santos
30	Daniel dos Santos de Jesus
31	Deivesson Conceição de Jesus
32	Derivan Santos Nascimento
33	Edvaldo de Souza Bittencourt
34	Elaine dos Santos Pires
35	Elizangela Silva Costa
36	Elton Barreiro dos Santos
37	Ericles Silva Gonçalves
38	Esdra Santos Gomes
39	Francisco Miguel dos Santos

40	Geneis dos Santos Souza
41	Hebert Barreiro dos Santos
42	Helena de Souza Silva
43	Jaiane de Jesus Silva
44	Jamille de Jesus Santos
45	Janderson de Jesus Santos
46	Jenildo de Jesus Santos
47	Jéssica da Hora Andrade
48	Joandson de Jesus Santos
49	Jocilene de Jesus Santos
50	Jonas de Jesus Silva
51	José Ramone Santos Nascimento
52	José Ribeiro dos Santos
53	Josete Silva dos Santos
54	Josué de Jesus Santos
55	Karilane de Jesus Santos
56	Keliane Santos Pires
57	Leandro Rocha dos Santo
58	Lourival Ferreira de Jesus
59	Iracy da Silva da Hora
60	Isvanda Maria dos Santos
61	Lucinete dos Santos Ribeiro
62	Luís Fernando Santos Costa
63	Luiz Lourenço Costa
64	Luzia de Jesus Silva
65	Marcelino Miguel dos Santos
66	
67	Maria Antonia de Jesus Santos
68	Maria Balbina dos Santos
69	Maria da Conceição Lima Bittencourt
70	Maria de Lourdes Borges
71	Maria do Carmo de Jesus Santos
72	Maria Expedita dos Santos
73	Maria Joelma de Jesus Santos
74	Maria Lúcia Oliveira dos Santos
75	Maria Lucia Rodrigues da Silva
76	Maria Madalena Santos Rocha
77	Maria Nascimento Cerqueira Santos
78	Maria Odete Carvalho Santo
79	Maria Santos de Souza
80	Mariene Gonsalves da Silva

81	Marimar dos Santos Ribeiro
82	Marlene dos Santos Ribeiro
83	Marlene Ferreira de Jesus
84	Michele Santos de Jesus
85	Paulo Cesar Barreiro dos Santos
86	Pedro Barreira dos Santos
87	Rebeca Nascimento Almeida
88	Reijan dos Santos Almeida
89	Roberto Carlos de Jesus
90	Rodrigo Conceição Silva
91	Roque Ribeiro da Conceição
92	Rozangelo Silva da Silva
93	Samuel dos Santos Souza
94	Silvano Passos dos Santos
95	Sueli Andrade da Hora
96	Therezinha do Nascimento Almeida
97	Valdelice Cunha Reis
98	Vitória França da Silva
99	Zorilda Bispo dos Santos
100	Zuleide de Jesus Souza

VOTO CONCURRENTE
JUEZ L. PATRICIO PAZMIÑO FREIRE
CASO EMPLEADOS DE LA FÁBRICA DE FUEGOS EN SANTO ANTÔNIO DE
JESUS Y SUS FAMILIARES VS. BRASIL
SENTENCIA DE 15 DE JULIO DE 2020

I. Introducción

1. La sentencia del caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus Familiares Vs. Brasil* (en adelante, "la Sentencia") reconoció la pobreza estructural en que vivían las 60 víctimas fallecidas y las 6 sobrevivientes de la explosión de la fábrica de fuegos artificiales, ocurrida el 11 de diciembre de 1998¹, lo que, agregado a otros factores interseccionales de discriminación, permitió que esas personas estuvieran bajo una condición de extrema vulnerabilidad. La Corte concluyó que dicha condición se configura y facilita debido a que el funcionamiento de la fábrica de fuegos, que se dedicaba a una actividad especialmente peligrosa, sin ninguna fiscalización por parte del Estado, llevó a las trabajadoras, víctimas del caso, a aceptar un trabajo en condiciones que ponían en riesgo su vida e integridad, así como la de sus hijas e hijos menores de edad².

2. La sentencia, asimismo, consideró que las trabajadoras de la fábrica no tenían otra alternativa de trabajo diferente a la fabricación de fuegos artificiales³, y concluyó que, al no haber fiscalizado la actividad peligrosa llevada a cabo en la fábrica, así como sus condiciones de trabajo – "trabajaban en condiciones de precariedad, insalubridad e inseguridad, en carpas ubicadas en potreros [...]; [n]unca recibieron instrucción alguna sobre medidas de seguridad, ni elementos de protección para la realización del trabajo"⁴ – el Estado de Brasil violó el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo, contenido en el artículo 26 de la Convención Americana.

3. En virtud de los elementos señalados, que hacen parte del acervo probatorio del caso, respecto de la permanencia de la condición de vulnerabilidad de las personas que se dedican a la fabricación de fuegos artificiales en Santo Antônio de Jesus, en la sentencia se ordenó al Estado diseñar y ejecutar un programa de desarrollo socioeconómico especialmente destinado para la población de aquella ciudad. La Corte determinó que ese programa, considerando las principales actividades económicas de la región y la eventual necesidad de incentivar otras actividades, debe traer soluciones a la falta de alternativas de trabajo, "especialmente para las y los jóvenes mayores de 16 años y mujeres afrodescendientes que viven en condición de pobreza". Además, estableció que el programa debe incluir "cursos de capacitación profesional y/o técnicos que permitan la inserción de trabajadoras y trabajadores en otros mercados laborales [...]; medidas orientadas a enfrentar la deserción escolar causada por el ingreso de menores de edad al mercado laboral, y campañas de sensibilización en materia de derechos laborales y riesgos inherentes a la fabricación de fuegos artificiales"⁵.

4. Teniendo en cuenta lo anterior, así como la medida de reparación dictada para que el Estado de Brasil pueda emprender con medidas eficaces tendientes a solucionar y superar, en el mediano y largo plazo, las condiciones y el contexto en que estaban insertas las trabajadoras y trabajadores de la fábrica de fuegos; situación y condiciones, que por otro lado, persisten en la zona de los hechos, y, con

¹ Párrafos 70, 91, 183, 185-191, 197, 200, 201 y 203.

² Párrafo 203.

³ Párrafo 188.

⁴ Párrafo 175.

⁵ Párrafos 289 y 290.

el propósito de evitar que violaciones como las cometidas en el caso vuelvan a repetirse, emito el presente voto concurrente con el objetivo de reforzar la responsabilidad que tiene el Estado del Brasil y sus servidores públicos, particularmente en los respectivos niveles gubernamentales concernidos en la implementación y ejecución de la sentencia y las medidas de reparación, respecto de la obligación convencional de observar e implementar el principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Con este propósito, revisare la Enmienda a la Constitución de Brasil Nº. 95⁶, y, en las conclusiones, argumentaré porque la misma, desde un enfoque de convencionalidad, debe ser interpretada conforme a los precedentes y jurisprudencia interamericana y, por lo tanto, no debe ser un obstáculo para el cumplimiento de la medida de reparación ordenada.

II. La Enmienda Constitucional Nº. 95

5. El 16 de diciembre de 2016, la propuesta del Gobierno Federal de Brasil para implementar el techo para el gasto público federal, objeto de la Propuesta de Enmienda a la Constitución de Brasil 241/55⁷, fue aprobada como la Enmienda Constitucional Nº. 95 (en adelante, "EC/95" o "la Enmienda"). La EC/95, instituyó un nuevo régimen fiscal para el Estado de Brasil, entró en vigencia en 2017 y con un tiempo de duración que llega al año 2036⁸.

6. La Propuesta de Enmienda vino acompañada de una justificación⁹ basada en la alegada necesidad de impedir el crecimiento del gasto público en el futuro, para restaurar la confianza en la sostenibilidad del gasto y la deuda pública. En ese sentido, el fundamento alegado al proponer la EC/95 se basa en la necesidad de estabilizar el crecimiento del gasto primario, como instrumento para contener la expansión de la deuda pública. Cabe citar que la justificación indica como beneficios de la implementación del ajuste fiscal: el aumento de la previsibilidad de la política macroeconómica y el fortalecimiento de la confianza de los agentes; la eliminación de la tendencia de crecimiento real del gasto público; y la reducción del riesgo país y consecuente apertura de espacios para la reducción estructural de las tasas de interés. Además, argumenta que "[d]esde una perspectiva social, la implementación de esta medida apalancará la capacidad de la economía para generar empleos e ingresos, además de estimular la aplicación más eficiente de los recursos públicos. Por tanto, contribuirá a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos brasileños"¹⁰.

7. La Enmienda establece límites individualizados, independientemente del aumento del PIB (Producto Interno Bruto), para el gasto primario del Estado. Para 2017 se fijó un límite equivalente al gasto realizado en 2016, fijado por la inflación observada en 2016. A partir del segundo año, es decir 2018, para el límite de gasto primario se incorporaron lineamientos presupuestarios y de la ley de presupuesto anual, que consistió en el valor del límite del año anterior, ajustado por la inflación del año anterior¹¹.

⁶ Cfr. Enmienda Constitucional Nº. 95, de 15 de diciembre de 2016 (expediente de prueba 4356 a 4360), disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc95.htm.

⁷ Propuesta de Enmienda a la Constitución de Brasil 55 y 241 de 2016, disponible en: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>. y <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>.

⁸ Cfr. Enmienda Constitucional Nº. 95, *supra*, Artículo 1º, Art. 106 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (en adelante, "ADCT").

⁹ Cfr. EMI nº 00083/2016 MF MPDG, de 15 de junio de 2016, disponible en: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC+24_1/2016.

¹⁰ Cfr. EMI nº 00083/2016 MF MPDG, *supra*, párr. 8.

¹¹ Cfr. Enmienda Constitucional Nº. 95, *supra*, Artículo 1º, Art. 107 del ADCT, párr. 1º, I y II.

8. Las reglas establecidas por la EC/95 no permiten, por tanto, el crecimiento del gasto público total y real por encima de la inflación, incluso si hay un aumento en las tasas de crecimiento económico, lo que diferencia el caso brasileño de otras experiencias extranjeras que han adoptado el techo de gasto público. De esa forma, solamente es posible incrementar las inversiones en un área siempre que se hagan recortes en otras. De acuerdo con lo dispuesto en la normativa, cualquier cambio en las reglas solo podrá realizarse después del décimo año de vigencia del nuevo régimen fiscal y se limitará a cambios en el índice de corrección inflacionaria anual¹².

9. La propia EC/95 señala algunos gastos que estarán excluidos del techo, como gastos de realización de elecciones para la justicia electoral; transferencias constitucionales relacionadas con la participación de los estados y municipios en el producto de la explotación de petróleo y gas natural, y créditos extraordinarios abiertos para atender y hacer frente a gastos imprevisibles y urgentes, como los resultantes de guerras, convulsiones internas o calamidades públicas, entre otros¹³.

10. Ahora bien, los porcentajes obligatorios de gasto en salud y educación no se excluyeron del techo. La Constitución brasileña exige que los gobiernos apliquen un porcentaje mínimo de sus ingresos a la educación¹⁴ y la salud¹⁵. Antes de que la EC/95 entrara en vigor, el Gobierno Federal estaba obligado a aplicar a la salud al menos la misma cantidad que el año anterior, más el porcentaje de variación del PIB. Los estados y municipios deben invertir 12% y 15%, respectivamente. En educación, el Gobierno Federal debe gastar el 18% de lo recaudado, y los estados y municipios, el 25%. Desde 2017, por disposición de la EC/95, las inversiones en salud y educación se deben limitar a los mínimos constitucionales más la corrección monetaria a raíz de la inflación¹⁶.

III. La interdependencia, indivisibilidad, progresividad y no regresividad de los derechos humanos

11. La indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos ha sido reconocida y reafirmada en diversas oportunidades, por distintos organismos nacionales e internacionales. En consecuencia, es pacífica y generalmente aceptada la comprensión de que los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales son indivisibles e interdependientes entre sí, es decir, tienen un vínculo que no solo hace que deban ser comprendidos en conjunto, sino que también implica que el goce y ejercicio de un derecho está vinculado a que se garantice los otros, así como que la violación de uno de esos derechos pone en riesgo el conjunto de los demás derechos.

12. En este sentido, el Preámbulo de la Convención Americana reconoce el principio de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, cuando reitera que “sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”¹⁷.

¹² Cfr. Enmienda Constitucional N°. 95, *supra*, Artículo 1º, Art. 108 del ADCT.

¹³ Cfr. Enmienda Constitucional N°. 95, *supra*, Artículo 1º, Art. 107 del ADCT, párr. 6º, I, II y III.

¹⁴ Cfr. Constitución de la República Federativa de Brasil, promulgada el 5 de octubre de 1988, Artículo 212, disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

¹⁵ Cfr. Constitución de Brasil, *supra*, Artículo 198, párr. 2º.

¹⁶ Cfr. Enmienda Constitucional N°. 95, *supra*, Artículo 1º, Art. 110 del ADCT.

¹⁷ Cfr. Convención Americana sobre Derechos Humanos, Preámbulo, párr. 4.

13. De igual forma, la Corte Interamericana, desde el caso *Acevedo Buendía y otros*¹⁸, se ha manifestado en reiteradas ocasiones sobre el principio en cuestión y sobre sus implicaciones. Por ejemplo, en la sentencia del caso *Cuscul Pivaral y otros*, el Tribunal señaló lo siguiente:

*El Tribunal advierte que el hecho de que los derechos derivados del artículo 26 estén sujetos a las obligaciones generales de la Convención Americana no sólo es resultado de cuestiones formales, sino que resulta de la interdependencia e indivisibilidad recíproca existente entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales, culturales y ambientales. Al respecto, la Corte ha reconocido que ambas categorías de derechos deben ser entendidas 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. De igual forma, el Tribunal advierte que el Preámbulo de la Convención, así como diversas cláusulas de la Declaración Americana, muestran que tanto los derechos civiles y políticos, como los DESCAs, fueron reconocidos por los Estados de la región como derechos esenciales de la persona humana.*¹⁹

14. Por otra parte, la Resolución 32/130 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1977, afirma que: "a) Todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; deberá prestarse la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y la protección tanto de los derechos civiles y políticos, como de los derechos económicos, sociales y culturales; b) La plena realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible; la consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social (...)"²⁰. Por lo tanto, siguiendo la perspectiva de sometimiento y respeto al orden jerárquico superior normativo, en el ámbito global²¹, estas afirmaciones alumbran y reafirman la importancia y vigencia de estos principios y derechos.

15. El principio de progresividad y no regresividad de los derechos humanos, también conocido como prohibición de retroceso de irreversibilidad de los beneficios o protección alcanzada, está plasmado en distintos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y ha sido objeto de diversas decisiones de la Corte²²

¹⁸ Cfr. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009 Serie C No. 198, párr. 101.

¹⁹ Cfr. Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párr. 85.

²⁰ Cfr. ONU, Resolución de la Asamblea General "Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales", A/RES/32/130, aprobada el 16 de diciembre de 1977, 1.a) y 1.b).

²¹ Es cierto que se ha ido conformando un orden jerárquico internacional superior de principios y valores que forman parte de un fondo ontológico. Partiendo de dicho fondo ontológico, se deben conducir los razonamientos de interpretación y aplicación de las normas de derecho internacional de los derechos humanos. También es cierto que el *corpus juris* internacional se nutre de principios fundacionales, valores ordenadores y, evidentemente, de reglas y normas escritas, las cuales se deben entender desde una perspectiva literal, siempre y cuando su sentido y entendimiento sea suficiente y claro. Sin embargo, cuando eso no es posible o es insuficiente, el intérprete del derecho debe hacer uso de una revisión teleológica, que busque apoyo en el origen, el espíritu de los textos, tratando de desentrañar lo que sus mentores pretendieron transmitir, en el marco de una reflexión sistémica de la norma, en su versión viva, evolutiva pero siempre interconectada con el orden jerárquico normativo al que se pertenece. En ese sentido, la labor hermenéutica del Tribunal hace conexión directa y tiene fundamentación sólida con los principios, propósitos y valores que conforman el mencionado orden jerárquico superior global y regional.

²² Cfr. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú, *supra*, párrs. 101 a 103; Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párr. 104; Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala, *supra*, párr. 98; Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párr. 190; Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394, párr. 173; Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párr. 81; Caso Comunidades Indígenas Miembros de la

que configuran, por su reiteración, no solo en un precedente, sino que ya configura una jurisprudencia constante y consistente.

16. La Convención Americana, en su artículo 26, dispone que los Estados deben buscar, progresivamente, la plena realización 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"²³.

17. En el mismo sentido, la obligación de progresividad está establecida en el Protocolo de San Salvador, ratificado por Brasil en 1996²⁴, de modo que se desprende como consecuencia de esa normativa que le está vedado a cualquier Estado Parte adoptar políticas, medidas administrativas, y sancionar normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de su población, sin una justificación específica y adecuada.

18. El principio de progresividad también se encuentra contemplado en Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, "PIDESC"), que establece que: "[...] cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a 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"²⁵.

19. Al interpretar el PIDESC, en diciembre de 1990, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en adelante, el "Comité DESC") había señalado que "todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga"²⁶. Más recientemente, el Comité DESC reiteró dicha interpretación, al considerar que "los Estados partes deberían evitar adoptar deliberadamente cualquier medida regresiva sin una cuidadosa consideración y justificación"²⁷.

20. La jurisprudencia de la Corte Interamericana, desde el caso *Poblete Vilches y otros Vs. Chile* ha sido constante en el sentido de que se pueden desprender dos tipos de obligaciones del artículo 26: una de exigibilidad inmediata, la cual implica que cada Estado debe asegurar el ejercicio de los DESCA sin discriminación, así como adoptar medidas eficaces para su plena realización²⁸, y, la segunda, de carácter progresivo, en la medida en que los "Estados partes tienen la obligación concreta y

Asociación Lhaka Honhat (*Nuestra Tierra*) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párrs. 229, 272 y 281, y Caso Spoltore Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de junio de 2020. Serie C No. 404, párrs. 97 y 98.

²³ Cfr. Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 26.

²⁴ Cfr. "Protocolo de San Salvador": Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 1.

²⁵ Cfr. Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966, Artículo 2.1.

²⁶ Cfr. Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3, párr. 9.

²⁷ Cfr. Comité DESC, Observación General No. 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/23, 26 de abril del 2016, párr. 52.

²⁸ Párrafo 172 de la Sentencia; cfr. Caso *Poblete Vilches y otros Vs. Chile*, supra, párr. 104; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), UN Doc. E/1991/23, 14 de diciembre de 1990, párr. 3, y Caso Spoltore Vs. Argentina, supra, párr. 97. Ver también, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9), UN Doc. E/C.12/GC/19, 4 de febrero de 2008, párr. 40.

constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de dichos derechos”²⁹. Por otra parte, la Corte también ha reconocido que el carácter progresivo de las obligaciones que se derivan del artículo 26 también impone a los Estados el deber de *no regresividad* frente a la realización de los derechos alcanzados³⁰. De esa forma, las obligaciones de respeto y garantía, bien como de adoptar disposiciones de derecho interno (artículos 1.1 y 2), se muestran esenciales para lograr su efectividad³¹.

21. Ahora bien, como se expuso, el principio de progresividad de los derechos humanos está relacionado con la dimensión de realización gradual de dichos derechos, con el fin de alcanzar su pleno cumplimiento. Si bien el principio de progresividad se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, su aplicación, especialmente en razón de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, también se verifica para los derechos civiles y políticos. En efecto, es evidente que la garantía y protección de los derechos civiles y políticos también demandan prestaciones positivas del Estado, además de los deberes de abstención, como, por ejemplo, sucede con el derecho de defensa, por el cual el Estado tiene la obligación de brindar una defensa pública gratuita al acusado que carece de recursos económicos para cubrir los costos de un abogado particular.

22. El ordenamiento jurídico brasileño, de forma similar, contempla disposiciones relacionadas con la prohibición del retroceso social, e incluso trata de dicha prohibición en relación con todos los derechos fundamentales, sin distinguir entre civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. En efecto, la Constitución de Brasil prevé lo siguiente:

“Art. 3. Constituyen objetivos fundamentales de la República Federal de Brasil: 1. construir una sociedad libre, justa y solidaria; 2. garantizar el desarrollo nacional; 3. erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales; 4. promover el bien de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color edad o cualesquiera otras formas de discriminación.”³²

“Art. 60 [...] §4º No será objeto de deliberación la propuesta de enmienda para abolir: I - la forma federativa de Estado; II - votación directa, secreta, universal y periódica; III - la separación de poderes; IV - derechos y garantías individuales.”³³

23. Así, conforme a lo expuesto anteriormente, es imperioso notar que, en los términos de la normatividad internacional y nacional, el Estado de Brasil debe orientar sus políticas y leyes en materia de derechos humanos por el principio de progresividad y no regresividad de dichos derechos. Ello implica, incluso, no adoptar medidas legislativas que resulten en retrocesos sociales, ni implementarlas de modo que generen dichos retrocesos.

²⁹ Párrafo 172 de la Sentencia; *cfr. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile, supra, párr. 104*; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 3, supra, párr. 9*, y *Caso Spoltore Vs. Argentina, supra, párr. 97*. Ver también, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 19, supra, párrs. 40 y 41*.

³⁰ Párrafo 172 de la Sentencia; *cfr. Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú, supra, párrs. 102 a 103; Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú, supra, párr. 173, y Caso Spoltore Vs. Argentina, supra, párr. 97.*

³¹ Párrafo 172 de la Sentencia; *cfr. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile, supra, párr. 104; Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú, supra, párr. 173, y Caso Spoltore Vs. Argentina, supra, párr. 97.*

³² *Cfr. Constitución de Brasil, supra, Artículo 3º.*

³³ *Cfr. Constitución de Brasil, supra, Artículo 60, párrafo 4º.*

IV. Conclusión

24. Brasil ratificó la Convención Americana el 25 de septiembre de 1992 y el Protocolo de San Salvador, el 21 de agosto de 1996, y reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 10 de diciembre de 1998. De ahí se deriva, evidentemente, la obligación que tiene el Estado tanto de cumplir con las disposiciones de los instrumentos mencionados y respetar y garantizar los derechos en ellos previstos³⁴, como de cumplir integralmente las sentencias del Tribunal Interamericano³⁵.

25. En virtud del análisis hecho en el acápite referido a la EC/95, se puede vislumbrar, a partir de una interpretación literal de la normativa, que su implementación podría generar un significativo impacto negativo en la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población brasileña a lo largo de los veinte años de vigencia de la Enmienda Constitucional, y, en particular, de los derechos a la salud y la educación.

26. Es cierto que el presupuesto público es un componente fundamental para la realización de los DESCA, pues el ejercicio de esos derechos necesita la implementación de proyectos, programas, políticas públicas y normativa, en general, es decir, prestaciones positivas por parte del Estado. En ese sentido, si una determinada norma impone un límite fijo y tajante a dicho presupuesto, la aplicación de esa norma puede resultar en graves y eventuales violaciones y restricciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con lo que se vulneraría el principio de progresividad y no regresividad en materia de DESCA. Al respecto, y si se quiere evitar estas conductas inconvenionales, se deberá tener en consideración que una de las categorías conceptuales de los indicadores de progreso usados por la Asamblea General de la OEA para medir la realización de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador justamente incluye el contexto financiero básico y los compromisos presupuestarios del Estado. Los indicadores contenidos en esta categoría permiten evaluar la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el Gasto Público Social, entre otros³⁶; instrumentos que, consecuentemente, deberán ser tomados en cuenta para evitar que los Estados Parte incurran en las violaciones antes advertidas.

27. En atención a lo expuesto, urge manifestar mi preocupación respecto a la posible utilización de una lectura o interpretación literal de la EC/95, cuyas connotaciones puedan constituirse en un óbice o argumentación para evadir el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en la Sentencia. Al respecto, quiero recalcar que, en virtud de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado, este no puede alegar la EC/95 como un obstáculo, especialmente para el cumplimiento de la medida de reparación referida a la creación y puesta en marcha del programa socioeconómico ordenado en la sentencia. Manifiesto y expongo esta preocupación, teniendo en cuenta que dicho programa necesitará la inversión considerable de recursos públicos, toda vez que se trata de una política estructural, cuyo principal objetivo es permitir que la población vulnerable de Santo Antônio de Jesus pueda acceder a otros mercados laborales. Ello, además, sin perjuicio de los eventuales impactos que, en materia de prohibición de regresividad, puede llegar a tener la implementación de las disposiciones contenidas en la EC/95.

28. Tomando en cuenta las consideraciones previamente expuestas, es imprescindible que el Estado de Brasil, con el propósito de dar cumplimiento a las

³⁴ Cfr. Convención Americana, Artículo 1, y Protocolo de San Salvador, Artículo 1.

³⁵ Cfr. Convención Americana, Artículos 33.b), 62 y 63.

³⁶ Cfr. OEA, "Aprobación de indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador", resolución AG/RES. 2713 (XLII-O/12) aprobada en la segunda sesión plenaria de 4 de junio de 2012, Punto 1 de la resolución, disponible en: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/pssv-indicadores-es.pdf>.

medidas de reparación, deberá garantizar la aplicación de los principios de progresividad y no regresividad, desde una interpretación conforme con la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y con aplicación del Control de Convencionalidad, a la luz de la jurisprudencia de este Tribunal internacional, donde claramente está vedada la alegación de existencia de normativa interna vigente, para incumplir o evadir las responsabilidades internacionales que emanan de la sentencia.

L. Patricio Pazmiño Freire
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

VOTO PARCIALMENTE DISIDENTE DEL JUEZ EDUARDO VIO GROSSI

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO EMPLEADOS DE LA FÁBRICA DE FUEGOS EN SANTO ANTÔNIO DE JESUS Y SUS FAMILIARES VS. BRASIL

SENTENCIA DE 15 DE JULIO DE 2020 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

I. INTRODUCCIÓN.

1. Se expide el presente voto parcialmente disidente¹ con relación a la Sentencia del rótulo², a los efectos de dar cuenta de las razones por las que se discrepa, por de pronto, de lo dispuesto en los Resolutivos N° 2³ y 6⁴ de aquella, los que, sobre la base de lo prescrito en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵, desestima, en el primero, la excepción, presentada por el Estado, de incompetencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶ para conocer violaciones a los derechos en dicha disposición aludidos y declara, en el segundo, la violación de tales derechos, con lo cual hace a ésta justiciable ante aquella. Pero, este texto también se emite porque se disiente de lo indicado en el citado Resolutivo N° 6 por la referencia que hace al artículo 24 de la Convención, concerniente a la igualdad ante la ley.

2. Ahora bien, a los efectos de exponer adecuadamente la posición que se sustenta en este escrito, resulta necesario primeramente reiterar algunas consideraciones generales previas en las que se inserta esta opinión, para luego aludir a los señalados artículos 26 y 24, además de dejar constancia de una consideración atingente al Resolutivo N° 4 del fallo, relativo al derecho a la vida⁷.

¹ Art. 66.2 de la Convención: "Si el fallo no expresare en todo o en parte la opinión unánime de los jueces, cualquiera de éstos tendrá derecho a que se agregue al fallo su opinión disidente o individual."

Art. 24.3 del Estatuto de la Corte: "Las decisiones, juicios y opiniones de la Corte se comunicarán en sesiones públicas y se notificarán por escrito a las partes. Además, se publicarán conjuntamente con los votos y opiniones separados de los jueces y con cualesquiera otros datos o antecedentes que la Corte considere conveniente."

Art. 65.2 del Reglamento de la Corte: "Todo Juez que haya participado en el examen de un caso tiene derecho a unir a la sentencia su voto concurrente o disidente que deberá ser razonado. Estos votos deberán ser presentados dentro del plazo fijado por la Presidencia, de modo que puedan ser conocidos por los Jueces antes de la notificación de la sentencia. Dichos votos sólo podrán referirse a lo tratado en las sentencias."

En lo sucesivo, cada vez que se cite una disposición sin indicar el instrumento jurídico al que corresponde, se entenderá que es de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

² En adelante, la Sentencia.

³ "Desestimar la excepción preliminar relativa a la alegada incompetencia ratione materiae respecto de las supuestas violaciones al derecho al trabajo, de conformidad con el párrafo 23 de esta Sentencia."

⁴ "El Estado es responsable por la violación de los derechos de la niña y del niño, a la igual protección de la ley, a la prohibición de discriminación y al trabajo, contenidos en los artículos 19, 24 y 26, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de las sesenta personas fallecidas y los seis sobrevivientes de la explosión de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus, ocurrida el 11 de diciembre de 1998, a las que se refiere el párrafo 204 de esta Sentencia, entre los que se encuentran 23 niñas y niños, en los términos de los párrafos 148 a 204 de esta sentencia".

⁵ En adelante, la Convención.

⁶ En adelante, la Corte.

⁷ "El Estado es responsable por la violación de los derechos a la vida y del niño y de la niña contenidos en los artículos 4.1 y 19, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de las sesenta personas fallecidas en la explosión de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus, ocurrida el 11

II. CONSIDERACIONES GENERALES PREVIAS.

3. Evidentemente, este escrito se emite respetando lo resuelto en autos.
4. Ahora bien, este voto se fundamenta en el principio de Derecho Público, ámbito al que pertenece el Derecho Internacional Público y, por ende, como integrante de esta último, también el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual, solo se puede hacer lo que la norma permite, por lo que lo no regulado se inserta en la jurisdicción interna, doméstica o exclusiva de los Estados⁸. Dicho principio difiere, entonces, del imperante en Derecho Privado, a saber, que se puede hacer todo lo que la norma no prohíbe.
5. También este texto se basa en el valor del Derecho, incluyendo en él a sus normas procesales, que, especialmente en el área de los derechos humanos, son tan esenciales como las sustantivas, puesto que su respeto permite que estas últimas realmente puedan ser efectivas. Así, la forma es indisolublemente ligada al fondo. Y es que, en gran medida, las normas procesales, estimadas a veces como meras formalidades y, por ende, susceptibles de no considerarse a fin de privilegiar a las sustantivas, condicionan la aplicabilidad de éstas. Por ende, en el evento de subestimarse, por parte de una instancia judicial internacional, a las normas procesales, se podría estar alejando al conjunto de la sociedad internacional y, aún, a las sociedades nacionales, a actuar del mismo modo, lo que podría provocar un efecto devastador en lo que respecta a la efectiva vigencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
6. En tal orden de ideas, se considera que indudablemente las normas jurídicas son el resultado de acuerdos entre sus autores, los legisladores en la escena nacional y los Estados en la internacional, los que arriban a aquellos conciliando posiciones adoptadas en vista de llevar a la práctica principios, doctrinas e ideologías, resguardar intereses propios o de terceros, consolidar o acrecentar posiciones de poder, obtener beneficios económicos, etc. Por ello, igualmente se tiene en cuenta que, por lo general, el referido consenso no lo es tanto sobre los fundamentos de la respectiva norma como en lo que ella expresa.
7. En lo que respecta a la materia en cuestión, tal consenso constituye más bien, siguiendo lo que se expresó a propósito de la Declaración Universal de Derechos Humanos, un acuerdo práctico de lo que se convenía, más no sobre los fundamentos de ello. Dada la estructura societaria internacional, básicamente aún formada por Estados soberanos, este

de diciembre de 1998, a las que se refiere el párrafo 139 de esta Sentencia, entre los que se encuentran veinte niños y niñas, en los términos de los párrafos 115 a 139 de la presente Sentencia”.

⁸ “La cuestión de si un asunto determinado corresponde o no a la jurisdicción exclusiva del Estado, es una cuestión esencialmente relativa, la que depende del desarrollo de las relaciones internacionales. En el estado actual del desarrollo del derecho internacional, la Corte es de opinión que los asuntos relativos a la nacionalidad pertenecen, en principio, a ese dominio reservado”. Corte Permanente de Justicia Internacional, Opinión Consultiva sobre ciertos decretos de nacionalidad dictados en la zona francesa de Túnez y Marruecos, Serie B Nº 4, pág. 24.

Protocole nº 15 portant amendement à la Convention (Européenne) de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, art.1: “A la fin du préambule de la Convention, un nouveau considérant est ajouté et se lit comme suit: Affirmant qu'il incombe au premier chef aux Hautes Parties contractantes, conformément au principe de subsidiarité, de garantir le respect des droits et libertés définis dans la présente Convention et ses protocoles, et que, ce faisant, elles jouissent d'une marge d'appréciation, sous le contrôle de la Cour européenne des Droits de l'Homme instituée par la présente Convention.”

método ha sido el que ha permitido avances en materia de derechos humanos, aunque, sin duda, dispares según el continente y países de que se trate.

8. Por otra parte, asimismo se tiene presente en este escrito que el Derecho es el único instrumento del que puede disponer la persona humana ante el inmenso y avasallador poder que detenta el Estado, particularmente en la escena internacional. La relación entre ambos es abismantemente desequilibrada. En la situación que nos ocupa, sin el apoyo del Derecho Interamericano de los Derechos Humanos y de las instituciones que contempla, el ser humano estaría, en el ámbito internacional, prácticamente en la indefensión o, al menos, en una situación francamente de desigualdad o de precariedad.

9. Igualmente, cabe añadir que este voto se apoya en la función que le cabe a la Corte en tanto entidad judicial, cual es, aplicar e interpretar la Convención⁹, acorde a las reglas de interpretación previstas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados¹⁰, que están dirigidas a determinar el sentido y alcance de lo que aquella dispone, y no en buscar en ella lo que el intérprete quiera que exprese¹¹.

10. La aplicación e interpretación de la Convención importa, consecuentemente, que lo que compete a la Corte es impartir Justicia en materia de Derechos Humanos a través del Derecho y más específicamente aún, según lo que aquella dispone, función diferente a la asignada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹², consistente en promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, incluso ante ella¹³.

⁹ Art. 62.3 de la Convención: "La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial."

En lo sucesivo, cada vez que se indique un artículo sin señalar el instrumento jurídico al que pertenece, se entenderá que es a la Convención.

¹⁰ En adelante, Convención de Viena.

¹¹ Art. 31 de la Convención de Viena: "Regla general de interpretación. I. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado. el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado;

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes."

Art. 32 de la Convención de Viena: "Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o

b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable."

¹² En adelante, la Comisión.

¹³ Art. 41: "La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;

11. La función jurisdiccional de la Corte le impone, por lo tanto, proceder acorde a la dignidad que emana de la circunstancia de ser un tribunal y, adicionalmente, autónomo, sin que, en el ejercicio de sus prerrogativas, pueda ser fiscalizado o controlado por entidad alguna, pero, al mismo tiempo, sin ninguna capacidad de hacer cumplir sus fallos por el empleo de medidas coercitivas. La majestad propia de la magistratura que le ha sido confiada a la Corte conlleva, consecuentemente, proceder con pleno apego a los límites que se le han establecido a sus facultades privativas, de suerte que sus decisiones sean acatadas principalmente por considerarse justas en razón, entre otras, de su autoridad moral y su estricto apego a lo efectivamente pactado por los Estados en la Convención.

III. ARTÍCULO 26.

12. Para una mejor exposición de lo que se sostiene en cuanto al artículo 26 de la Convención, es indispensable formular las consideraciones previas específicamente concernientes a esa disposición, para luego aludir a la interpretación tanto de tal norma convencional, como a la Carta de la Organización de los Estados Americanos¹⁴ a que hace referencia dicha disposición y al Pacto de San Salvador que corrobora lo que se expone en este escrito.

A. Consideraciones previas específicas referidas al artículo 26.

13. Al respecto, es menester señalar, previamente, que se reitera lo expresado en los votos individuales emitidos por el suscrito¹⁵ acerca de la invocación que en las correspondientes Sentencias se hacen a la mencionada disposición convencional, incluyendo las consideraciones generales y previas realizadas en algunos de ellos.

14. Es, asimismo, de suma relevancia desde ya indicar que este texto no se refiere a la existencia del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la

b) *formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;*
c) *preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;*
d) *solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;*
e) *atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;*
f) *actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y*
g) *rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.”*

¹⁴ En adelante, la OEA.

¹⁵ Voto Parcialmente Disidente del Juez Eduardo Vio Grossi a la Sentencia del 22 de noviembre de 2019, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas; Voto Parcialmente Disidente del Juez Eduardo Vio Grossi, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Muelle Flores Vs. Perú, Sentencia de 06 de marzo de 2019,(Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas); Voto Parcialmente Disidente del Juez Eduardo Vio Grossi, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso San Miguel Sosa y Otras Vs. Venezuela, Sentencia de 8 de febrero de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas); Voto Parcialmente Disidente del Juez Eduardo Vio Grossi, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Lagos del Campo Vs. Perú, Sentencia de 31 de agosto de 2017, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costa), y Voto Individual del Juez Eduardo Vio Grossi, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y Otros Vs. Perú, Sentencia de 23 de noviembre de 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

seguridad, la salud y la higiene en el trabajo como tampoco a la de los demás derechos económicos, sociales y culturales. La existencia de tales derechos no es objeto del presente escrito. Lo que, en cambio, se sostiene aquí es únicamente que la Corte, contrariamente a lo indicado en la Sentencia, carece de competencia para conocer, al amparo de lo previsto en el artículo 26 de la Convención¹⁶, de las violaciones de aquellos, esto es, que las presuntas vulneraciones de esos derechos no son susceptibles de ser justiciables ante ella.

15. Lo anterior no implica, por ende, que las violaciones de dichos derechos no puedan ser justiciables ante las jurisdicciones nacionales correspondientes. Ello dependerá de lo que dispongan los respectivos ordenamientos internos, materia que escapa, en todo caso, al objeto del presente documento y que se inserta en la jurisdicción interna, doméstica o exclusiva de los Estados Partes de la Convención¹⁷.

16. Lo que se sostiene en este voto supone que se debe distinguir entre los derechos humanos en general, que, en toda circunstancia, deben ser respetados en virtud de lo prescrito en el Derecho Internacional y aquellos que, además, pueden ser justiciables ante una jurisdicción internacional. A este respecto, cabe llamar la atención de que solo existen tres tribunales internacionales en materia de derechos humanos, a saber, la Corte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Pues bien, no todos los Estados de las respectivas regiones, han aceptado la jurisdicción del tribunal correspondiente. Por otra parte, no todas las regiones del mundo disponen de una jurisdicción internacional en materia de derechos humanos. Tampoco se ha creado un tribunal universal de derechos humanos.

17. La circunstancia, pues, de que un Estado no haya aceptado ser sometido a una instancia jurisdiccional internacional en materia de derechos humanos, no significa que éstos no existan y que no puedan eventualmente violarse. El Estado los debe, de todas maneras, respetar, aunque no exista un tribunal internacional al que se pueda concurrir en el evento de que los vulnere y ello máxime si son consagrados en un tratado del que es Estado Parte. En tal eventualidad, la sociedad internacional podrá emplear medios netamente diplomáticos o políticos para lograr el restablecimiento del respeto de los derechos en comento. Entonces, un asunto es la consagración internacional de éstos, y otro, el instrumento internacional que se emplee para lograr que se restablezca su vigencia en las situaciones en que sean violados.

B. La interpretación del artículo 26.

18. En vista de que la Convención es un tratado entre Estados y, por ende, regida por el Derecho Internacional Público¹⁸, las razones que sustentan este disenso se encuentran, principalmente, en la interpretación que, acorde a los métodos de interpretación de los tratados previstos en la Convención de Viena, se debe hacer del artículo 26. Dichos métodos, que deben ser concordantes o en armonía entre sí, sin que ninguno prevalezca sobre los

¹⁶ En adelante, artículo 26.

¹⁷ Supra, Nota N° 8.

¹⁸ Art. 2 de la Convención de Viena: "Términos empleados. 1. Para los efectos de la presente Convención: a) se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular".

otros, dicen relación con la buena fe, el tenor literal de los términos del tratado, el contexto de ellos y el objeto y fin de aquél¹⁹.

19. De lo que se trata, entonces, es interpretar, según esos métodos, el artículo 26, el que establece:

"Desarrollo Progresivo. 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."

a. Buena fe.

20. El método sustentado en la buena fe implica que lo pactado por los Estados Partes del tratado de que se trate debe entenderse a partir de que efectivamente ellos tuvieron la voluntad de concordarlo, de suerte de que realmente se aplicara o tuviera un efecto útil. En este sentido, la buena fe se vincula estrechamente al principio "*pacta sunt servanda*" contemplado en el artículo 26 de la Convención de Viena²⁰.

21. En esta perspectiva, es más que evidente que el efecto útil de esa norma es que los Estados Partes de la Convención realmente adopten las providencias en vista de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas de la OEA, y todo ello según los recursos disponibles. La obligación de los Estados prevista en el artículo 26 es, entonces, la de adoptar las medidas para ser efectivos los señalados derechos y no a que éstos realmente lo sean. La obligación es de comportamiento, no de resultado.

22. En esa misma dirección, es necesario llamar la atención acerca de que lo que establece el artículo 26 es semejante a lo previsto en el artículo 2 de la Convención, esto es, que los Estados se obligan a adoptar, en el primero, medidas si el ejercicio de los derechos consagrados en el artículo 1.2 de la Convención no estuviere garantizado²¹ y en segundo, providencias en vista de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas de la OEA que alude, aunque ambas disposiciones difieren en que esta última condiciona el cumplimiento de lo que establece a la disponibilidad de los correspondientes recursos.

23. Considerando lo precedente, importa interrogarse, en consecuencia, respecto la razón por la que se convino el artículo 26 y, por tanto, por qué no se abordaron los derechos a que se remite de la misma forma en que se hizo en cuanto a los derechos civiles y políticos. La respuesta sustentada en la buena fe no puede ser otra que la Convención contempló que ambos tipos de derechos humanos, si bien están estrechamente vinculados entre sí en razón

¹⁹ *Supra*, Nota N° 11.

²⁰ "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe."

²¹ Art. 2: "Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

del ideal al que se aspira, cual es, según su Preámbulo, el de crear las condiciones que permitan su "goce"²², son, empero, distintos y particularmente, de desigual desarrollo en el ámbito del Derecho Internacional Público, por lo que deben tener un tratamiento diferenciado, que es precisamente lo que aquella hace en vista de lo que también indica su Preámbulo²³.

24. Entonces y al amparo del principio de buena fe, procede subrayar que, de la circunstancia de que en el Preámbulo de la Convención se afirme que la persona debe gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos, no se colige, como lo hace la Sentencia, que el efecto útil del artículo 26 sea que la violación de los derechos a que alude son justiciables ante la Corte, sino que los Estados adopten las providencias pertinentes para hacer progresivamente efectivos dichos derechos.

25. Como una acotación adicional, resulta imperioso expresar que es sorprendente que la Sentencia no se haya referido, en parte alguna, a la buena fe como elemento tan esencial como los otros que contempla el art. 31.1 de la Convención de Viena para la interpretación de los tratados, todos los cuales deben ser empleados simultánea y armoniosamente, sin privilegiar o desmerecer a uno u otro. En el mismo sentido, es también insólito que no suministre ninguna explicación acerca de la inclusión del artículo 26 en un capítulo separado de los derechos políticos y civiles y, en particular, de cuál sería su razón de ser y su efecto útil. La Sentencia no da respuesta alguna en lo que dice relación al motivo o razón de la existencia del artículo 26 en tanto norma diferente a las previstas en cuanto a los derechos civiles y políticos.

26. En suma, entonces, la buena fe conduce a estimar al artículo 26 en su propio mérito, lo que implica que debe ser interpretado, no como reconociendo derechos que no enumera ni desarrolla, como se hace en autos, sino como remitiendo, para conocerlos, a normas distintas a las de la Convención, como son las de la Carta de la OEA y que, por ende, su efecto útil propio o particular, es, se reitera, que los Estados Partes de la Convención adopten providencias para hacer progresivamente efectivos los derechos que se derivan de aquellas normas y todo ello según los recursos disponibles.

b. Tenor literal.

27. Al interpretar el artículo 26 a la luz de su tenor literal o corriente, se puede concluir en que dicha norma:

²² Párr. 4º del Preámbulo de la Convención: "*Reiterando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.*"

²³ 5º Considerando del Preámbulo: "[...]la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria (Buenos Aires, 1967) aprobó la incorporación a la propia Carta de la Organización de normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educacionales y resolvió que una convención interamericana sobre derechos humanos determinara la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia".

- i. se encuentra, como única disposición, en el Capítulo III, denominado “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”²⁴, de la Parte I, titulada, “*Deberes de los Estados y Derechos Protegidos*”, la que también comprende al Capítulo I “*Enumeración de Deberes*”, su Capítulo II “*Derechos Civiles y Políticos*”; por lo que, en consecuencia, se puede desprender de lo expuesto que es el propio instrumento convencional el que hace una nítida distinción entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, dándoles así a cada una de estas dos últimas categorías de derechos una consideración especial y diferente;
- ii. no enumera ni detalla o especifica los derechos que alude, tan solo los identifica como los “que se derivan²⁵ de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la” OEA, vale decir, derechos que se desprenden o se pueden inferir²⁶ de disposiciones de esta última;
- iii. no prescribe el respeto de los derechos a que se refiere ni que se garantice su respeto, tampoco los consagra o contempla;
- iv. no hace efectivos o exigibles tales derechos, pues si así lo hubiera querido, lo habría expresado derechamente y sin ambigüedad alguna, es decir, a contrario de lo que señala la Sentencia, no “realiza una remisión directa a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA”²⁷, sino más bien, tan solo contempla, según los propios términos de aquella, un “reconocimiento implícito en” esta última²⁸.
- v. dispone, en cambio, una obligación de hacer, no de resultado, consistente en que los Estados Partes de la Convención deben “adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos” a que alude;
- vi. indica que la obligación de comportamiento que establece se cumple “en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”, con lo que no sólo refuerza la falta de efectividad de tales derechos, sino que condiciona la posibilidad de cumplir aquella a la existencia de los recursos de que el pertinente Estado disponga para ello; y
- vii. hace depender la adopción de las medidas de que se trata, no sólo de la voluntad unilateral del correspondiente Estado, sino de los acuerdos que él pueda llegar con otros Estados, también soberanos, y con organizaciones internacionales de cooperación.

²⁴ El Capítulo IV de la Parte I se titula “*Suspensión de Garantías, Interpretación y Aplicación*” y el Capítulo V de la misma, “*Deberes de las personas*”.

²⁵ “Derivar: Dicho de una cosa: Traer su origen de otra.” Cfr. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 2018.

²⁶ “Inferir: Deducir algo o sacarlo como conclusión de otra cosa”, *Idem*.

²⁷ Párr. 155 de la Sentencia.

²⁸ *Idem*.

28. Igualmente se puede concluir en que los derechos en cuestión no son, en términos empleados por la Convención, "reconocidos"²⁹, "establecidos"³⁰, "garantizados"³¹, "consagrados"³² o "protegidos"³³ en o por ella y en relación al derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que aseguren la seguridad e higiene en el trabajo, tampoco es, como lo indica la Sentencia, "un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención"³⁴ o "un derecho reconocido" por "el artículo 26"³⁵, sino que es un derecho que se *deriva de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la OEA*, es decir, es un derecho que tiene su origen esta última y no en la Convención.

29. En síntesis, la Convención no "realiza", como lo afirma la Sentencia, "una remisión directa a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA", sino que, tal como por lo demás textualmente aquella lo indica, los derechos de que se trata "pueden ser derivados interpretativamente del artículo 26", de lo que, por otra parte, se colegiría "su existencia y reconocimiento implícito en la Carta"³⁶. Para determinar esos derechos y estimarlos como "reconocidos", "establecidos", "garantizados", "consagrados" o "protegidos" por la Convención, sería necesario interpretar las citadas normas de la Carta de la OEA, derivar de allí los derechos correspondientes y considerarlos,

²⁹ Art. 1.1: "Obligación de Respetar los Derechos. 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."

Art. 22.4: "Derecho de Circulación y de Residencia. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público."

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

Art. 29.a): "Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella".

Art. 30: "Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas."

Art. 31: "Reconocimiento de Otros Derechos. Podrán ser incluidos en el régimen de protección de esta Convención otros derechos y libertades que sean reconocidos de acuerdo con los procedimientos establecidos en los artículos 76 y 77."

Art. 48.1.f): "1. La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención, procederá en los siguientes términos: [...] se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención."

³⁰ Art. 45.1: "Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la Comisión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención."

³¹ Art. 47.b: "La Comisión declarará inadmisible toda petición o comunicación presentada de acuerdo con los artículos 44 ó 45 cuando: [...] no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por esta Convención".

³² *Supra*, Art. 48.1.f), cit. Nota N° 29.

³³ Art. 4.1: "Derecho a la Vida. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente."

Art. 63.1: "Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada."

³⁴ Párr. 155.

³⁵ Párrs. 156 y 157.

³⁶ *Idem*, Nota N° 34.

consecuentemente, reconocidos, más no expresamente, sino que solo implícitamente, por dicho tratado, ejercicios intelectuales estos últimos demasiados alejados de las expresiones directas y claras de la Convención respecto de los derechos a que ella se refiere.

30. Evidentemente, no se puede compartir la postura adoptada en la Sentencia, por de pronto, porque el artículo 26 no reconoce derecho alguno, sino que se remite a las normas de la OEA que señala, de las que, por lo demás y a su vez, se derivarían derechos y enseguida, puesto lo que aquella indica, se aparta totalmente de lo que norma explícitamente establece, sin suministrar fundamento alguno de su proceder, sino únicamente explicaciones que parecen elaboradas para interpretarlo en abierta contraposición a lo que textual y claramente indica.

31. Al actuar en esa dirección, indudablemente que la Sentencia hace caso omiso del tenor literal del artículo 26 y, consecuentemente, no aplica armoniosamente a su respecto lo previsto en el artículo 31.1 de la Convención de Viena ni efectúa, en rigor, una interpretación de aquél. Al parecer, el tenor literal de lo pactado no tiene, para la Sentencia, relevancia alguna y, por ende, lo considera como un mero formulismo, lo que le posibilita atribuir a dicha disposición un sentido y alcance que escapa con mucho a lo que los Estados expresamente estamparon, como si en realidad quisieron convenir otra cosa, lo que, evidentemente, choca contra toda lógica.

32. Por el contrario, fundadamente se puede sostener que, de acuerdo a su tenor literal y el principio de buena fe, el artículo 26, por una parte, no plantea varias posibilidades de aplicación, esto es, dudas acerca de su sentido y alcance y que, en consecuencia, justifiquen la interpretación que se aparte ostensiblemente de lo pactado, y por la otra, no establece derecho humano alguno y, menos aún, que puedan ser exigibles ante la Corte, sino que alude a obligaciones de hacer, no de resultado, asumidas por los Estados Partes de la Convención.

33. En definitiva, se puede concluir, a contrario de lo que sostiene en autos, en que, "*conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado*", el artículo 26 no constituye título suficiente para recurrir a la Corte en resguardo de los derechos que "*derivan*" de la Carta de la OEA y que, por ende, no son "*reconocidos*", "*establecidos*", "*garantizados*", "*consagrados*" o "*protegidos*" en o por la Convención, los únicos respecto de los que, por su violación son justiciables ante la instancia jurisdiccional interamericana.

c. Método subjetivo.

34. Al intentar desentrañar la voluntad de los Estados Partes de la Convención respecto del artículo 26, resulta menester referirse, siempre conforme a lo previsto en la Convención de Viena, al contexto de los términos, por lo que se debe aludir al sistema consagrado en la Convención en el cual se inserta dicho artículo, lo que importa que:

- a) dicho sistema está conformado por los deberes y derechos que dispone, los órganos encargados de garantizar su respeto y exigir su cumplimiento y disposiciones concernientes a la Convención³⁷;
- b) en lo relativo a los deberes, ellos son dos, a saber, la “*Obligación de Respetar los Derechos*”³⁸ y el “*Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno*”³⁹ y, en lo atinente a los derechos, ellos son los “*Derechos Civiles y Políticos*” y los “*Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”⁴⁰; y
- c) en lo pertinente a los órganos, ellos son la Comisión, la Corte⁴¹ y la Asamblea General de la OEA, correspondiéndole a la primera la promoción y defensa de los derechos humanos⁴², a la segunda, interpretar y aplicar la Convención⁴³ y a la tercera, adoptar las medidas que correspondan para hacer cumplir el pertinente fallo⁴⁴;

35. De la interpretación armónica de esas normas, se puede colegir que a los Estados que han reconocido la competencia contenciosa de la Corte, únicamente se les puede requerir, en cuanto al caso que le ha sido sometido a ésta, el debido respeto de los derechos civiles y políticos “reconocidos”, “establecidos”, “garantizados”, “consagrados” o “protegidos” por la Convención y además, siempre que eventualmente sea menester, la adopción, “*con arreglo a (los) procedimientos constitucionales* (del correspondiente Estado) y a las disposiciones de (aquella) [...], las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

36. En cambio, respecto de los derechos “que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la” OEA, únicamente se puede requerir de los Estados la adopción “por vía legislativa u otros medios apropiados”, de “*providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad*” de aquellos y ello “en la medida de los recursos disponibles”.

³⁷ “Parte III, “Disposiciones generales y transitorias”.

³⁸ *Supra*, Nota N° 29, Art. 1.1.

³⁹ *Supra*, Nota N° 21.

⁴⁰ Parte I, Capítulo II, arts. 3 a 25. Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 3), Derecho a la vida (art. 4), Derecho a la integridad personal (art. 5), Prohibición de la esclavitud y la servidumbre (art. 6), Derecho a la libertad personal (art. 7), Garantías judiciales (art. 8), Principio de legalidad y de retroactividad (art. 9), Derecho a indemnización (art. 10), Protección de la honra y de la dignidad (art. 11), Libertad de conciencia y de religión (art. 12), Libertad de pensamiento y de expresión (art. 13), Derecho de rectificación o respuesta (art. 14), Derecho de reunión (art. 15), Libertad de asociación (art. 16), Protección a la familia (art. 17), Derecho al nombre (art. 18), Derechos del niño (art. 19), Derecho a la nacionalidad (art. 20), Derecho a la propiedad privada (art. 21), Derecho de circulación y de residencia (art. 22), Derechos políticos (art. 23), Igualdad ante la ley (art. 24) y Protección judicial (art. 25).

⁴¹ Art.26, *cit.*

⁴² “Parte II Medios de Protección.” Art. 33: “Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención:

a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Comisión, y
b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Corte.”

⁴³ *Supra*, Nota N° 13.

⁴⁴ *Supra*, Nota N° 9, Art. 62.3.

⁴⁵ Art. 65: “La Corte someterá a la consideración de la Asamblea General de la Organización en cada período ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos.”

37. Ahora bien, procede dejar constancia, a los efectos de la aplicación de este método de interpretación, que, acorde a lo dispuesto en el párrafo 5 del Preámbulo de la Convención, que en la Carta de la OEA se incorporaron “*normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educacionales*” y que en la Convención se determinó “*la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia*”.

38. Es decir, ha sido la propia Convención la que, en cumplimiento de dicho mandato y como ya se ha afirmado, le dio a los derechos civiles y políticos un tratamiento diferenciado de los derechos económicos sociales y culturales, expresado, como ya se afirmó, el primero en el Capítulo II de la Parte I de la Convención y el segundo en el Capítulo III de la misma parte e instrumento. De suerte, por tanto, que la indivisibilidad de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales a que hace referencia el Preámbulo de la Convención, es al “*goce*” de ambos tipos de derechos humanos y no a que deban someterse a las mismas reglas para su ejercicio y fiscalización internacional.

39. Asimismo, es menester hacer presente que, en cuanto a lo que el artículo 31.2 de la Convención de Viena considera como contexto, no existe acuerdo alguno que se refiera a (la Convención) y “*haya sido concertado entre todas las partes con motivo de su celebración*” ni tampoco algún “*instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración*” de la Convención y “*aceptado por las demás como instrumento referente*” a ella.

40. Tampoco existe junto al contexto, como lo dispone el artículo 31.3 de la Convención de Viena, algún “*acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación*” de la Convención “*o de la aplicación de sus disposiciones*” ni una “*práctica ulteriormente seguida en la aplicación*” de ella, “*por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de su interpretación*”, salvo el Protocolo de San Salvador, al que se hará referencia más adelante.

41. Por ende, no resulta aceptable que, ante la ausencia de lo que se conoce como la “interpretación auténtica”⁴⁵ de la Convención, su sentido y alcance sean determinados por la Corte al margen y aún en contradicción con lo pactado por sus Estados Partes. La Convención, como todo tratado, no existe al margen de lo que estos últimos expresamente convinieron.

42. Por otra parte, en el intento por justificar la judicialización ante la Corte del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo y apoyándose en lo prescrito en el artículo 31.3.c) de la Convención de Viena, la Sentencia acude a tratados ratificados por Brasil, como, en consecuencia, fuentes autónomas del Derecho Internacional, es decir, que crean derechos. Empero, esas fuentes solo aludirían a la existencia del antes indicado derecho, lo que, como se expresó, no era objeto de la causa de autos ni es, consecuentemente, abordado en este escrito, y no expresan absolutamente nada sobre la judicialización de las eventuales violaciones de aquél.

43. Es lo que ocurre con la referencia al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴⁶, a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de

⁴⁵ Denominación dada por la doctrina.

⁴⁶ Párr. 162 de la Sentencia.

Discriminación contra la Mujer⁴⁷, a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo⁴⁸ y⁴⁹, al Convenio No. 81 de 1947 de la OIT, sobre la Inspección del Trabajo⁵⁰, y al Convenio No. 155 de 1981 de la OIT, sobre seguridad y salud de los trabajadores⁵¹, instrumentos jurídicos, se reitera, que no contemplan la posibilidad de recurrir ante la Corte u otro tribunal internacional, por las eventuales violaciones del derecho al trabajo.

44. Tampoco la Sentencia recurre a fuentes auxiliares del Derecho Internacional, esto es, a las que ayudan en la determinación de las reglas de derecho aplicables, como son la jurisprudencia, la doctrina o las resoluciones de organizaciones internacionales declarativas de derecho⁵². Únicamente apela sea a su propia jurisprudencia, lo cual es útil básicamente para demostrar coherencia en su proceder, más no necesariamente para determinar las reglas jurídicas aplicables, sea a resoluciones de organizaciones internacionales no vinculantes para los Estados, es decir, a meras recomendaciones, y que, además, no interpretan a la Convención ni tienen por objeto hacerlo.

45. Lo último indicado acontece con Observaciones Generales No. 14,⁵³ 18⁵⁴ y 23⁵⁵, todas del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Y es que esos instrumentos, más que interpretar una norma convencional y menos aún a la Convención, constituyen expresión de aspiraciones, por lo demás legítimas, de cambio o desarrollo del Derecho Internacional en la materia a la que cada uno se refiere. Por otra parte, no se debe olvidar que ni siquiera emanen de un funcionario o de un órgano internacional del SIDH.

46. En cuanto a la Declaración Universal de Derechos Humanos⁵⁶ y a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁵⁷ referidas en la Sentencia, si bien es cierto que ellas son Resoluciones Declarativas de Derecho, en cuanto dan cuenta de principios generales de Derecho aplicables en las materias correspondientes, reconocidos además, por la Convención en orden a que “*los derechos esenciales del hombre[...]*(que) tienen como fundamento los atributos de la persona humana” y de que son “*principios [...] consagrados en*” ella⁵⁸, no es menos cierto que tales Declaraciones no contemplan ni hacen

⁴⁷ Párr. 163.

⁴⁸ Párr. 164.

⁴⁹ En adelante, la OIT.

⁵⁰ Párr. 164.

⁵¹ Párr. 165.

⁵² Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia: “La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar: a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; h. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59. 2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio ex aequo et bono, si las partes así lo convinieren.”

⁵³ Párr. 166 de la Sentencia.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ Art. 167.

⁵⁶ Párr. 162.

⁵⁷ Párr. 161.

⁵⁸ Párrs. 2 y 3 de Preámbulo: “Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos;

referencia a mecanismo alguno de control del respeto de dichos principios. Cabe añadir que la citada Declaración Americana, por ser anterior a la Convención, no la interpreta, sino más exactamente, esta última se celebra en virtud de lo proclamado en aquella, para precisamente establecer mecanismos de control⁵⁹.

47. Con relación a la alusión que la Sentencia hace al artículo 29 de la Convención⁶⁰, conocido como principio *pro personae*, procede recordar que se trata de una norma concerniente a la interpretación de los derechos reconocidos en dicho instrumento y no de los mecanismos de control previstos en el mismo. Igualmente es menester no olvidar que la citada disposición es atingente a la interpretación de la Convención, mandatando que, en ese ejercicio, el sentido y alcance que se logre no puede implicar una limitación del derecho humano de que se trate, tal como es reconocido por ella o por los otros instrumentos jurídicos que señala. Por ende, el citado artículo no tiene por objeto otorgar la facultad a la Corte para pronunciarse sobre la judicialización de las presuntas violaciones de los derechos humanos, sino que, más propiamente, le establece una condición para la interpretación de la Convención. Y tampoco establece la facultad de la Corte de interpretar otros tratados o instrumentos jurídicos internacionales sino únicamente en la medida que sea necesario para determinar si ellos establecen un sentido y alcance más amplio que el que se puede determinar del derecho humano garantizado en la Convención.

48. Igualmente, parece necesario formular unas breves acotaciones acerca de las expresiones de la Sentencia de que “*los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales*”⁶¹. La primera anotación es que ello está previsto en el artículo 31.3. a) y b) de la Convención de Viena, al disponer que, junto al contexto, se debe tener los acuerdos y la práctica de los Estados sobre la interpretación del tratado de que se trate. Lo evolutivo debe ser, entonces, más el Derecho aplicable que la jurisprudencia que se expida sobre él.

49. La segunda observación es que, en consecuencia, en la interpretación se debería tener presente que, para la determinación de “*la evolución de los tiempos*” y de “*las condiciones de vida actuales*”, no solo bastaría una afirmación genérica y, en ocasiones, sin mayor sustento científico por parte de entidades no estatales, sino que ella debería ser compartida por la sociedad internacional y, en el caso de la Convención, por la sociedad interamericana, una y otra conformada aún hoy principalmente por Estados soberanos. De

Considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional;”

⁵⁹ *Supra*, Nota N° 23.

⁶⁰ “Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

⁶¹ Párr. 158.

otra forma, se le estaría confiriendo a dichas entidades particulares la facultad de determinar la referida evolución y las condiciones de vida actuales, lo que no solo podría conducir a afirmaciones arbitrarias, sino que también atentaría contra la participación ciudadana, a través de Estados democráticos, en los asuntos internacionales.

50. En suma, teniendo presente que los textos antes aludidos son invocados por la Sentencia a fin de fundamentar su posición en cuanto a que la Corte tiene competencia para conocer y resolver sobre las eventuales violaciones al derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo, se puede afirmar categóricamente que lo cierto es que, en el mejor de los casos, aquellos instrumentos podrían ser considerados como reconocimientos de la existencia de esos derechos, más no de la mencionada competencia. Es, pues, irrefutable que ninguno de ellos, se reitera, ninguno, dice relación o dispone que las presuntas violaciones de los citados derechos puedan ser llevadas ante la Corte para que resuelva sobre ellas.

51. A lo precedentemente indicado, procede añadir que las referencias que la Sentencia hace a la legislación interna del Estado⁶² tampoco justifican la tesis sostenida por ella en cuanto a que habilitaría para que se pudiera recurrir ante la Corte por las violaciones de los derechos antes mencionados. La competencia de la Corte deriva de la facultad que se le concede por la Convención y no por una disposición del derecho interno del Estado de que se trate, aunque, evidentemente, dicho ordenamiento jurídico se debe tener presente, conforme lo indica el citado artículo 29, al momento de interpretar aquella a los efectos de que ello no limite el goce y el ejercicio de un derecho reconocido por este último.

52. Con respecto a lo sostenido precedentemente, se debe remarcar que en la propia Sentencia se indica que a lo que se refiere es a la determinación del contenido y alcance del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo⁶³ y de allí es que concluye en "*que existe una referencia con el suficiente grado de especificidad al derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias para derivar su existencia y reconocimiento implícito en la Carta de la OEA*"⁶⁴. No se refiere, entonces, a la judicialización ante la Corte.

53. Adicionalmente, se debe advertir que en otras sentencias de la Corte se alcanzó un resultado análogo al que se pretende en autos, aplicando únicamente disposiciones de la Convención referentes a derechos que ésta reconoce y lógicamente dentro de los límites de ellas, sin haber tenido necesidad de recurrir al artículo 26. De modo, pues, que no se vislumbra la razón por la insistencia de señalar dicha norma como fundamento para que las violaciones de los derechos humanos que se "derivan" de la Carta de la OEA puedan ser conocidas por la Corte, cuando es evidente que ello resulta superfluo.

54. Lo anterior es tanto más cierto cuando se constata que la Sentencia, al declarar, sobre la base del artículo 26, la violación del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo, lo hace junto

⁶² Párrs. 150, 151 y 152.

⁶³ Párr. 156.

⁶⁴ Párr. 155.

con declarar también violado el artículo 19, atingente a los derechos del niño, con lo que, lo privó de la fortaleza de la que, *per se*, goza, sentando así un precedente de que, en el futuro, no pueda ser invocado como el único fundamento para declarar su eventual violación. Un lamentable retroceso, pues, en esta materia.

55. De lo reseñado, se puede concluir, por lo tanto, que la aplicación del método subjetivo de interpretación de los tratados, conduce al mismo resultado ya antes señalado, a saber y a diferencia de lo que indica la Sentencia, que en momento alguno se incluyó a los derechos económicos, sociales y culturales que se “*derivan*” de las normas de la Carta de la OEA, entre ellos, el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo, en el régimen de protección previsto en la Convención.

d. Método funcional o teleológico.

56. Al tratar de precisar el objeto y fin de la disposición convencional que interesa, se puede sostener que:

- a) el propósito de los Estados al suscribir la Convención fue “*consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre*”⁶⁵;
- b) para ello y tal como ya se señaló⁶⁶, “*la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria (Buenos Aires 1967) aprobó la incorporación a la propia Carta de la Organización (de los Estados Americanos) de normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educacionales*” y se “*resolvió que una Convención interamericana sobre derechos humanos determinara la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia*”;
- c) es del todo evidente, entonces, que, lo dispuesto en la citada Conferencia se cumplió, en lo concerniente a los derechos económicos, sociales y educacionales, con el Protocolo de Buenos Aires y en lo que respecta a la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia, con la Convención; y
- d) es, por tanto, dando cumplimiento a ese mandato, que se incluyó el artículo 26 en la Convención en un capítulo separado del relativo a los derechos políticos y civiles y, además, estableciendo una especial obligación para los Estados Partes de la Convención, no existente en cuanto a los recién mencionados derechos, a saber, la de adoptar las “*providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los*” derechos a los que se refiere y ello “*en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados*”.

⁶⁵ párr. 1º del Preámbulo.

⁶⁶ *Supra*, Nota N° 23.

57. En otros términos, el objeto y fin del artículo 26 es que se adopten las providencias que señala para lograr la efectividad de los derechos que indica y no que éstos sean exigibles de inmediato y menos aún que sean justiciables ante la Corte, como lo afirma la Sentencia⁶⁷. Téngase en cuenta, a este respecto, que el propio título de la disposición es “Desarrollo Progresivo” y que el del Capítulo III, del que es la única norma, es “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, de donde se colige que lo que ordena tal norma, su objeto y fin, es que se adopten medidas para lograr, progresivamente, la efectividad de los derechos a que se refiere y no que éstos sean efectivos.

58. Aceptar que, para interpretar una específica disposición de la Convención, bastaría evocar el objeto y fin general de ésta antes señalado, de suyo amplio vago o impreciso y, por tanto, implicaría afectar la seguridad y certeza jurídicas que debe caracterizar a todo fallo de la Corte, puesto que dejaría a su criterio, con extenso margen, la determinación de los derechos que derivan de las mencionadas normas de la Carta de la OEA, por lo que los Estados Partes de la Convención no sabrían, con antelación a los juicios correspondientes, cuales son.

59. Es por tal motivo que no se puede compartir el criterio expuesto en la Sentencia, en el sentido de que, en mérito de lo previsto en los artículos 1 y 2 de la Convención, el artículo 26 distingue entre “aspectos que tienen una exigibilidad inmediata” y “aspectos que tienen un carácter progresivo”⁶⁸, puesto que ello se aparta ostensiblemente de lo previsto en las aludidas disposiciones, que establecen que los derechos a que se refieren son únicamente los “reconocidos”, “establecidos”, “garantizados”, “consagrados” o “protegidos” en o por ella, lo que no acontece con los aludidos por el artículo 26. Además, la indicada distinción que hace la Sentencia sería, en sí misma, confusa y aún contradictoria, ya que, por una parte, no se sabría con certeza y con antelación al proceder cuales aspectos o más exactamente, cuales derechos a que alude el artículo 26 serían exigibles de inmediato y cuales requerirían que progresen con tal propósito y por la otra, los primeros no requerirían la adopción de providencias para ser exigibles, mientras los otros no podrían serlo en tanto no se adopten aquellas.

60. Por otra parte, un proceder como el aludido, conllevaría, por parte de la Corte, la asunción de la función normativa internacional, que, en lo concerniente a la Convención, solo corresponde a sus Estados Partes⁶⁹. Y ello en atención a que, con la ausencia de

⁶⁷ Párr. 172.

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Art. 31: “Reconocimiento de Otros Derechos. Podrán ser incluidos en el régimen de protección de esta Convención otros derechos y libertades que sean reconocidos de acuerdo con los procedimientos establecidos en los artículos 76 y 77.”

Art. 76: “1. Cualquier Estado parte directamente y la Comisión o la Corte por conducto del Secretario General, pueden someter a la Asamblea General, para lo que estime conveniente, una propuesta de enmienda a esta Convención.

2. Las enmiendas entrarán en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que se haya depositado el respectivo instrumento de ratificación que corresponda al número de los dos tercios de los Estados Partes en esta Convención. En cuanto al resto de los Estados Partes, entrarán en vigor en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación.”

Art. 77: “1. De acuerdo con la facultad establecida en el artículo 31, cualquier Estado parte y la Comisión podrán someter a la consideración de los Estados Partes reunidos con ocasión de la Asamblea General, proyectos de protocolos adicionales a esta Convención, con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades.

especificación de los derechos que se derivan de las normas de la Carta de la OEA, la Corte podría establecer derechos no expresamente previstos en dichas normas y disponer que son justiciables ante ella.

61. En definitiva, pues, discrepando de la Sentencia, se puede afirmar que la aplicación del método funcional o teleológico de interpretación de tratados respecto del artículo 26 de la Convención conduce a la misma conclusión a que se llega con la utilización de los demás métodos de interpretación de tratados, es decir, que dicha disposición no tiene por finalidad establecer derecho humano alguno, sino únicamente consagrar el deber de los Estados Partes de adoptar medidas para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales que se “*derivan*” de la Carta de la OEA.

e. **Medios Complementarios.**

62. En lo concerniente a los medios complementarios de interpretación de tratados, es de destacar que, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de 1969, en la que se acordó el texto definitivo de la Convención, se propusieron en esta materia, dos artículos. Uno fue el 26 en los términos que actualmente figura en la Convención. Dicho artículo fue aprobado⁷⁰.

63. El otro artículo propuesto, el 27, expresaba:

“Control del Cumplimiento de las Obligaciones. Los Estados Partes deben remitir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos copia de los informes y estudios que en sus respectivos campos someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que aquélla verifique si se están cumpliendo las obligaciones antes determinadas, que son la sustentación indispensable para el ejercicio de los otros derechos consagrados en esta Convención.”

64. Nótese que el mencionado proyecto de artículo 27, que no fue aprobado⁷¹, se refería a “informes y estudios” para que la Comisión verificara si se estaban cumpliendo las referidas obligaciones y distinguía, entonces, entre, por una parte, “*las obligaciones antes determinadas*”, obviamente en el artículo 26, es decir, las pertinentes a los derechos que “*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*” y por la otra parte, “*los otros derechos consagrados en esta Convención*”, esto es, los “*derechos civiles y políticos*”.

65. De suerte que, con la adopción del artículo 26, no se tuvo la intención de incorporar los derechos económicos, sociales y culturales en el régimen de protección previsto en la Convención. La única proposición que hubo al respecto fue que se sometiera a examen de

2. *Cada protocolo debe fijar las modalidades de su entrada en vigor, y se aplicará sólo entre los Estados Partes en el mismo.*

⁷⁰ Cfr. Actas de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, 7 a 22 de noviembre de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2, p. 318.

⁷¹ Cfr. Actas de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, 7 a 22 de noviembre de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2, p. 448.

órganos de la OEA el cumplimiento de las obligaciones referidas a esos derechos, por estimar que dicho cumplimiento era la base para la realización de los derechos civiles y políticos. Y, como se indicó, esa propuesta no fue acogida. Ello confirma, por lo tanto, que los Estados Partes de la Convención no tuvieron la voluntad alguna de incluir a los derechos económicos, sociales y culturales en el régimen de protección que establece, en cambio, para los derechos civiles y políticos⁷².

C. La Carta de la OEA.

66. Pues bien, atendido el hecho de que el artículo 26 remite a "*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*", resulta indispensable, para conocer el alcance de aquél, referirse asimismo al contenido de las mencionadas normas y, en particular, a las citadas en la Sentencia.

67. Con relación al derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo, la Sentencia evoca a los artículos 45.b y c⁷³, 46⁷⁴ y 34.g⁷⁵ de la Carta de la OEA⁷⁶.

68. Ahora bien, en base a esos artículos, en la Sentencia se afirma que "*la Corte considera que existe una referencia con el suficiente grado de especificidad al derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias para derivar su existencia y reconocimiento implícito en la Carta de la OEA*"⁷⁷. Sin embargo, basta la sola lectura de las normas citadas para comprobar, con claridad y sin la menor duda, que ellas establecen obligaciones de hacer o de comportamiento, expresadas en los "*máximos esfuerzos*" a que los Estados se comprometen a fin de lograr la aplicación de "*principios*" y "*mecanismos*" o para facilitar la integración latinoamericana, la armonización de las legislaciones laborales y la protección de los derechos de los trabajadores, o para lograr la "*meta básica*" consistente

⁷² Cfr. Voto concurrente del Juez Alberto Pérez Pérez, *Caso Gonzales Lluy y Otros Vs. Ecuador*, Sentencia de 1 de septiembre de 2015, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

⁷³ Artículo 45 de la Carta de la OEA: "*Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: [...] b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar; c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva [...].*

⁷⁴ Artículo 46 de la Carta de la OEA: "*Los Estados miembros reconocen que, para facilitar el proceso de la integración regional latinoamericana, es necesario armonizar la legislación social de los países en desarrollo, especialmente en el campo laboral y de la seguridad social, a fin de que los derechos de los trabajadores sean igualmente protegidos, y convienen en realizar los máximos esfuerzos para alcanzar esta finalidad.*"

⁷⁵ Artículo 34.g de la Carta de la OEA: "*Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: [...] g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos.*"

⁷⁶ Párr. 155.

⁷⁷ *Idem*.

en salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos. No se debe olvidar que todas las normas citadas se encuentran en el Capítulo VII de aquella, denominado "*Desarrollo Integral*". De modo, pues, que tales normas no establecen obligaciones de resultado, esto es, no disponen que se respeten los derechos humanos que se deriven de las normas que alude, sino que se realicen los máximos esfuerzos para lograr así los *principios, mecanismos y metas* que indican.

69. Así las cosas, el abanico de posibilidades de las que el intérprete podría "derivar" derechos humanos no expresamente contemplados en norma internacional alguna sería enorme, por no afirmar, sin límite. De continuar la Corte con esta tendencia y llevada a su extremo, todos los Estados Partes de la Convención y que han aceptado su jurisdicción, eventualmente podrían ser llevados ante ella por no alcanzar plenamente los "*principios*", "*metas*" o "*mecanismos*" contempladas en la Carta de la OEA de los que la Sentencia deriva derechos, lo que, a todas luces, parecería alejado de lo que los Estados Partes deseaban al firmar la Convención o, al menos, de la lógica implícita en ella, en especial, por la forma en que está redactado el mencionado Capítulo VII.

70. Es, por lo tanto, evidente que "*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*" a que se refiere el artículo 26, no se colige, a diferencia de lo que se indica en autos, la competencia de la Corte de conocer y resolver las eventuales violaciones de los derechos que se derivan de ellas.

D. El Protocolo de San Salvador.

71. A mayor abundamiento a lo ya expresado, cabe referirse al "*Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador*", el que también es citado en la Sentencia en apoyo a su interpretación del artículo 26⁷⁸, pero que el suscripto estima que su suscripción y vigencia respalda, por el contrario, lo que sostiene en este escrito.

72. Dicho instrumento⁷⁹ es adoptado en consideración a lo previsto en los artículos 31, 76 y 77⁸⁰ de la Convención. Así lo expresa su propio Preámbulo, al señalar que

"(t)eniendo presente que si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y considerando que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que pueden someterse a la consideración de los Estados partes reunidos con ocasión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos proyectos de protocolos adicionales a esa

⁷⁸ Párr. 161.

⁷⁹ En lo sucesivo, el Protocolo.

⁸⁰ *Supra*, Nota N° 69.

Convención con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades”.

73. De lo transrito se desprende, por ende, que se trata de un acuerdo “*Adicional a la Convención*”, que tiene por específica finalidad reafirmar, desarrollar, perfeccionar y proteger los derechos económicos, sociales y culturales y de progresivamente incluirlos en el régimen de protección de la misma y lograr su plena efectividad.

74. Esto es, el Protocolo se adopta dado que los derechos económicos sociales y culturales no han sido, a la fecha de su suscripción, reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos ni incluidos en el régimen de protección de la Convención, lo que implica que tampoco tienen plena efectividad en virtud del artículo 26. De otra manera no se entendería la finalidad ni la conveniencia del Protocolo.

75. Así las cosas, el Protocolo reconoce⁸¹, establece⁸², enuncia⁸³ o consagra⁸⁴ los siguientes derechos: Derecho al Trabajo (art. 6), Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo (art. 7), Derechos Sindicales (art. 8), Derecho a la Seguridad Social (art. 9), Derecho a la Salud (art. 10), Derecho a un Medio Ambiente Sano (art. 11), Derecho a la Alimentación (art. 12), Derecho a la Educación (art. 13), Derecho a los Beneficios de la Cultura (art. 14), Derecho a la Constitución y Protección de la Familia (art. 15), Derecho de la Niñez (art. 16), Protección de los Ancianos (art. 17) y Protección de los Minusválidos (art. 18). Téngase presente que, por el contrario, el artículo 26 no establece o consagra derecho alguno, solo se remite a los que se “deriven” de la Carta de la OEA.

⁸¹ Art. 1: “*Obligación de Adoptar Medidas .Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.”*

Art. 4: “No Admisión de Restricciones. No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado.”

⁸² Arts. 2: “*Obligación de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.”*

Art. 5: “Alcance de las Restricciones y Limitaciones. Los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos”

Art. 19.6: “Medios de Protección. En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 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.”

⁸³ Art. 3: “*Obligación de no Discriminación. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, 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”.*

⁸⁴ Art. 19.1: “*Medios de Protección 1. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto por este artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo.*

76. Y respecto de esos derechos reconocidos por el Protocolo, los Estados Partes se comprometen a adoptar, de manera progresiva, las medidas que garanticen su plena efectividad (arts. 6.2, 10.2, 11.2 y 12.2). En esto hay una coincidencia con lo previsto en el artículo 26, es decir, que tanto el Protocolo como esta última disposición dicen relación con derechos cuya efectividad no existe o no es plena.

77. El Protocolo igualmente contempla una norma, el artículo 19, concerniente a los medios de protección de los antes señalados derechos. Tales medios consisten en los informes que los Estados Partes deben presentar a la Asamblea General de la OEA “respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo”, en el tratamiento que el Consejo Interamericano Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura de la Organización le den a tales informes y en la opinión eventualmente que pueda proporcionar sobre el particular la Comisión⁸⁵. Nótese que esta disposición es similar al proyecto de artículo 27 de la Convención, que fue rechazado por la Conferencia correspondiente.

78. Todo lo anteriormente reseñado significa, primeramente, que, para los Estados Partes del Protocolo, la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales es de naturaleza progresiva, vale decir, *a contrario sensu*, aquellos no se encuentran vigentes o, al menos, plenamente vigentes.

⁸⁵ Art. 19: “Medios de Protección.1. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto por este artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo.

2. Todos los informes serán presentados al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos quien los transmitirá al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que los examinen conforme a lo dispuesto en el presente artículo. El Secretario General enviará copia de tales informes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

3. El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos transmitirá también a los organismos especializados del sistema interamericano, de los cuales sean miembros los Estados partes en el presente Protocolo, copias de los informes enviados o de las partes pertinentes de éstos, en la medida en que tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos, conforme a sus instrumentos constitutivos.

4. Los organismos especializados del sistema interamericano podrán presentar al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura informes relativos al cumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo, en el campo de sus actividades.”

5. Los informes anuales que presenten a la Asamblea General el Consejo Interamericano Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura contendrán un resumen de la información recibida de los Estados partes en el presente Protocolo y de los organismos especializados acerca de las medidas progresivas adoptadas a fin de asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el propio Protocolo y las recomendaciones de carácter general que al respecto se estimen pertinentes.

6. En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 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.

7. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrá formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el presente Protocolo en todos o en algunos de los Estados partes, las que podrá incluir en el Informe Anual a la Asamblea General o en un Informe Especial, según lo considere más apropiado.

8. Los Consejos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ejercicio de las funciones que se les confieren en el presente artículo tendrán en cuenta la naturaleza progresiva de la vigencia de los derechos objeto de protección por este Protocolo.”

79. En segundo término y, en consecuencia, ello importa, para los aludidos Estados, que lo dispuesto en el 26 implica que los citados derechos no se encuentren comprendidos entre los que se aplica el sistema de protección previsto en la Convención o que se estén vigentes, dado que, en caso contrario, la adopción del Protocolo hubiese sido innecesaria.

80. Téngase presente también que en la OEA se creó el Grupo de Trabajo para Analizar los informes Periódicos de los Estados Partes del Protocolo⁸⁶, como mecanismo para dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos contraídos por dicho instrumento en la materia. Ello confirma que, indudablemente, la voluntad de los mencionados Estados ha sido la de crear un mecanismo no jurisdiccional para la supervisión internacional del cumplimiento del Protocolo.

81. La única excepción a ese régimen está prevista en el numeral 6 del artículo 19, a saber, que

"en el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8⁸⁷ y en el artículo 13⁸⁸ 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."

⁸⁶ Cfr. AG/RES. 2262 (XXXVII-O/07), del 05/06/2007.

⁸⁷ Art. 8: "Derechos Sindicales. 1. Los Estados partes garantizarán: a) el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;"

⁸⁸ Art. 13: "Derecho a la Educación. 1. Toda persona tiene derecho a la educación.

2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

- a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b. la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- d. se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e. se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

4. Conforme con la legislación interna de los Estados partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adegue a los principios enunciados precedentemente.

5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados partes."

82. Lo indicado precedentemente implica que, únicamente en el evento de violación de los derechos referidos a los sindicatos y a la educación, los pertinentes casos pueden ser justiciables ante la Corte. Respecto de la violación de los demás derechos, entre los que estaría el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo, opera, por el contrario, sólo el sistema de informes establecido en el artículo 19 del Protocolo.

83. Por ende, el Protocolo es una enmienda a la Convención. Así se desprende de su propio texto, al considerarse como Protocolo, figura expresamente prevista en aquella⁸⁹. Procede resaltar el hecho de que, en su Preámbulo, se deja constancia de que se adopta considerando que la Convención contempla esa posibilidad⁹⁰. Se trata, pues, de un "*protocolo adicional*" a ella suscrito "*con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades*", los que, por tanto, no los incluía.

84. De manera, en consecuencia, que dicho instrumento, al establecer en su artículo 19 la competencia de la Corte para conocer las eventuales violaciones de los derechos referidos a los sindicatos y a la educación, no está limitando a aquella, sino todo lo contrario, la está ampliando. De no existir el Protocolo, la Corte no podría conocer ni siquiera la eventual violación de esos derechos.

85. Todo lo precedentemente expuesto es, por ende, prueba más que evidente que, para los Estados Partes del Protocolo, lo previsto en el artículo 26 de la Convención no puede ser interpretado en orden a que establece o reconoce derechos económicos, sociales o culturales ni que habilita para elevar un caso de violación de ellos a conocimiento de la Corte. Se reitera que, si así lo hubiese establecido, obviamente no se hubiese celebrado el Protocolo. Es, por tal motivo, entonces, que ha sido necesaria su adopción. Su suscripción no se explicaría de otra manera.

86. En mérito de lo precedentemente afirmado, se puede concluir en que el Protocolo es, en consecuencia, la nítida demostración de que lo previsto en el artículo 26 no establece derecho humano alguno ni menos aún, como se sostiene en autos, que proporciona legitimación activa ante la Corte por violación de los derechos económicos sociales y culturales a que alude.

E. Conclusiones en lo respecta al artículo 26.

87. Es, entonces, por todo lo expuesto que se disiente parcialmente de la Sentencia, esto es, de lo indicado en sus resolutivos N°s 2⁹¹ y 6⁹².

88. A este efecto, se debe insistir, una vez más, que este escrito no dice relación con la existencia del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo. Ello escapa a su propósito. Únicamente se

⁸⁹ Supra, Nota N° 69.

⁹⁰ Supra, Párr. 73.

⁹¹ Supra, Nota N° 3.

⁹² Supra, Nota N° 4.

sostiene que su eventual violación no puede ser sometida al conocimiento y resolución de la Corte.

89. Asimismo, se debe señalar que tampoco el presente voto debe ser entendido en orden a que eventualmente no se esté a favor de someter ante la Corte las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Lo que se considera sobre el particular es que, si se procede a ello, debe hacerse por quién detenta la titularidad de la función normativa internacional. No parecería conveniente que el órgano al que le compete la función judicial interamericana asuma la función normativa internacional, máxime cuando dichos los Estados son democráticos y a su respecto rige la Carta Democrática Interamericana⁹³, la que prevé la separación de poderes y la participación ciudadana en los asuntos públicos, lo que, sin duda, la Corte debe respetar, particularmente en cuanto a aquellas normas que conciernen más directamente a la intervención de la ciudadanía.

90. En esta perspectiva, cabe insistir en que la interpretación no consiste en determinar el sentido y alcance de una norma en vista de que exprese lo que el intérprete desea, sino que ella objetivamente dispone o establece y, en lo que respecta a la Convención, de lo que se trata es precisar cómo lo convenido por sus Estados Partes se puede aplicar en los tiempos y condiciones en que se plantea la respectiva controversia, es decir, cómo hacer aplicable el principio *"pacta sunt servanda"* en los tiempos y condiciones de vida en que la controversia tiene lugar. El asunto es, entonces, cómo hacer que los tratados de derechos humanos sean, *per se*, efectivamente instrumentos vivos, es decir, susceptibles de comprender o ser aplicables a las nuevas realidades que se enfrentan y no que sea su interpretación la que, como si fuese una entidad separada de aquellos, acompañe la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, alterando lo prescrito por aquellos.

91. Finalmente, es imperioso repetir que, de persistirse en el derrotero adoptado por la Sentencia, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁹⁴ en su conjunto podría verse seriamente limitado. Y ello en razón de que, muy probablemente, por una parte, no se incentivaría, sino todo lo contrario, la adhesión de nuevos Estados a la Convención ni la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte por los que no lo hayan hecho y, por la otra parte, podría renovarse o aún acentuarse la tendencia entre los Estados Partes de la Convención de no dar cumplimiento completo y oportuno a sus fallos. En suma, se debilitaría el principio de la seguridad o certeza jurídica, el que, en lo atingente a los derechos humanos, también beneficia a las víctimas de sus violaciones al garantizar el cumplimiento de las sentencias de la Corte por sustentarse sólidamente en los compromisos soberanamente asumidos por los Estados.

92. Al respecto, no se debe olvidar que, en la práctica y más allá de cualquier consideración teórica, la función de la Corte es, en definitiva, dictar fallos que restablezcan, lo más pronto posible, el respeto de los derechos humanos violados. No es tan seguro que ello se logre respecto de violaciones derechos humanos que no fueron consideradas en la Convención como justiciables ante la Corte.

⁹³ Adoptada en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú.

⁹⁴ En adelante, SIDH.

IV. EL ARTÍCULO 24.

93. Como se indicó al comienzo, se presenta este voto dado que también se discrepa de que, en el Resolutivo N° 6 de la Sentencia⁹⁵, se haya declarado la violación del artículo 24 de la Convención⁹⁶, lo que, a juicio del suscrito, era improcedente.

94. La disposición en comento señala que:

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

95. Procurando expresar de la mejor forma posible este disenso, las razones que lo sostienen serán expuestas en términos similares a los empleados precedentemente para la interpretación del artículo 26, vale decir, acorde a lo prescrito en el artículo 31 de la Convención de Viena⁹⁷.

A. La buena fe.

96. Interpretar la norma en cuestión conforme a la buena fe importa entenderla en el sentido de que su efecto útil es que toda persona tiene el derecho a que la ley la trate como igual a los demás seres humanos y que, por lo tanto, la proteja sin discriminación.

97. En ese sentido, la eventual violación de ese derecho se produciría por la ley misma y no porque no se garantice el libre y pleno ejercicio de algún otro derecho reconocido por la Convención. Esto es, el efecto útil del derecho en comento es que sea considerado, en sí mismo, un derecho humano. El trato desigual que establezca, o la discriminación que disponga en cuanto la protección que proporcione, sería la causa que origine la responsabilidad internacional del Estado.

98. La regla de la buena fe conduce, en consecuencia, a considerar a lo previsto en el artículo 24 de la Convención como algo nítidamente distinto de lo contemplado en el artículo 1.1 de la misma, la que prevé una obligación condicional de los Estados para garantizar el libre y pleno ejercicio de todos los derechos reconocidos en ella, incluido, por ende, el pertinente a la igualdad ante la ley.

99. En consecuencia, resulta incomprendible que en autos se declare que se violó el artículo 24 citado, sin indicar, empero, específicamente cual ley incurrió en ese ilícito internacional. En efecto, en la Sentencia se indica una situación genérica como la causante de tal ilicitud, a saber, la situación estructural de discriminación en virtud de la pobreza o la condición de mujer o afrodescendiente⁹⁸, sin, empero, hacer referencia alguna específicamente a la ley como la causante de ello. Recuérdese que el artículo 24 en cuestión

⁹⁵ Supra, Nota N° 3.

⁹⁶ En adelante, el artículo 24.

⁹⁷ Supra, Nota N° 11.

⁹⁸ Párrs. 185 a 200.

expresamente establece que es la ley la que debe otorgar la igualdad entre los seres humanos y proporcionar la correspondiente protección, sin discriminación.

B. Tenor literal.

100. En lo pertinente al tenor literal de los términos, procede tener presente que la Convención no le proporcionó al término "ley" un sentido especial⁹⁹, por lo que se debe recurrir a su sentido corriente, cual es, "*precepto dictado por la autoridad competente, en que manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados*"¹⁰⁰.

101. Dicho concepto coincide, a *grosso modo*, con lo indicado en la Opinión Consultiva OC-6/86, del 9 de mayo de 1986, a saber "que la palabra *leyes* en el artículo 30 de la Convención¹⁰¹ significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes".

102. Es del caso indicar que la Corte hizo presente, en esa oportunidad, de que "(n)o se trata, en consecuencia, de dar una respuesta aplicable a todos los casos en que la Convención utiliza expresiones como "leyes", "ley", "disposiciones legislativas", "disposiciones legales", "medidas legislativas", "restricciones legales" o "leyes internas", sino que "(e)n cada ocasión en que tales expresiones son usadas, su sentido ha de ser determinado específicamente"¹⁰². Y fue precisamente eso lo que hizo en la Opinión Consultiva OC-12/91, del 6 de diciembre de 1991, al señalar, a los efectos del artículo 64.2 de la Convención¹⁰³, "que, en determinadas circunstancias, la Corte, en ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 64.2 puede contestar consultas sobre compatibilidad entre "proyectos de ley" y la Convención".

103. Así, en consecuencia, se podría sostener que, a falta de una expresa indicación de la Convención y de un pronunciamiento más general por parte de la Corte, el concepto de ley proporcionada por ésta, a los efectos del artículo 30 de la Convención, es aplicable también a lo dispuesto en su artículo 24, incluyendo en ella a la Constitución y a los reglamentos, resoluciones o instrucciones de carácter general.

104. De suerte, entonces, que asimismo el método de interpretación literal de las palabras conduce al mismo resultado que se logra con el método atingente a la buena fe, es decir, que es la ley la que debe considerar a todas personas como iguales y otorgar a todas ellas la debida protección, sin discriminación y que, si ello no acaece, se viola el derecho

⁹⁹ Art. 31.4 de la Convención de Viena: "Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

¹⁰⁰ Cfr. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 2020.

¹⁰¹ "Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas."

¹⁰² Párr. 16 de la OC-6/86.

¹⁰³ "La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales."

humano de igualdad ante la ley. La causante de esa violación es, por lo tanto, la ley, la que, a los efectos correspondientes, debe precisarse cual es, lo que no ocurre en autos.

C. El método subjetivo.

105. En lo atingente a la aplicación en la materia en comento del método subjetivo que procura determinar la voluntad de las partes de la Convención acorde al contexto de ella, es menester llamar la atención acerca de que el mencionado artículo 24 se encuentra entre los que se refieren a cada uno de los derechos humanos reconocidos en la Convención, por lo que se le aplica, al igual que los otros derechos humanos, lo previsto en sus artículos 1 y 2 y, consecuentemente, a su respecto tienen competencia tanto la Comisión como la Corte.

106. Efectivamente, el citado artículo 24 se encuentra en el Capítulo II de la Convención, denominado “*Derechos Civiles y Políticos*”, de la Parte I de la misma, titulada “*Deberes de los Estados y Derechos*”, en la que se halla asimismo su Capítulo I, llamado “*Obligación de Respetar los Derechos*”, de lo que se deduce que este último concierne a los deberes de los Estados aplicables en relación a todos los derechos humanos reconocidos por la Convención, vale decir, a los previstos en el citado Capítulo II, entre ellos el consagrado en el artículo 24.

107. En tal sentido, no se comparte lo expresado en la Sentencia en cuanto a “*que, si un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, incumpliría la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión*” y que “*(e)n cambio, si la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o de su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana*”¹⁰⁴.

108. Y no se puede coincidir con ese criterio porque, por de pronto, esta última disposición no se refiere solo al derecho a la igual protección de la ley, sino, primeramente, al derecho a la igualdad ante la ley. En segundo término, se disiente de lo afirmado en la Sentencia ya que mientras lo prescrito en el artículo 1.1 de la Convención concierne a la obligación de los Estados de respetar y garantizar el respeto de todos los derechos que aquella reconoce, el artículo 24 es atingente únicamente a uno de los derechos así reconocidos, es decir, al derecho a la igualdad ante la ley. En tercer término, se discrepa del planteamiento de la Sentencia habida cuenta que, mientras el artículo 1.1 no indica el medio por el cual se discrimina, el artículo 24 lo identifica como la ley.

109. Sostener lo que indica la Sentencia implicaría considerar al artículo 24 en redundante o innecesario, puesto que, a los efectos prácticos, el artículo 1 de la Convención también prevé la posibilidad de que, en la violación de cualquier derecho convencional, se incurra, por cualquier causa, en discriminación.

110. Como correlato de lo afirmado precedentemente, se puede concluir que la regla de interpretación concerniente a determinar la voluntad de las partes de la Convención acorde al contexto de ella nos conduce a la misma conclusión a la que nos llevan los dos métodos precedentes, esto es, que, para determinar la violación de lo previsto en el citado artículo 24, es indispensable precisar la ley que no considera iguales a todas las personas o que no

¹⁰⁴ Párr. 182.

proporciona la protección debida, sin discriminación, lo que, en autos y como ya se indicó, no ha acontecido.

D. Método funcional o teleológico.

111. En lo pertinente al objeto y fin específicos de lo previsto en el citado artículo 24, habría que señalar que dicha disposición cumple un rol similar al que desempeñan los artículos 8 y 25 de la Convención. Dicho cometido consiste en que, mientras los artículos 3 a 7 y 9 a 23 de ella consagran derechos humanos, lo previsto en los artículos 8 y 25 garantiza que, en caso de que los órganos las funciones ejecutivas y normativas en el Estado no enmienden o no reparen las eventuales violaciones a dichos derechos, el órgano judicial lo deba, en toda circunstancia, hacer y para ello, la recurrencia ante él se consagra, *per se*, como un derecho humano.

112. Así, pues, igualmente ocurre con lo previsto en el artículo 24, el que, al consagrarse la igualdad ante la ley y la debida protección que debe prestar con tal fin, como un derecho humano *per se*, hace posible que los Estados sean responsables por los actos u omisiones del correspondiente órgano que ejerce en él su función normativa. De ese modo, entonces, el SIDH y en particular, la Convención no dejan rendija por la que se pueda evadir la responsabilidad del Estado por un hecho ilícito internacional.

113. Más, para que todo ello ocurra, es imprescindible que las personas puedan presentar peticiones ante la Comisión y de ese modo dar inicio al procedimiento correspondiente¹⁰⁵, es decir, deben disponer de la legitimación activa, lo que, en cuanto al mencionado artículo 24, implica que una ley le desconozca a una persona la igualdad ante ella o no le suministre la protección pertinente, discriminándola, y que ella reclame, demostrando tener el correspondiente interés en el asunto.

114. El objeto y fin del citado artículo 24 apunta, consecuentemente, también a resaltar que la causa de violación de la desigualdad entre las personas y de la falta de protección de la igualdad entre ellas debe ser la ley.

E. Conclusión sobre el artículo 24.

115. En definitiva, se disiente del Resolutivo N° 6 de la Sentencia en atención, por una parte, a que omite toda referencia a la ley que viola el derecho a la igualdad ante ella y a la igual protección de ella, previsto en el artículo 24 y por la otra, a que se sustenta únicamente en una situación estructural de pobreza o de discriminación por raza o género para declarar su violación, lo que puede ser de utilidad para determinar el contexto en que ésta se da, pero que es insuficiente para ser la única consideración a tener en cuenta sobre el particular.

V. CONSTANCIAS.

¹⁰⁵ Art. 44: "Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte."

116. Aprovechando esta oportunidad, el suscrito quisiera dejar constancia de dos consideraciones adicionales con relación a lo fallado en autos.

117. Una, que, por haberse incluido en el Resolutivo N° 6 la referencia al artículo 19¹⁰⁶ junto a los artículos 26 y 24, todos de la Convención, se vio obligado a votar en contra de su aprobación, más ello no debe ser entendido como que rechazara que se haya violado dicho artículo.

118. Y la segunda, que al contemplarse en el Resolutivo N° 4 de la Sentencia¹⁰⁷ al artículo 4.1. de la Convención¹⁰⁸ y habiéndose dado como hecho de que “*cuatro de las mujeres fallecidas [en los sucesos a que se refiere] se encontraban en estado de gestación*”¹⁰⁹, hubiese sido deseable la aplicación de la citada norma convencional respecto de los no nacidos o *nasciturus*, de conformidad a lo indicado en otros votos del infrascrito¹¹⁰. Sin embargo, lo señalado no fue posible dado, por una parte, que el tema no fue planteado en autos y, por la otra, que se carecía de la información correspondiente al tiempo y al desarrollo de la gravidez de las mencionadas mujeres.

Eduardo Vio Grossi
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

¹⁰⁶ “Derechos del Niño. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.”

¹⁰⁷ “El Estado es responsable por la violación de los derechos a la vida y del niño y de la niña contenidos en los artículos 4.1 y 19, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de las sesenta personas fallecidas en la explosión de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus, ocurrida el 11 de diciembre de 1998, a las que se refiere el párrafo 139 de esta Sentencia, entre los que se encuentran veinte niños y niñas, en los términos de los párrafos 115 a 139 de la presente Sentencia”.

¹⁰⁸ “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”

¹⁰⁹ Párr. 75.

¹¹⁰ Cfr. Voto Concurrente del Juez Eduardo Vio Grossi, Caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños Vs. El Salvador, Sentencia de 25 de Octubre de 2012, (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos; y Voto Disidente del Juez Eduardo Vio Grossi, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Artavia Murillo y Otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica, Sentencia de 28 de Noviembre de 2012, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

**VOTO PARCIALMENTE DISIDENTE DEL
JUEZ HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO**

**CASO EMPLEADOS DE LA FÁBRICA DE FUEGOS EN SANTO ANTÔNIO DE JESUS
Y SUS FAMILIARES VS. BRASIL**

**SENTENCIA DE 15 DE JULIO DE 2020
(Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)**

1. Con el reiterado respeto por las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Corte” o “el Tribunal”), y aunque comparto la mayor parte de las consideraciones que respaldan la Sentencia adoptada, me permito formular el presente voto parcialmente disidente. Este voto (i) presenta las razones que sustentan mi desacuerdo con la decisión adoptada por la mayoría respecto de la excepción preliminar *ratione materiae*¹, y (ii) mis observaciones en relación con el análisis hecho al atribuir responsabilidad internacional al Estado por la violación del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo².

2. Estas reflexiones complementan lo expresado en mis votos parcialmente disidentes en los casos Lagos del Campo Vs. Perú³, Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú⁴, San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela⁵, Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala⁶, Muelle Flores Vs. Perú⁷, Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú⁸,

¹ Párrafo 23 de la Sentencia.

² Párrafos 153 a 176 de la Sentencia.

³ Cfr. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴ Cfr. Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵ Cfr. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶ Cfr. Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷ Cfr. Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸ Cfr. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

Hernández Vs. Argentina⁹, y Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina¹⁰; así como en mis votos concurrentes en los casos Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador¹¹, Poblete Vilches y otros Vs. Chile¹², y Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala¹³.

3. En este caso, el Estado alegó que la Corte no era competente para pronunciarse sobre la alegada violación del derecho al trabajo, porque los derechos económicos, sociales y culturales no se pueden someter al régimen de peticiones individuales regulado en la Convención Americana (párr. 21). La Comisión y los representantes, por su parte, solicitaron desestimar la excepción preliminar porque, a su juicio, al referirse a la interpretación del artículo 26 de la Convención, se trataba de un asunto que debía ser resuelto en el apartado de fondo, y porque desde la decisión adoptada en el caso Lagos del Campo Vs. Perú, el alegato sobre la incompetencia de la Corte para pronunciarse sobre una eventual violación del artículo 26, ha sido un asunto superado (párr. 22). En atención a los argumentos planteados, la Corte reafirmó su competencia para conocer y resolver controversias relacionadas con el artículo 26 de la Convención Americana y reiteró que las consideraciones sobre una eventual violación a este artículo convencional, corresponde hacerlas en el apartado de fondo. Por lo anterior, desestimó la excepción preliminar (párr. 23).

4. Al respecto, debo recordar que las excepciones preliminares son objeciones a la *admisibilidad* de un asunto o a la *competencia* del Tribunal para conocer un caso o alguno de sus aspectos, sea en razón de la persona, la materia, el tiempo o el lugar, siempre que dichos planteamientos tengan el carácter de preliminares¹⁴. Los que no tengan esta naturaleza, como los que se refieren al fondo de un asunto, no pueden ser analizados como tales¹⁵, pues el objeto de las excepciones preliminares es, en últimas, impedir el análisis de fondo. Por ello, independiente de la denominación que le otorgue el Estado,

⁹ Cfr. Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁰ Cfr. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹¹ Cfr. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹² Cfr. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349. Voto Concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³ Cfr. Caso Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2019. Serie C No. 387. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁴ Cfr. Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C No. 67, párr. 34, y Caso Herzog y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de marzo de 2018. Serie C No. 353, párr. 97.

¹⁵ Cfr. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. párr. 39, y Caso Herzog y otros Vs. Brasil, *supra*, párr. 97.

si al analizar sus planteamientos se determina que objetan la *admisibilidad* o la *competencia* de la Corte para conocer del caso, deberán ser resueltos como excepciones preliminares, en la etapa correspondiente del procedimiento¹⁶.

5. En este caso, el Estado argumentó la falta de *competencia* de la Corte para conocer de la alegada violación al artículo 26 de la Convención Americana, por lo que correspondía a la Corte, determinar si, en efecto, era competente para analizar de manera directa una posible violación del derecho al trabajo. Por ello, la Corte no debió desestimar de plano la excepción preliminar planteada y señalar que este asunto se analizaría en el fondo, pues los alegatos del Estado se referían a asuntos preliminares, que debían ser evacuados al momento de decidir la excepción preliminar. Además, a mi juicio, la Corte debió concluir que no era competente para analizar de forma directa posibles violaciones del derecho al trabajo, por lo que la excepción preliminar planteada por el Estado debió haber sido acogida. Los argumentos por los cuales considero que la Corte no era competente para analizar de forma directa dichas violaciones son presentados con mayor detalle en el siguiente apartado.

6. En la presente Sentencia, la Corte concluyó que Brasil es responsable "por la violación de los artículos 19, 24 y 26 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de 60 personas fallecidas y 6 sobrevivientes de la explosión de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus, ocurrida el 11 de diciembre de 1998"¹⁷. La Corte llegó a esta conclusión luego de considerar, entre otros, que el Estado falló en su deber de prevenir accidentes de trabajo. La Sentencia indica que este deber "resulta aún más relevante debido a la magnitud de los hechos del presente caso, que terminaron por afectar gravemente la vida y la integridad personal de las trabajadoras y trabajadores" (párr. 176).

7. Si bien comparto de manera general el criterio sostenido por mis colegas, lo cual quedó de manifiesto en mi voto a favor del Punto Resolutivo No. 6 de la Sentencia, considero importante aclarar que esto no significa un distanciamiento de lo que he sostenido en otros votos disidentes o concurrentes emitidos anteriormente (supra, párr. 2). Reitero que la justiciabilidad de los DESCA, a través de una aplicación directa del artículo 26 de la Convención, presenta al menos dos grandes falencias: la primera, que el artículo 26 no contiene propiamente un catálogo de derechos, sino que remite a la Carta de la Organización de Estados Americanos, y esta tampoco contiene un catálogo de derechos claros y precisos que permita derivar de ellos obligaciones exigibles a los Estados por vía del sistema de peticiones individuales¹⁸. La segunda, que el argumento

¹⁶ Cfr. Caso Castañeda Gutman Vs. México, *supra*, y Caso Lagos del Campo Vs. Perú. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 17.

¹⁷ Párrafo 204 de la Sentencia.

¹⁸ Cfr. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto, párrs. 7 a 9, Caso Lagos del Campo Vs. Perú. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Voto parcialmente disidente del Juez Antonio Humberto

utilizado en la Sentencia para justificar la competencia de la Corte ignora que los Estados acordaron, en el Protocolo de San Salvador, que la competencia de la Corte para conocer sobre violaciones a los DESC a través del sistema de peticiones individuales está restringida a algunos aspectos del derecho a la libertad sindical y al derecho a la educación¹⁹.

8. Por lo anterior, si voté con la mayoría de mis colegas fue por la forma como fue agrupado el análisis de las alegadas violaciones al derecho al trabajo, a los derechos de las niñas y los niños y al derecho a la igualdad y no discriminación (capítulo VIII-2); y por la forma en que fueron declaradas dichas violaciones, de manera conjunta, en el Punto Resolutivo No. 6 de la Sentencia. Sin embargo, tal como lo he sostenido en mis votos concurrentes y disidentes previos, el análisis por conexidad de las violaciones de asuntos relacionados con esta categoría de derechos genera el mismo resultado práctico que el análisis autónomo que ha propuesto la mayoría en sentencias recientes, y que se hizo en esta Sentencia.

9. En ese sentido, no cabe duda de que las violaciones a los derechos humanos de las personas que fallecieron o resultaron heridas como consecuencia de la explosión de la fábrica de fuegos -y que fueron declaradas en la Sentencia-, fueron resultado de la falta de fiscalización y control de la actividad peligrosa de fabricación de fuegos artificiales, pese al riesgo que implicaba esta actividad. Por esa razón, a mi juicio, la Corte debió vincular el análisis sobre el deber de prevenir accidentes de trabajo, al análisis de las violaciones a los derechos a la vida e integridad. Esa línea argumentativa, habría llegado al mismo resultado práctico, sin generar desgaste institucional y sin la debilidad argumentativa y probatoria que implica el análisis contrario. Así lo he sostenido reiteradamente en relación con otros casos²⁰.

10. De hecho, en este caso, el análisis de la violación al derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo, y que implica el deber de prevenir accidentes de trabajo, está íntimamente ligado a las afectaciones a la vida y a la integridad personal de las víctimas fallecidas y heridas como consecuencia de la explosión. Incluso, resulta bastante difícil establecer dónde comienzan y dónde terminan las obligaciones atinentes a cada derecho, cuyo incumplimiento derivó en la declaratoria de responsabilidad internacional del Estado.

Sierra Porto, párr. 9 y *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349. Voto Concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto, párr. 3.

¹⁹ El *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"*, establece en el artículo 19.6 lo siguiente: "En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 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".

²⁰ Cfr. *Caso Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 14 de octubre de 2019. Serie C No. 387. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto, párr. 7.

11. Lo anterior implica que, en este caso, era inútil el análisis del artículo 26 de manera autónoma. En efecto, ese análisis implica una duplicidad innecesaria en cuanto a la declaratoria de los derechos violados, lo que se evidencia en el hecho de que las actuaciones y omisiones estatales que configuran la violación del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la vida e integridad personal son, en esencia, las mismas.

12. Por lo anterior, aclaro que mi voto en favor del Punto Resolutivo No. 6 de la Sentencia no debe entenderse como una aceptación de la tesis -en mi concepto errada- que la Corte ha sostenido recientemente, sobre la posibilidad de declarar violaciones autónomas al artículo 26 de la Convención Americana. Por el contrario, se debe entender como un voto a favor de la responsabilidad internacional de Brasil por la falta de fiscalización de la actividad peligrosa de fabricación de fuegos artificiales, lo cual derivó en la violación a los derechos a la vida y a la integridad de las personas fallecidas y heridas en la explosión en la fábrica de fuegos, dentro de las cuales se encontraban niños y niñas que, de acuerdo con la Convención Americana y la Convención sobre los Derechos del Niño, debían ser especialmente protegidos.

13. Lo anterior me lleva, además, a reiterar mis comentarios sobre el alcance de los principios de interdependencia e indivisibilidad en relación con la interpretación al artículo 26 de la Convención. Dichos principios señalan que todos los derechos tienen igual jerarquía e importancia y que el disfrute de un derecho depende de la realización de otros. Sin embargo, esto no implica que automáticamente se deban incorporar los DESCA como derechos autónomos y justiciables al contenido de la Convención. Si bien es cierto que los derechos están intrínsecamente conectados y que el respeto y disfrute de ciertos derechos y libertades no puede justificar la denegación de otros, este argumento no es suficiente para modificar la competencia de un tribunal, como lo proponen quienes pretenden la justiciabilidad directa por medio de la interpretación amplia del artículo 26 de la Convención²¹. De hecho, los principios de indivisibilidad e interdependencia y la idea según la cual se debe prestar "la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y la protección tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales"²², son consistentes con un análisis de los DESCA desde la perspectiva de la conexidad, pues su aplicación no implica una expansión ilimitada de las competencias de la Corte, pero sí permite un entendimiento amplio de los derechos protegidos por la Convención, que implique el respeto y garantía de todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales²³. Además, el hecho de que los derechos humanos

²¹ Cfr. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298. Voto Concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto, párr. 4.

²² Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas. *Distintos criterios y medios posibles dentro del Sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales*. Resolución 32/130 de 16 de diciembre de 1977.

²³ Cfr. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349. Voto Concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto, párr. 15.

estén interrelacionados e incluso se consideren inescindibles, no implica que no sean diferenciables entre sí y que, en consecuencia, que cada uno tenga su propio alcance²⁴.

Humberto Antonio Sierra Porto
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

²⁴ Cfr. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (*Nuestra Tierra*) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto, párr. 11.

**VOTO RAZONADO DEL
JUEZ EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT**

**CASO EMPLEADOS DE LA FÁBRICA DE FUEGOS
EN SANTO ANTÔNIO DE JESUS Y SUS FAMILIARES VS. BRASIL**

**SENTENCIA DE 15 DE JULIO DE 2020
(Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)**

INTRODUCCIÓN:

**EMPRESA Y DERECHOS HUMANOS, DERECHO AL TRABAJO, POBREZA,
DISCRIMINACIÓN ESTRUCTURAL INTERSECCIONAL E IGUALDAD MATERIAL**

1. ¿Puede el Estado ser responsable internacionalmente por la violación de derechos humanos ocasionada por actos cometidos por una empresa privada? Los hechos del presente caso se refieren a la explosión en una fábrica de fuegos artificiales en la que murieron 60 personas y quedaron heridas 6 más, todas ellas mujeres, niñas y niños que trabajaban en dicha fábrica.
2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH” o “Tribunal Interamericano”) analiza cómo la falta de fiscalización a una empresa privada dedicada a la fábrica de fuegos artificiales derivó en una omisión del Estado de proteger los derechos a la vida e integridad personal de las 66 víctimas. En este sentido, la responsabilidad internacional se analiza desde la óptica de la obligación estatal de la garantía de los derechos, específicamente la *omisión de fiscalización* tanto de los derechos antes descritos como desde la visión de las condiciones de trabajo en empresas y, particularmente, frente a trabajos en los cuales las personas se encuentran expuestas a realizar sus labores con materiales peligrosos. La obligación estatal principal analizada es la de adoptar “las medidas necesarias” para “prevenir” eventuales violaciones a los derechos de las mujeres trabajadoras (algunas embarazadas) y de las niñas y los niños que perdieron la vida y de las personas que quedaron gravemente heridas.
3. Debe destacarse la importante participación de la sociedad civil a través de escritos de *amicus curiae*¹. Esta no es la primera ocasión en la que la Corte IDH se pronuncia sobre a) la discriminación estructural, b) la discriminación interseccional, c) la discriminación por la posición económica —analizada desde la óptica de la “pobreza” de las víctimas—, y d) el contenido de los derechos sociales que se pueden derivar del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “Convención Americana” o “Pacto de San José”). No obstante, es la primera oportunidad en que la Corte IDH analiza la forma en que la confluencia de diversos factores presentes en las víctimas en condición de pobreza las sometió a una situación de discriminación estructural frente al disfrute de condiciones específicas del derecho al trabajo.

¹ Los *amici curiae* fueron presentados por: 1) la Iniciativa para los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (iDESCA) del Laboratorio de Derechos Humanos y Justicia Global (LabDH) y el Instituto Brasileño de Derechos Humanos (IBDH); 2) el Ministerio Público del Trabajo de Brasil; 3) la Clínica de Defensa de Políticas Públicas en América Latina de la Universidad de Nueva York; 4) la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad Federal de Bahía; 5) la Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho del Instituto *Brasiliense* de Derecho Público (CDH-IDP); 6) la Clínica de Derechos Humanos y Derecho Ambiental de la Universidad del Estado de Amazonas, y 7) estudiantes de la Maestría en Derecho Internacional de la Universidad de La Sabana.

4. La sentencia aborda el contexto de *exclusión social* en la que se encuentran las personas que residían o residen en algunos barrios del Municipio de Santo Antônio de Jesús, en la región del Recôncavo Sur, Estado de Bahía. Bajo este panorama la fabricación de fuegos artificiales constituía la principal fuente laboral (sino la única opción laboral) de las mujeres que allí se encontraban o se encuentran. Ante un nivel muy bajo de escolaridad y alfabetización, y que la percepción que se tenía de ellas las perfilaba como “poco confiables y por estas razones no podían acceder a otro empleo”². El Tribunal Interamericano consideró que, además de la *discriminación estructural en función de la condición de pobreza*, en las víctimas confluían distintas desventajas estructurales que impactaron su victimización, desventajas tanto económicos y sociales, como referidas a grupos determinados de personas, por lo que la *intersección* de factores de discriminación “incrementó las desventajas comparativas de las víctimas”³.

5. La Corte IDH analiza de manera conjunta los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana tanto por la discriminación en la que se encontraban las víctimas por la presencia de factores discriminatorios, como por las desigualdades existentes en las mismas por la falta de acciones para mitigar la situación en la que se encontraban laborando o para que pudieran acceder a otras formas de empleo. Resulta especialmente relevante que la Corte IDH “encuentra que del artículo 24 de la Convención se desprende un mandato orientado a garantizar la *igualdad material o sustancial*”, lo que “implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la *igualdad sea real y efectiva*, esto es, corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la *igualdad material*. Para ello, los Estados deben enfrentar *activamente* situaciones de exclusión y marginación”⁴.

6. Comparto plenamente lo decidido en la sentencia. Emito el presente voto razonado al considerar la necesidad de enfatizar y profundizar algunos elementos del caso que estimo cruciales en el Sistema Interamericano, que se abordarán de la siguiente manera: **I)** *Empresas y derechos humanos: la obligación de garantía estatal frente al actuar de particulares* (párrs. 7 a 23); **II)** *El derecho a las condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo para la protección de las condiciones de seguridad, salud e higiene: un paso más para el contenido del artículo 26 de la Convención Americana* (párrs. 24 a 51); **III)** *La pobreza como parte de la condición económica y la discriminación estructural e interseccional: de Trabajadores de Hacienda Brasil Verde a Empleados de la Fábrica de Fuegos* (párrs. 52 a 68); **IV)** *Igual protección de la ley, sin discriminación: la evolución de la igualdad formal al mandato de la igualdad real* (párrs. 69 a 96); **V)** *La igualdad material o sustancial en las víctimas de explosión de la Fábrica de Fuegos* (párrs. 97 a 114); y **VI)** *Conclusiones* (párrs. 115 a 123).

² Cfr. Caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 189.

³ Las víctimas en el presente caso “comparten factores específicos de discriminación que sufren las personas en situación de pobreza, las mujeres y las y los afrodescendientes, pero, además, padecen una forma específica de discriminación por cuenta de la confluencia de todos estos factores y, en algunos casos, por estar embarazadas, por ser niñas, o por ser niñas y estar embarazadas”. Cfr. Caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, supra, párr. 191.

⁴ Caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, supra, párr. 199.

I. EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS: LA OBLIGACIÓN DE GARANTÍA ESTATAL FRENTE AL ACTUAR DE PARTICULARES

7. La Corte IDH ha sido constante en su jurisprudencia al indicar que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida por particulares dentro de su jurisdicción. El carácter *erga omnes* de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados, no implica su responsabilidad ilimitada frente a cualquier acto de particulares. Así, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de los derechos de otro, este no es automáticamente atribuible al Estado, sino que corresponde analizar las circunstancias particulares del caso y la concreción de las obligaciones de garantía⁵. En este sentido, se deberá verificar si le es atribuible responsabilidad internacional al Estado en cada caso concreto⁶.

8. La responsabilidad internacional del Estado se fundamenta en acciones u omisiones de cualquiera de sus órganos o poderes, independiente de su jerarquía, que violen los derechos reconocidos en la Convención⁷. Por consiguiente, los Estados se comprometen no solo a respetar los derechos y libertades en ella reconocidos (obligación negativa), sino también a adoptar todas las medidas apropiadas para garantizarlos (obligación positiva)⁸. En este sentido, la Corte IDH ha establecido que no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa *la adopción de medidas positivas*, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre⁹.

9. Debemos recordar que, en el presente caso, la Corte IDH concluyó que las violaciones al derecho a la vida, la integridad personal, derechos de las niñas y los niños y condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo), se debieron a las omisiones o inacciones estatales,¹⁰ que llevaron a la explosión de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus en la que perdieron la vida 60 personas (mujeres, niñas y niños) y 6 personas sobrevivieron con lesiones. La obligación principal analizada en este caso era la de adoptar “las medidas necesarias” para “prevenir” eventuales violaciones a los derechos de las mujeres trabajadoras y de las niñas y los niños; en donde la forma idónea para garantizar esa prevención era “la fiscalización”; obligación que inclusive estaba establecida por la misma legislación nacional. La obligación de fiscalizar o supervisar (o de “inspeccionar”, como se denomina en algunas legislaciones nacionales) era de fundamental importancia para garantizar los derechos que en este caso fueron analizados¹¹.

⁵ Cfr. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 123, y Caso Gómez Viruela y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 393, párr 56.

⁶ Cfr. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párrs. 99 y 125, y Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 170.

⁷ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. párr. 164, y Caso Díaz Loreto y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2019. Serie C No. 392, párr. 69.

⁸ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, supra, párrs. 165 y 166, y Caso Noguera y otra Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2020. Serie C No. 401, párr. 65.

⁹ Cfr. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, supra,, párr. 111, y Caso Vereda La Esperanza Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 341, párr. 82.

¹⁰ Cfr. Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil, supra, párr. 139.

¹¹ Cfr. Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil, supra, párrs. 138 y 203.

10. En la sentencia se invocan los *Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos* (en adelante “los PREDH” o los “principios de Ruggie”) para “reforzar” las obligaciones estatales frente a las actividades empresariales —en este caso de carácter peligroso o de alto riesgo—¹². Si bien no es la primera ocasión que la Corte IDH recurre a los PREDH¹³, es el primer caso en donde la aplicación de lo contenido en los referidos principios encuentra un encuadre armónico en cuanto a las obligaciones que se deben observar desde los artículos 1.1 y 2 del Pacto de San José, así como de otros instrumentos internacionales (como los Convenios 81 y 155 de la Organización Internacional del Trabajo) y las interpretaciones que contemplan obligaciones para los Estados en este tipo de contextos¹⁴.

11. De este modo, los principios de Ruggie, parten de la idea de que los Estados deben velar por tres principios (u obligaciones básicas) en el contexto de actividades empresariales que se encuentren bajo su jurisdicción: *proteger, respetar y remediar*. En el presente apartado —dados los hechos del caso, es decir, actuar de particulares—, únicamente me centraré en la obligación de proteger. Sin embargo, las obligaciones de respetar y de remediar, al igual que la de proteger, son fundamentales para la vigencia de los derechos humanos en este tipo de situaciones¹⁵.

12. Los *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos* indican que los Estados “deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o jurisdicción por terceros, incluidas las empresas”¹⁶. Lo anterior es relevante debido a que, si bien se entiende que los Estado no son, *per se*, responsables por la actuación de particulares, eventualmente pueden serlo si, por un lado, no tomaron medidas o bien no hicieron efectivas esas medidas adoptadas, para garantizar —de manera preventiva— los derechos humanos que pudieran estar en juego.

13. Por otro lado, los PREDH indican que los Estados también tienen el deber de cumplir con las leyes que tengan por objeto o por efecto hacer respetar los derechos humanos a las empresas, pero también deben “evaluar periódicamente si tales leyes resultan adecuadas y remediar eventuales carencias”¹⁷. Finalmente, los principios establecen que los Estados, como garantes de los derechos humanos de las personas que se encuentran dentro de su jurisdicción, “deben ejercer una supervisión adecuada con vistas a cumplir sus obligaciones internacionales”¹⁸, en particular mediante mecanismos adecuados e independientes de supervisión y de rendición de cuentas.

¹² En cuanto al derecho a la vida, la integridad personal y los derechos de las niñas y los niños, la Corte IDH estableció la responsabilidad internacional por la “omisiones” constatadas. En el caso del derecho a las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, se determinó la responsabilidad internacional porque el Estado “no ejerció”, “ni emprendió acciones”. Sobre la violación de la prohibición de trabajo infantil la Corte IDH indicó que la responsabilidad internacional se generó “al no adoptar las medidas”. *Cfr. Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil, supra*, párrs. 150, 175, 176 y 181.

¹³ *Cfr. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 224. *Cfr. ONU, Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”.* Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Presentado durante el 17º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011. El Consejo de Derechos Humanos avaló dichos principios y creó un comité para promover su implementación. *Cfr. Consejo de Derechos Humanos, Resolución 17/4, UN Doc. A/HRC/17/4, 6 de julio de 2011.* Asimismo, véase *La Responsabilidad de las Empresas de Respetar los Derechos Humanos: Guía para la interpretación*.

¹⁴ Peritaje presentado ante la Corte IDH por Christian Courtis. *Cfr. Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.* Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párrs. 164 y 165.

¹⁵ *Cfr. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, Principios: 11 a 24 y 25 a 31.*

¹⁶ *Cfr. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, principio 1.*

¹⁷ *Cfr. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, principio 3, a).*

¹⁸ *Cfr. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, principio 5.*

14. Como se mencionó, lo decidido por la Corte IDH es consonante con las obligaciones de los Estados en el marco de los derechos humanos y las empresas. Así, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la CIDH” o “la Comisión Interamericana”) en un reciente informe denominado *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*, identificó que dentro del marco convencional —derivado de las obligaciones generales que contempla el Pacto de San José— se puede entender que lo expresado en los principios de Ruggie tiene cabida dentro del Sistema Interamericano.

15. Del referido informe, se desprende que las obligaciones de los Estados frente a particulares que actúen mediante empresas se traducen en cuatro sub-obligaciones —o deberes— que pueden comprenderse dentro de la obligación de “garantizar” y “adecuar el derecho interno” (arts. 1.1 y 2 de la Convención Americana). Estas cuatro sub-obligaciones son: i) deber de prevenir violaciones a los derechos humanos en el marco de actividades empresariales, ii) deber de regular y adoptar disposiciones de derecho interno, iii) deber de fiscalizar tales actividades y iv) deber de investigar, sancionar y asegurar el acceso a reparaciones integrales para víctimas en dichos contextos¹⁹. Sin embargo, desde mi perspectiva, los deberes ii) y iii) son, en realidad, expresiones de cómo se puede ejecutar la prevención, como se expondrá a continuación.

16. La Corte IDH ya ha indicado desde su primera decisión que la obligación de garantizar implica una amplia gama de acciones por parte del Estado²⁰. Un primer paso para la garantía de los derechos humanos es la “prevención”. Sobre esta faceta de la obligación de garantizar, el Tribunal Interamericano ha indicado que dicha obligación es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado²¹. En otras palabras, el incumplimiento no se genera por la plena efectividad de dichas medidas, sino que, al menos, se espera que se generen resultados considerables y que resulten suficientes para estimar que ha existido una evolución de la situación inicial a una situación actual, para lo cual será deseable que dichos avances sean medibles.

17. Como correlato de lo anterior, la Corte IDH ya ha expresado que los Estados deben adoptar “medidas integrales para cumplir con el deber de prevención”. En especial, los Estados deben contar con un marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias de violaciones de derechos humanos. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva frente a la violación de derechos humanos en cuestión. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas de protección en casos específicos en los que es evidente que determinados grupos de personas pueden sufrir afectaciones a sus derechos²².

¹⁹ Cfr. CIDH y REDESCA, *Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*, OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1 de noviembre de 2019, párr. 86.

²⁰ “La segunda obligación de los Estados Partes es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, supra*, párr. 166.

²¹ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, supra*, párr. 166, y *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 208.

²² *Mutatis mutandi, Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 320.

18. Un primer elemento que se puede desprender de lo indicado por el Tribunal Interamericano es la obligación de contar con un *marco jurídico de protección*, es decir, regular. Como ha sido interpretado de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, “la obligación estatal de adecuar la legislación interna a las disposiciones convencionales no se limita al texto constitucional o legislativo, sino que debe irradiar a todas las disposiciones jurídicas de carácter reglamentario y traducirse en la efectiva aplicación práctica de los estándares de protección de los derechos humanos”²³. No obstante, no basta con la adopción o adecuación de la legislación interna, sino que, junto con la regulación, en aras de hacer operativo lo contemplado en la normativa, es necesario que se cuente con un aparato institucional que tenga competencia sobre dicha normativa²⁴.

19. Tampoco basta con la existencia formal de un aparato institucional al que se le delegue la competencia, sino que es necesario que efectivamente ese aparato, en la práctica, vele porque se materialice lo que se ha regulado. Para ello, como segundo elemento, *las obligaciones de fiscalización, supervisión o inspección* cobran especial relevancia, al ser el medio que permite a las autoridades o instituciones vigilar el actuar de los entes particulares frente a derechos que el Estado reconoce y se ha comprometido a garantizar.

20. La jurisprudencia de la Corte IDH ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse concretamente sobre la fiscalización o supervisión dentro del ámbito de la salud²⁵. Por lo que las mismas obligaciones, en el ámbito de empresas y la vigilancia de derechos humanos, y en concreto en el ámbito laboral, juegan un papel fundamental.

21. La Comisión Interamericana ha identificado la importancia de la supervisión, fiscalización o inspección dentro el ámbito laboral entre particulares, en especial para controlar y vigilar horarios de las jornadas laborales²⁶, condiciones de trabajo que podrían tener alguna repercusión sobre la vida, integridad o la salud de los trabajadores²⁷, la falta de seguridad en las actividades que realizan los trabajadores²⁸ o la explotación laboral de trabajadores²⁹.

22. Por su parte, si bien la Corte IDH no había abordado propiamente la inspección laboral como parte de la responsabilidad internacional, en un caso sobre trabajos forzados y formas contemporáneas de esclavitud, indicó que “[r]especto de la obligación de garantizar el derecho reconocido en el artículo 6 de la Convención Americana, [...] los Estados tienen la obligación de: [...] iv) realizar inspecciones u otras medidas de detección de dichas prácticas [...]”³⁰ (énfasis añadido). Pronunciamiento que claramente es aplicable a la protección del derecho a las condiciones dignas de trabajo.

23. Finalmente, es importante destacar que, como lo ha expresado la Comisión Interamericana, la prevención estará en juego cuando “el propio Estado genere o consolide una situación de riesgo para el disfrute de los derechos humanos”. Es decir, “también podrá

²³ Ver, *inter alia*, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 65.

²⁴ Cfr. CIDH y REDESCA, *Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*, *supra*, párr. 105.

²⁵ La jurisprudencia de la Corte IDH no ha hecho una distinción entre ambas acepciones, por lo que deben entenderse como sinónimos.

²⁶ Cfr. CIDH. *Situación de Derecho Humanos en Honduras*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 405-415.

²⁷ Cfr. CIDH. *Situación de Derecho Humanos en Honduras*, *supra*, párrs.427-435.

²⁸ Cfr. CIDH. *Situación de Derecho Humanos en Honduras*, *supra*, párrs.427-435.

²⁹ Cfr. CIDH. *Situación de Derecho Humanos en Honduras*, *supra*, párrs.427-435 y *Situación de Derechos Humanos en República Dominicana*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15, 31 de diciembre de 2015, párrs. 565-574 y 653.14.

³⁰ Cfr. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, *supra*, párr. 319.

incumplir estas obligaciones siempre que su comportamiento previo fuera tal que haya creado o contribuido de manera decisiva a la existencia del riesgo para la concreción de alguna violación en el caso particular". Para "vincular un comportamiento estatal a la creación del riesgo será necesario establecer la conexión de acciones u omisiones concretas a la creación o consolidación de situaciones de riesgo reales para la comisión de violaciones de derechos humanos, en este caso, vinculadas a actuaciones empresariales"³¹. Circunstancias que, como se abordó en la sentencia, generaron la responsabilidad internacional en este caso.

II. EL DERECHO A LAS CONDICIONES EQUITATIVAS Y SATISFACTORIAS DE TRABAJO PARA LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD, SALUD E HIGIENE: UN PASO MÁS EN EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA

24. Si bien en la sentencia se analizan en un apartado los derechos a la vida y la integridad personal y, en otro, el derecho al trabajo, es de relevancia hacer notar que —dada la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos—, las violaciones deben ser comprendidas de manera integral. Es decir, el incumplimiento (por inacción y omisión) de la obligación de prevención frente a un deber concreto y expreso (fiscalizar, supervisar o inspeccionar), impacta en cada una de las violaciones constatadas.

25. Así, no estaba en discusión si el Estado había regulado, o no, de manera preventiva las actividades que se consideraran peligrosas, como parte de la obligación de garantía. En el caso se analizó si esa normativa había sido implementada por las autoridades competentes y si el actuar de dichas autoridades habían prevenido —mediante la fiscalización, supervisión o inspección— las violaciones a los derechos humanos. De esta forma, la conducta omisa e inactiva del Estado en los contextos de empresas particulares compromete la responsabilidad internacional, tanto en los desarrollos normativos sobre empresas y derechos humanos, como en el marco convencional desarrollado por la jurisprudencia de la Corte IDH.

26. La intención de la presente sección es abonar en la importancia de la *fiscalización, supervisión o inspección* como mecanismos de garantía y prevención de los derechos laborales en los contextos de relaciones entre particulares. Para ello, en primer lugar, abordaré "el contenido del derecho identificado en el presente caso" derivado del artículo 26 del Pacto de San José y, posteriormente, externaré algunas consideraciones sobre la importancia de la *fiscalización o inspección* como mecanismos preventivos para las condiciones equitativas y satisfactorias del derecho al trabajo que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo.

A. Sobre el contenido del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo

27. El derecho al trabajo ha formado un eslabón fundamental en la línea jurisprudencial relativa a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante "los DESCA") desde el caso *Lagos del Campo Vs. Perú*³². En este mismo periodo de sesiones

³¹ Cfr. CIDH y REDESCA, *Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*, *supra*, párr. 96.

³² Cfr. Caso *Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párrs. 153 y 154. En este sentido, en el caso *San Miguel Sosa y otras*, expresó que "[e]l caso *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*, complementa la visión que de manera rápida ha tenido el Tribunal Interamericano sobre los derechos sociales y su exigibilidad directa ante esta instancia judicial. En este sentido, la triada de casos laborales *Lagos del Campo, Trabajadores Cesados del Petroperú y otros* y ahora el caso *San Miguel Sosa y otras*, permiten delinear una serie de estándares que se deben tener en consideración en los ejercicios de control de convencionalidad en sede interna y abundar al diálogo jurisprudencial existente entre el

(efectuado por primera vez de manera virtual debido a la pandemia) se decidió el caso *Spoltore Vs. Argentina*, en donde expresé en mi voto razonado que “[y]a desde el Caso *Lagos del Campo* la jurisprudencia del Tribunal Interamericano venía identificando las diferentes formas en las que el derecho al trabajo se proyecta, como el derecho de los empleadores y trabajadores de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses [...]”³³.

28. En el caso *Spoltore* la Corte IDH identificó que el derecho a las condiciones equitativas y satisfactorias, “como componente y parte del derecho al trabajo”³⁴, se derivaba del artículo 45.b) de la Carta de la Organización de Estados Americanos (en adelante “Carta de la OEA”). Se consideró que existía una referencia con el suficiente grado de especificidad del derecho a condiciones de trabajo para derivar su existencia y reconocimiento implícito en la referida Carta³⁵. De este modo, de la misma forma en la que lo ha hecho en otros casos³⁶, la sentencia recurrió a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, a un *corpus iuris internacional* y a la Constitución de Argentina para delimitar el contenido, de manera no limitativa, de lo que podría abarcar las condiciones “equitativas y satisfactorias”³⁷. No obstante, en aquel caso la Corte IDH abordó únicamente ese derecho en el marco del acceso a la justicia, es decir, no se desarrolló un contenido sustancial y obligacional en relación con las condiciones equitativas y satisfactorias que abarcaran condiciones de seguridad, salud e higiene en el trabajo.

29. A diferencia del caso *Spoltore*, en el presente caso, el Tribunal Interamericano si bien utiliza el mismo sustento normativo para derivar el derecho, se hacen importantes precisiones sobre el contenido sustancial del mismo. Por ejemplo, la sentencia indica que “tomando en cuenta los hechos y particularidades del presente caso”, el derecho al trabajo implica que:

174. [...] el trabajador pueda realizar sus labores en condiciones adecuadas de seguridad, higiene y salud que prevengan accidentes de trabajo, lo cual resulta especialmente relevante cuando se trata de actividades que implican riesgos significativos para la vida e integridad de las personas. Además, de forma particular, a la luz de la legislación brasileña, este derecho implica la adopción de medidas para la prevención y reducción de riesgos inherentes al trabajo y de accidentes laborales; la obligación de proveer equipos de protección adecuados frente a los riesgos derivados del trabajo; la caracterización, a cargo de las autoridades de trabajo de la insalubridad e inseguridad

ámbito internacional interamericano y la sede nacional de los Estados Parte de la Convención Americana. Cfr. *Voto concurrente y parcialmente disidente al Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 27. Véase lo conducente en el voto emitido en el caso *Spoltore Vs Argentina*.

³³ El Tribunal Interamericano concluyó que “el Estado es responsable por la violación de los artículos 16.1 y 26 en relación con los artículos 1.1, 13 y 8 de la Convención Americana, en perjuicio del señor Lagos del Campo”. Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, supra*, párr. 158, 163 y Punto resolutivo 6.

³⁴ Cfr. *Caso Spoltore Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Serie C No. 404, párr. 83.

³⁵ Cfr. *Caso Spoltore Vs. Argentina, supra*, párr. 84.

³⁶ Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*; *Opinión Consultiva OC-23/17* de 15 de noviembre de 2017. *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)*. Serie A No. 23; *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344; *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348; *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349; *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359; *Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375; *Caso de la Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394; *Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, y *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, supra*.

³⁷ Cfr. *Caso Spoltore Vs. Argentina, supra*, párrs. 84 a 87.

en el trabajo; y la obligación de fiscalizar estas condiciones, también cargo de las autoridades laborales³⁸.

30. De esta conceptualización que aporta la Corte IDH en su sentencia, podemos extraer *cuatro elementos* que merecen ser destacados. En primer lugar —como ya ha sido ampliamente expuesto en el apartado I de este voto— se deben adoptar medidas para prevenir. En segundo lugar, la prevención puede encontrar su materialización (en especial en el actuar de particulares) en la fiscalización. En tercer lugar, la prevención debe estar enfocada a “reducción de riesgos inherentes al trabajo y de accidentes laborales”. En cuarto lugar, los riesgos que especialmente se deben reducir son aquellos que impliquen “riesgos significativos” para la vida e integridad de las personas³⁹.

31. Parte del contenido que la Corte IDH identificó como aplicable en el presente caso deviene de lo indicado por los Convenios No. 81 y No. 155 de la Organización Internacional de Trabajo, pero en especial de las interpretaciones realizadas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en las Observaciones Generales Núms. 14, 18 y 23. Por otro, lado, la legislación brasileña fue de especial relevancia, pues contiene importantes pautas del contenido de las condiciones equitativas y satisfactorias para garantía del derecho al trabajo⁴⁰. Entre otras consideraciones, por ejemplo, que la fabricación de fuegos es considerada “una actividad peligrosa”⁴¹.

B. Sobre la importancia de la fiscalización como medio de prevención de riesgos y accidentes laborales

32. El caso que motiva el presente voto constituye el primer pronunciamiento sobre las obligaciones en el marco de las “actividades peligrosas” dentro de las condiciones laborales. Sin embargo, lo que la Corte IDH decidió no es ajeno a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante “el Tribunal Europeo” o “el Tribunal de Estrasburgo”) y el Comité Europeo de Derechos Sociales (en adelante “el Comité Europeo”), como se desarrollará a continuación.

33. En la sentencia la Corte IDH estimó que:

175. [...] Todo [...] ocurrió sin que el Estado ejerciera ninguna labor de supervisión o fiscalización orientada a verificar las condiciones laborales de quienes se desempeñaban en la fábrica de fuegos, ni emprendiera alguna acción orientada a prevenir accidentes pese a que la actividad desplegada en la fábrica era caracterizada por la normatividad como especialmente peligrosa.

³⁸ Cfr. Caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, *supra*, párr. 174.

³⁹ La Corte IDH se ha referido a los “riesgos significativos” en el contexto del derecho al medio ambiente y los derechos humanos: “135. La Corte Internacional de Justicia ha señalado que la obligación de prevención surge cuando hay riesgo de un daño significativo. De acuerdo a dicho tribunal, el carácter significativo de un riesgo se puede determinar tomando en cuenta la naturaleza y magnitud del proyecto y el contexto donde será llevado a cabo”; y “136. Del mismo modo, los Artículos sobre la Prevención del Daño Transfronterizo resultante de Actividades Peligrosas de la Comisión de Derecho Internacional solo abarcan a aquellas actividades que puedan implicar un daño significativo, estándares fácticos y objetivos. Por otra parte, la Comisión de Derecho Internacional señaló que el Estado de origen no es responsable de prevenir riesgos que no sean previsibles. No obstante, advirtió que, de forma paralela, los Estados tienen la obligación de continuamente identificar las actividades que impliquen este tipo de riesgo significativo”. *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)*, *supra*.

⁴⁰ Cfr. Caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, *supra*, párrs. 164 a 171.

⁴¹ Cfr. Caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, *supra*, párrs. 164 a 168 y 170 y 171.

176. Conforme a lo anterior, el Estado desconoció el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, en la medida en que falló en su deber de prevenir accidentes de trabajo. Dicho deber resulta aún más relevante debido a la magnitud de los hechos del presente caso, que terminaron por afectar gravemente la vida y la integridad personal de las trabajadoras y trabajadores. En este caso, si bien Brasil cumplió con su deber de reglamentar la actividad desarrollada en la fábrica de fuegos (*supra* párr. 171), falló al ejercer el control y fiscalización de las condiciones laborales, como medida necesaria para la prevención de accidentes. Ello, pese a que las relaciones laborales exigen supervisión por parte del Estado, más aún cuando se trata del ejercicio de actividades peligrosas [...]⁴² (énfasis añadido).

34. En el caso *Lagos del Campo*, ya se había indicado que, dentro de las obligaciones de protección que tienen los Estados en el marco del derecho al trabajo, en las relaciones entre particulares (en aquel caso se analizó la faceta relativa “a la estabilidad laboral”), se encuentra entre otras, la de “adoptar las medidas adecuadas para la debida regulación y fiscalización”⁴³.

35. La jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo ha tenido la oportunidad de analizar contextos de actividades denominadas “peligrosas” desde la óptica del artículo 2 (derecho a la vida) del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁴⁴. Ha expresado que la obligación positiva establecida en dicha disposición se puede interpretar como aplicable en el contexto de cualquier actividad, pública o no, en la que pueda estar en juego el derecho a la vida, y *a fortiori* en el caso de actividades industriales que por su propia naturaleza son peligrosas⁴⁵, como la operación de sitios de recolección de desechos⁴⁶, pruebas nucleares⁴⁷, casos relacionados con emisiones tóxicas de un fábrica de fertilizantes⁴⁸ o la exposición de los trabajadores a materiales que pudieran dañar su salud en un lugar de trabajo administrado por una entidad de carácter público y controlada por el Gobierno⁴⁹.

36. Particularmente la jurisprudencia del Tribunal Europeo no solo ha aplicado estas obligaciones en el marco de personas que han perdido la vida, sino que también ha considerado que pueden aplicarse “cuando exista un riesgo grave de muerte posterior”⁵⁰.

⁴² Cfr. Caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, *supra*, párrs. 175 y 176.

⁴³ Cfr. Caso *Lagos del Campo Vs. Perú*, *supra*, párr. 149.

⁴⁴ En similar sentido se ha expresado el Comité de Derechos Humanos en la Observación General No. 36 sobre el derecho a la vida, al indicar que la obligación de los Estados partes de respetar y garantizar el derecho el derecho a la vida resulta extensible a los supuestos razonablemente previsibles de amenazas y situaciones de peligro para la vida que puedan ocasionar muertes. Cfr. Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 36, derecho a la vida*, CCPR//C/GC/36, 3 de septiembre de 2019, párr. 7. Hasta el momento, el referido Comité ha analizado esta situación en un caso sobre medio ambiente y afectaciones a la vida por el uso de agroquímicos, lo cual, a criterio del Comité constituyan “amenazas a la vida de los autores que eran razonablemente previsibles por el Estado parte”. Cfr. Comité de Derechos Humanos, *Norma Portillo López Vs. Paraguay*, CCPR/C/126/D/2751/2016, 25 de julio de 2019, párrs. 7.3 y 7.5.

⁴⁵ Cfr. TEDH, Caso *Brincat y otros Vs. Malta*, sentencia de 24 de julio de 2014, párr. 79.

⁴⁶ Cfr. TEDH, Caso *Öneryıldız Vs. Turquía*, sentencia de 30 de noviembre de 2011, párr. 71.

⁴⁷ Cfr. TEDH, Caso *L.C.B. Vs. Reino Unido*, sentencia de 9 de junio de 1998, párr. 36.

⁴⁸ Cfr. TEDH, Caso *Guerra y otros Vs. Italia*, sentencia de 19 de febrero de 1998, párrs. 60 y 62, aunque en este caso el Tribunal consideró que no era necesario examinar la cuestión en virtud del artículo 2, ya que se había examinado según el artículo 8.

⁴⁹ Cfr. TEDH, Caso *Brincat y otros Vs. Malta*, sentencia de 24 de julio de 2014, párr. 81.

⁵⁰ Los ejemplos incluyen casos en los que la integridad física de un solicitante se vio amenazada por la acción de un tercero (TEDH, Caso *Osman Vs. Reino Unido*, sentencia de 28 de octubre de 1998, párr. 115-122) o como resultado de una catástrofe que no dejó dudas sobre la existencia de una amenaza para la integridad física de los solicitantes (TEDH, Caso *Budayeva y otros Vs. Rusia*, sentencia de 29 de marzo de 2008, párr. 146).

37. Por su parte, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha abordado la temática desde los derechos contemplados en los artículos 2.4⁵¹ y 3⁵² de la Carta Social Europea (en adelante “la Carta Social”). Sobre el artículo 2.4 ha indicado que, frente a los denominados trabajos peligrosos e insalubres y la exposición de los trabajadores a este tipo de actividades, ellos deberán gozar de vacaciones pagadas adicionales o reducción de horas de trabajo⁵³. Criterio que ha sido compartido en cierto modo por el Tribunal Europeo⁵⁴. Sobre el derecho a las condiciones seguras y saludables contemplado en el artículo 3 de la Carta Social, el Comité Europeo ha señalado que el referido derecho estaría vinculado con el derecho a la integridad personal; así, los Estados al aceptar la referida disposición de la Carta Social se comprometen a garantizar “el derecho a la integridad física y mental en el trabajo”, como obligación principal⁵⁵.

38. Como punto de partida, ambos órganos coinciden en que la regulación es fundamental cuando se trata de actividades peligrosas. El Tribunal Europeo ha especificado que una vez que un Estado autoriza actividades peligrosas debe garantizar mediante un sistema de normas y controles suficientes que el riesgo se reduzca a un mínimo razonable⁵⁶; por lo que la responsabilidad internacional puede surgir no solo ante la ausencia de normativa, sino también por una normativa insuficiente en la materia⁵⁷. Por su parte, el Comité Europeo ha indicado que para garantizar el derecho contemplado en el artículo 3 de la Carta Social, se deben emitir regulaciones de salud y seguridad en el trabajo que garanticen la prevención y protección en el lugar de trabajo contra los riesgos reconocidos por la comunidad científica y regulados a nivel comunitario e internacional⁵⁸. Lo cual es consecuente con el entendimiento del Sistema Interamericano. No obstante, el Tribunal de Estrasburgo también ha especificado que “si bien existe el deber principal de establecer un marco legislativo y administrativo, no se puede descartar la posibilidad, *a priori*, de que, en ciertas circunstancias específicas, en ausencia de

⁵¹ Véase “Artículo 2. Derecho a unas condiciones de trabajo equitativas. Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a unas condiciones de trabajo equitativas, las Partes se comprometen: [...] 4 a eliminar los riesgos inherentes a las ocupaciones peligrosas o insalubres y, en los casos en que no haya sido posible eliminar o reducir suficientemente esos riesgos, a asegurar a los trabajadores empleados en dichas ocupaciones, bien una reducción de las horas de trabajo, o bien días de descanso pagados supplementarios [...].”

⁵² Véase “Artículo 3. Derecho a la seguridad e higiene en el trabajo. Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad e higiene en el trabajo, las Partes se comprometen, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores: 1 a formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional coherente sobre seguridad e higiene en el trabajo y sobre el entorno de trabajo. Esta política tendrá como objeto principal la mejora de la seguridad y la higiene en el trabajo y la prevención de accidentes y de daños a la salud derivados o relacionados con el trabajo o que se produzcan en el curso del mismo, en particular minimizando las causas de los riesgos inherentes al entorno de trabajo; 2 a promulgar reglamentos de seguridad e higiene; 3 a adoptar las medidas precisas para controlar la aplicación de tales reglamentos; 4 a promover el establecimiento progresivo de servicios de higiene en el trabajo para todos los trabajadores, con funciones esencialmente preventivas y de asesoramiento”.

⁵³ Cfr. CEDS, Caso *STTK ry y Tehy ry Vs. Finlandia*, Queja No. 10/2000, decisión de 17 de octubre de 2001, párr. 27.

⁵⁴ Cfr. TEDH, Caso *Brincat y otros Vs. Malta*, sentencia de 24 de julio de 2014, párr. 115. En este caso, el Tribunal analizó el argumento estatal según el cual, a los trabajadores que habían estado expuestos a asbestos, después de que el gobierno conociera los riesgos de dicha sustancia, les ofrecieron compensaciones o un subsidio especial para realizar el trabajo. No obstante, el TEDH rechazó dicho argumento, debido a que el gobierno no presentó información sobre si los demandantes de ese caso tenían derecho a la indemnización y si la habían aceptado o recibido; ni sobre el momento en que se dispuso efectivamente dicha compensación. Por ello, a criterio del Tribunal, los argumentos del Estado fueron sólo una afirmación abstracta (párr. 115).

⁵⁵ Cfr. CEDS, Caso *Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL) Vs. Italia*, Queja No. 91/2013, decisión de 12 de octubre de 2005, párrs. 275 y 276.

⁵⁶ Cfr. TEDH, Caso *Binişan Vs. Rumania*, sentencia de 20 de mayo de 2014, párr. 72, y Caso *Kalender Vs. Turquía*, sentencia de 15 de diciembre de 2009, párrs. 43-47.

⁵⁷ Cfr. TEDH, Caso *Binişan Vs. Rumania*, sentencia de 20 de mayo de 2014, párr. 72, y Caso *Kalender Vs. Turquía*, sentencia de 15 de diciembre de 2009, párrs. 43-47.

⁵⁸ Cfr. CEDS, Caso *Fundación Marangopoulos para los Derechos Humanos (MFHR) Vs. Grecia*, Queja No. 30/2005, decisión de 6 de diciembre de 2006, párr. 224.

las disposiciones legales pertinentes, obligaciones positivas puedan cumplirse en la práctica tomando acciones dependiendo de las circunstancias”⁵⁹.

39. Por otro lado, sobre la importancia de la fiscalización como medio de prevención, el Tribunal Europeo ha especificado que, si surge un daño, la violación del Estado también podría surgir por controles insuficientes respecto de la actividad que se encuentra regulada⁶⁰. En similar sentido, el Comité Europeo ha especificado que lo contemplado en el artículo 3 no se garantiza “con el funcionamiento de la legislación”, sino que es necesario que se aplique de “manera efectiva y se supervise rigurosamente”⁶¹; así, el referido Comité ha afirmado que “el control, supervisión o inspección del cumplimiento de las normas sobre seguridad y salud en el trabajo exigidas por el artículo 3, es una *condición sine qua non* para la efectividad del derecho garantizado por el referido artículo”⁶².

40. En correlato de lo anterior, el Comité de DESC en su Observación General No. 23 ha estimado que, por ejemplo, en el marco de la obligación de proteger “[l]os Estados partes deberían velar por que los mandatos de las inspecciones de trabajo [...] incluyan las condiciones de trabajo en el sector privado y proporcionen orientación a los empleadores y a las empresas”⁶³.

41. Todo lo anterior se complementa con lo establecido con el Convenio No. 81 de 1947 de la OIT sobre la inspección del trabajo, que dispone que los Estados parte deben “mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales”⁶⁴, que dicho sistema “se aplicará a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión”⁶⁵; y estará encargado de “velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones”⁶⁶.

42. Además, el Convenio No. 155 de 1981 de la OIT, sobre seguridad y salud de los trabajadores, establece que los Estados deben “formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo”, cuyo objeto sea “prevenir los accidentes y los

⁵⁹ Cfr. TEDH, Caso *Brincat y otros Vs. Malta*, sentencia de 24 de julio de 2014, párr. 112: En el caso el TEDH analizó que, durante un lapso de tiempo, no se había legislado sobre la protección de los efectos nocivos el asbesto. En este entendidó, el TEDH notó que a los trabajadores se les habían proporcionado mascarillas desechables pero que de acuerdo a expertos estas eran de “una calidad inadecuada”. Así, constató que no se habían adoptado medidas adicionales más allá de la mencionada, lo anterior se agravaaba tomando en consideración la ausencia de regulación sobre los riesgos y las acciones para remediar dicho riesgo ante la exposición al asbesto durante un lapso de tiempo. Por lo tanto, inclusive, frente a estas acciones, el actuar estatal resultaba insuficiente.

⁶⁰ Cfr. TEDH, Caso *Binişan Vs. Rumania*, sentencia de 20 de mayo de 2014, párr. 72, y Caso *Kalender Vs. Turquía*, sentencia de 15 de diciembre de 2009, párrs. 43-47.

⁶¹ Cfr. CEDS, Caso *Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL) Vs. Italia*, Queja No. 91/2013, decisión de admisibilidad y fondo de 12 de octubre de 2005, párr. 276 y Caso *Comisión Internacional de Juristas Vs. Portugal*, Queja No. 1/1998, decisión de 9 de septiembre de 1999, párr. 32,

⁶² Cfr. CEDS, Caso *Fundación Marangopoulos para los Derechos Humanos (MFHR) Vs. Grecia*, *supra*, párr. 228.

⁶³ Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 23: El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias*, UN Doc. E/C.12/GC/23, 27 de abril de 2016, párr. 59.

⁶⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Convenio No. 81 sobre la Inspección del Trabajo*, 1947, artículo 1.

⁶⁵ Organización Internacional del Trabajo, *Convenio No. 81, supra*, artículo 2.1.

⁶⁶ Organización Internacional del Trabajo, *Convenio No. 81, supra*, artículo 3.1.a.

daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo”⁶⁷.

43. Particularmente, las fiscalizaciones e inspecciones en los lugares de trabajo en donde se encuentran materiales peligrosos constituyen una forma por la cual los Estados pueden cumplir con el artículo 19 de la Convención Americana, sobre “las medidas de protección” a favor de las niñas y los niños. Lo anterior debido a que identificarían aquellos lugares en donde no se esté cumpliendo lo indicado por la legislación nacional e internacional respecto de la prohibición de trabajo infantil⁶⁸, en donde, entre otros, se ponga en peligro la integridad física o la salud de los niños y niñas. Dicha prohibición ha sido establecida, principalmente, en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño⁶⁹, el Convenio No. 138 de la OIT⁷⁰, el Convenio No. 182 de la OIT⁷¹, la Carta Africana sobre los Derechos y el bienestar del Niño⁷² y los Principios de Nairobi de la Comisión Africana de Derechos Humanos⁷³.

44. Como consecuencia de ese mecanismo de protección estatal, podría tener como efecto generar una adecuada vigilancia de lo normado a nivel interno y así establecer posibles respuestas integrales para contrarrestar la situación que atraviesan las niñas, niños y

⁶⁷ Organización Internacional del Trabajo, *Convenio No. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores*, 1981, art. 4.

⁶⁸ *Mutatis mutandi*, “En ese sentido, la Corte destaca que las obligaciones que el Estado debe adoptar para eliminar las peores formas de trabajo infantil tienen carácter prioritario e incluyen, entre otras, elaborar y poner en práctica programas de acción para asegurar el ejercicio y disfrute pleno de sus derechos. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, *supra*, párr. 332, y Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil, *supra*, párr. 137, 138 y 139.

⁶⁹ Véase “Artículo 32. 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. 2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular: a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo”.

⁷⁰ Véase “Artículo 3.1. La edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores no deberá ser inferior a dieciocho años. 2. Los tipos de empleo o de trabajo a que se aplica el párrafo 1 de este artículo serán determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, cuando tales organizaciones existan. 3. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1 de este artículo, la legislación nacional o la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, cuando tales organizaciones existan, podrán autorizar el empleo o el trabajo a partir de la edad de diecisésis años, siempre que queden plenamente garantizadas la salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes, y que éstos hayan recibido instrucción o formación profesional adecuada y específica en la rama de actividad correspondiente”.

⁷¹ Véase “Artículo 3. A los efectos del presente Convenio, la expresión ‘las peores formas de trabajo infantil’ abarca: [...] (d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños”.

⁷² Véase “Artículo 15. Trabajo infantil. Todo niño estará protegido contra toda forma de explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o interferir en el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social del niño. Los Estados Parte en la presente Carta adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas apropiadas para garantizar el pleno cumplimiento de este artículo, que cubre tanto los sectores formales como los informales de expreso, y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo relativas a los niños; en particular, los Estados Parte: - establecerán, mediante la legislación, edades mínimas de admisión a cualquier empleo; - establecerán la regulación apropiada sobre horas y condiciones de empleo; - establecerán las multas o sanciones apropiadas para asegurar el cumplimiento efectivo de este artículo; - promoverán la divulgación de información sobre los peligros del trabajo infantil en todos los sectores de la comunidad”.

⁷³ Véase “Protect children and young persons through the following: [...] Measures governing work by children and young persons, within the family, to ensure that such work is not dangerous to them, harmful to their moral or physical well-being or likely to hamper their normal physical, intellectual and psycho- social development”. Cfr. *Principios y Directrices para la implementación de los derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, 27 de octubre de 2011, Nairobi, principio 95, inciso aa), punto 4.

adolescentes que “laboran” en estos contextos⁷⁴. En esta tesitura, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General No. 16, *sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño*, ha señalado que “[l]os Estados deben regular las condiciones de trabajo y establecer salvaguardias que protejan a los niños de la explotación [...] de trabajos que sean peligrosos, interfieran en su educación o afecten a su salud o a su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Estos trabajos suelen encontrarse, aunque no exclusivamente, en el sector no estructurado de la economía [...]. Por tanto, los Estados están obligados a elaborar y ejecutar programas destinados a las empresas en esos contextos, entre otras cosas haciendo cumplir las normas internacionales sobre la edad mínima para trabajar y las condiciones adecuadas de trabajo, invirtiendo en educación y formación profesional y prestando apoyo para lograr una transición satisfactoria de los niños al mercado laboral. Los Estados deben velar porque las políticas de protección social e infantil lleguen a todos, especialmente a las familias en el sector no estructurado de la economía”⁷⁵.

45. Tal como recoge la sentencia, por un lado, existía una prohibición en la legislación interna en relación de la presencia de las y los menores de edad en la realización de los trabajos denominados peligrosos. Esto es particularmente grave debido a que el Estado, al no ejecutar las obligaciones que la propia legislación establecía, permitió y toleró que existieran espacios en donde se incumplieran las obligaciones sobre prohibición de trabajo infantil. Además, la omisión estatal derivó en que no se detectara la presencia de menores de edad en la fábrica de fuegos, lo que generó la perdida de la vida de niñas y niños y las afectaciones que la explosión dejó como secuelas a los menores supervivientes, secuelas que hoy en día persisten y que, sin duda, constituyen un impacto devastador para su pleno desarrollo⁷⁶.

46. Como se mencionó en el apartado I del presente voto, no basta con que formalmente existan las instituciones a las que se les delegue la competencia de fiscalizar, supervisar o inspeccionar ciertas actividades consideradas como peligrosas en contextos laborales entre particulares; es necesario que, efectivamente ese aparato institucional, en la práctica, vele porque se materialice lo que se ha regulado. No puede pasar inadvertido que, durante la audiencia pública, los agentes del Estado reconocieron que, teniendo en cuenta la extensión territorial del Estado, existen “limitaciones razonables” para realizar actividades de auditoría y fiscalización de las diferentes actividades económicas y que el Estado no puede “garantizar que el cien por ciento de los establecimientos y de las situaciones se supervisen”⁷⁷.

47. Sobre esta cuestión, por ejemplo, en el ámbito del Sistema Europeo, el Comité Europeo ha indicado que en virtud del artículo 3 de la Carta Social Europea, leído en consonancia con el artículo A.4⁷⁸ de la misma, los Estados se comprometen a “tener un sistema de inspección del trabajo adecuado a las condiciones nacionales”. Si bien el referido Comité ha indicado que, en principio, los Estados tienen un margen de apreciación —no solo en la organización de los servicios de inspección sino también en la asignación de recursos a los servicios de inspección—; lo cierto es que dado que estos servicios son los principales garantes tanto de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, el Comité debe verificar que se les asignen recursos suficientes para que puedan realizar regularmente un número mínimo de visitas de control para que el derecho consagrado en el artículo 3 beneficie efectivamente al mayor

⁷⁴ Cfr. Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil, *supra*, párrs. 176 a 181.

⁷⁵ Cfr. Comité de los Derechos del niño, *Observación General N° 16, sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño*, CRC/C/GC/16, 17 de abril de 2013, párr. 37.

⁷⁶ Cfr. Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil, *supra*, párrs. 137, 138 y 139.

⁷⁷ Cfr. Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil, *supra*, párr. 136.

⁷⁸ Véase “Artículo A. Obligaciones [...] 4. Cada Parte dispondrá de un sistema de inspección del trabajo adecuado a las condiciones nacionales”.

número de trabajadores y para que el riesgo de accidentes se reduzca al mínimo. El margen de apreciación de los Estados es, por lo tanto, limitado y se viola la Carta cuando la relación entre el personal de los servicios de inspección, las visitas realizadas y los empleados involucrados es manifiestamente insuficiente⁷⁹.

48. En similar sentido la Comisión Interamericana ha indicado que, como parte de la estrategia de prevención integral, los Estados deberían fortalecer las instituciones involucradas en esa estrategia “para que puedan proporcionar una respuesta efectiva al fenómeno que se pretenda enfrentar”⁸⁰.

49. De tal magnitud fue la omisión del Estado al momento de los hechos, que la importancia de la fiscalización o inspección se vio reflejada en las medidas de no repetición ordenadas por el Tribunal Interamericano en esta sentencia. Así, tal como se recoge en la sentencia, no se cuestionó la regulación existente a nivel interno, e inclusive, se valoró como positiva la adopción de esa normativa⁸¹; sin embargo, se precisó “que no consta[ba] en los escritos y pruebas presentados, ni en las declaraciones o los alegatos orales hechos en la Audiencia Pública, que el Estado haya logrado implementar medidas para asegurar que, en la práctica, se fiscalicen de forma regular los locales en que se fabrican fuegos artificiales en Brasil” (énfasis añadido)⁸².

50. Así, el Tribunal Interamericano indicó que:

287. La Corte recuerda que la falta de fiscalización de la fábrica de fuegos en Santo Antônio de Jesus por parte de las autoridades estatales fue el elemento principal que generó la responsabilidad internacional del Estado. En ese sentido, con el fin de frenar el funcionamiento de las fábricas clandestinas y/o que operan en desacuerdo con las normas sobre el control de actividades peligrosas, y de garantizar condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias en esos ambientes, el Estado debe adoptar medidas para implementar una política sistemática de inspecciones periódicas en los locales de producción de fuegos artificiales, tanto para que se verifiquen las condiciones de seguridad y salubridad del trabajo, como para que se fiscalice el cumplimiento de las normas relativas al almacenamiento de los insumos. El Estado debe asegurar que las inspecciones periódicas sean llevadas a cabo por inspectores que tengan el debido conocimiento en materia de salud y seguridad en el ámbito específico de la fabricación de fuegos artificiales. (énfasis añadido)

51. En cuanto a la ejecución de esta medida, además de lo indicado en la sentencia⁸³, por ejemplo, podrían resultar ilustrativos, y no limitativos, algunos parámetros expresados por el Comité Europeo, en los que han especificado que para evaluar el artículo 3 de la Carta Social Europea es necesario que se proporcionen: i) estadísticas sobre el número de establecimientos que reciben visitas de inspección y el número de personas que emplean, ii) cifras actualizadas sobre la contratación de personas para la inspección de trabajo y el número de visitas realizadas, iii) incumplimientos encontrados y sanciones impuestas y iv) la proporción de trabajadores cubiertos por las inspecciones en comparación con la fuerza laboral total⁸⁴.

⁷⁹ Cfr. CEDS, Caso Fundación Marangopoulos para los Derechos Humanos (MFHR) Vs. Grecia, *supra*, párr. 229.

⁸⁰ Cfr. CIDH y REDESCA, Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos, *supra*, párr. 94.

⁸¹ Cfr. Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil, *supra*, párr. 286.

⁸² Cfr. Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil, *supra*, párr. 286.

⁸³ [...] Para cumplir con esta medida, el Estado podrá acudir a organizaciones como la OIT y UNICEF, a fin de que brinden asesoramiento o asistencia que pudiere resultar de utilidad en el cumplimiento de la medida ordenada. El Estado cuenta con un plazo de dos años desde la notificación de la presente Sentencia para presentar un informe a este Tribunal sobre el avance de la implementación de dicha política”. Cfr. Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil, *supra*, párr. 287.

⁸⁴ Cfr. CEDS, Caso Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL) Vs. Italia, Queja No. 91/2013, decisión de admisibilidad y de fondo de 12 de octubre de 2005, párr. 277.

III. LA POBREZA COMO PARTE DE LA CONDICIÓN ECONÓMICA Y LA DISCRIMINACIÓN ESTRUCTURAL E INTERSECCIONAL: DE TRABAJADORES DE HACIENDA BRASIL VERDE A EMPLEADOS DE LA FÁBRICA DE FUEGOS

A. El antes y después del caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde

52. Como punto de partida del análisis de la pobreza dentro de las categorías de prohibición de la discriminación, es importante retomar las palabras del Comité DESC en cómo debe entenderse esta, considerándola como “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”⁸⁵.

53. Por su parte, los Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos han considerado que “[l]a pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos urgente. A la vez causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, es una condición que conduce a otras violaciones. La extrema pobreza se caracteriza por vulneraciones múltiples e interconexas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y las personas que viven en la pobreza se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e igualdad”; además, “[l]as personas que viven en la pobreza tropiezan con enormes obstáculos, de índole física, económica, cultural y social, para ejercer sus derechos. En consecuencia, sufren muchas privaciones que se relacionan entre sí y se refuerzan mutuamente —como las condiciones de trabajo peligrosas, [...]—, que les impiden hacer realidad sus derechos y perpetúan su pobreza”⁸⁶ (énfasis añadido).

54. En el caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil* indiqué que “la ‘pobreza’ no ha sido reconocida de manera expresa como una categoría de especial protección; ello no significa, sin embargo, que la pobreza no pueda ser valorada como parte de alguna categoría que sí se encuentre reconocida o bien que se incorpore como parte de ‘otra condición social’. En esta tesitura, los diversos sistemas protección de derechos humanos (regionales⁸⁷ y universal⁸⁸) tienen sus particularidades en cuanto al reconocimiento de la pobreza como parte de la categoría de prohibición de discriminación ‘por posición

⁸⁵ Comité de DESC, *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 10 de mayo de 2001, E/C.12/2001/10, párr. 8. En similar sentido, los *Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos* (en adelante “los PREPDH”), definen a “la extrema pobreza”, como “una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social”. ONU, *Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos*, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos, 27 de septiembre de 2012, Resolución 21/11, principio 2.

⁸⁶ *Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos*, supra , principios 3 y 4.

⁸⁷ En el caso del Sistema Europeo, el artículo 14 del CEDH ha sido asociado de manera implícita, accesoria e indirecta respecto de derechos y libertades protegidos por el CEDH. Así, la prohibición de discriminación contemplada en el Convenio Europeo se ha relacionado con el derecho a la vida (art. 2 del CEDH) por las condiciones de vida o asistencia; la prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes o el respeto a la vida privada y familiar (arts. 3 y 8 del CEDH) relacionándolo con un nivel de vida digna, o el derecho a la protección de la vida privada y familiar (art. 8 del CEDH) respecto de la privación de los derechos custodia de niñas y niños y su colocación en una institución estatal y el derecho de propiedad (art. 1 del Protocolo No. 1 del CEDH). De igual manera, un dato sobresaliente lo encontramos en la Carta Social Europea, en el artículo 30, que protege a las personas contra la pobreza y la exclusión social [...]. En el caso del Sistema Africano, no cuenta con grandes desarrollos jurisprudenciales sobre las condiciones de pobreza o la posición económica. Véanse los párrs. 11, 12 y 16 de nuestro voto emitido en el caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*.

⁸⁸ En el ámbito de Naciones Unidas, tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contemplan la prohibición de discriminación por posición económica. Al respecto indique que “En cuanto a la posición económica como categoría de especial protección, el Comité DESC ha señalado que, como motivo prohibido de discriminación, es un concepto amplio que incluye los bienes raíces y los bienes personales o la carencia de ellos, es decir, una de las facetas de la pobreza”. Véase el párr. 11, 12 y 16 de nuestro voto emitido en el caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*.

económica; lo anterior, no ha sido impedimento para que se permeen obligaciones en cuanto a la erradicación de la pobreza, si bien no como parte de una categoría de especial protección, sí como una situación agravante de las condiciones sociales en las que viven las personas, y que pueden variar caso a caso”⁸⁹.

55. En el caso del Sistema Interamericano, en el año 2016 indiqué⁹⁰ que “la pobreza y la posición económica ha[n] estado presente[s] a lo largo de la jurisprudencia [contenciosa⁹¹] de este Tribunal Interamericano; muchas violaciones de derechos humanos traen aparejadas situaciones de exclusión y de marginación por la propia situación de pobreza de las víctimas. [...] en la totalidad de los casos, se ha[bía] identificado a la pobreza como un factor de vulnerabilidad que profundiza el impacto que tienen las víctimas de violaciones a derechos humanos sometidas a esta condición”⁹². De este modo, entre 1989 y 2016, la jurisprudencia de la Corte IDH había analizado la pobreza o la posición económica de las víctimas de tres formas distintas: en primer lugar, pobreza o condición económica asociada a grupos de vulnerabilidad tradicionalmente identificados (niñas y niños, mujeres, indígenas, personas con discapacidad, migrantes, etc.); en segundo lugar, pobreza o condición económica analizada como una discriminación interseccionada con otras categorías⁹³; y, en tercer lugar, pobreza o condición económica analizada de manera aislada dadas las circunstancias del caso sin vincularla con otra categoría de especial protección⁹⁴.

56. Sin perjuicio de lo anterior, estimo un paso fundamental para el Sistema Interamericano (y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos), el caso de los *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde*, en donde la Corte IDH analizó en un caso contencioso de manera directa, aislada y autónoma la categoría “posición económica” contemplada en el artículo 1.1 del Pacto de San José. Además, también fue verdaderamente innovador analizar la “posición económica” desde una óptica de la “pobreza”⁹⁵. Así, por ejemplo, en aquel caso la Corte IDH estimó que:

⁸⁹ Véase el párr. 17 de nuestro voto emitido en el caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*.

⁹⁰ Véase los párrs. 25 y 44 de nuestro voto emitido en el caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*.

⁹¹ Con anterioridad la Corte IDH había indicado “22. La parte final del artículo 1.1 prohíbe al Estado discriminar por diversas razones, entre ellas la *posición económica*. El sentido de la expresión *discriminación* que menciona el artículo 24 debe ser interpretado, entonces, a la luz de lo que menciona el artículo 1.1. Si una persona que busca la protección de la ley para hacer valer los derechos que la Convención le garantiza, encuentra que su posición económica (en este caso, su indigencia) le impide hacerlo porque no puede pagar la asistencia legal necesaria o cubrir los costos del proceso, queda discriminada por motivo de su posición económica y colocada en condiciones de desigualdad ante la ley. Cfr. *Excepciones al agotamiento de los recursos internos* (Arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11.

⁹² Véase el párr. 26 del voto emitido en el caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*.

⁹³ Véase el Caso *Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C No. 257, y Caso *Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, supra*.

⁹⁴ Véase: Caso *Uzcátegui y otros Vs. Venezuela. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 249.

⁹⁵ Como lo he indicado con anterioridad, si bien en el caso la Corte IDH analizó la pobreza dentro de la categoría de “posición económica”, ello no obsta que en el futuro también pueda ser analizada dentro de otras categorías, ya que “[...] la pobreza, al ser un fenómeno multidimensional puede ser abordada desde diferentes categorías de protección a la luz del artículo 1.1 de la Convención Americana; como lo puede[n] ser [...] el origen social o bien mediante otra condición social”. Véanse el párr. 50 del voto emitido en el caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. En este sentido, la Relatora Especial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, ha expresado que “En su jurisprudencia, el Comité de Derechos Humanos ha reiterado que la lista de motivos de discriminación no es exhaustiva y que la frase “cualquier otra condición social” no está sujeta a una sola interpretación. [Por otro lado,] en el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se incluye de manera expresa la [posición] económica y [origen] social entre los motivos de discriminación. Otros motivos prohibidos de discriminación, como “la posición económica” e incluso “el origen social”, también pueden ser pertinentes al abordar cuestiones relacionadas con la pobreza” (énfasis añadido), ONU, Informe de la Relatora Especial

339. [...] en el presente caso algunas características de particular victimización compartidas por los 85 trabajadores rescatados el 15 de marzo de 2000: [i)]se encontraban en una situación de pobreza, [ii)]provenían de las regiones más pobres del país, [iii)]con menor desarrollo humano y perspectivas de trabajo y empleo, [iv)] eran analfabetas, y [v)] tenían poca o nula escolarización [...]. Lo anterior los colocaba en una situación que los hacía más susceptibles de ser reclutados mediante falsas promesas y engaños⁹⁶ (énfasis añadido).

57. En aquel caso, como se expresó en la sentencia, la pobreza “[era] el principal factor de la esclavitud contemporánea en Brasil, por aumentar la vulnerabilidad de significativa parte de la población, haciéndoles presa fácil de los reclutadores para trabajo esclavo”⁹⁷. La pobreza, no se enmarca como un fenómeno, sino como una afectación de especial vulnerabilidad en donde la situación de exclusión y marginación, aunada a la denegación estructural y sistemática (con antecedentes históricos para el caso particular), tuvieron una afectación en los 85 trabajadores rescatados de la Hacienda Brasil Verde⁹⁸.

58. Un aspecto que no fue abordado en el caso de los *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde* (por las particularidades del caso), pero que consideré oportuno hacer mención en el año 2016, era cómo la condición económica podría interseccionarse con otras categorías o factores de vulnerabilidad analizados por la jurisprudencia de la Corte IDH. Así, estimé que:

53. [...] es de resaltar que cuando, además de la situación pobreza medie otra categoría, como la raza, género, el origen étnico, etc., dispuesta en el artículo 1.1 se estará ante una situación [...] interseccional de discriminación, atendiendo a las particularidades del caso y cómo ha sido reconocido en otras ocasiones por el Tribunal Interamericano⁹⁹.

59. El señalamiento anterior, es correlativo a lo señalado por la Relatora Especial para la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, quien consideró que “las personas que viven en la pobreza son objeto de discriminación por la propia pobreza; y muchas veces también porque pertenecen a otros sectores desfavorecidos de la población, como los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, las minorías étnicas y las personas que viven con el VIH/SIDA, entre otros”¹⁰⁰. Es decir, si bien generalmente las personas que se encuentran en condiciones de pobreza coincidentemente pueden pertenecer a otros sectores vulnerables (mujeres, niñas y niños, personas con discapacidad, indígenas, afrodescendientes, personas mayores, etc.), no excluye que las personas en situación de pobreza no se vinculen con otra categoría.

60. Así, desde que la pobreza o precaria situación económica en el que vivía una víctima o víctimas se hizo visible mediante “la posición económica” en la jurisprudencia de la Corte IDH, la tendencia jurisprudencial ha sido analizarla de manera interseccionada con otras categorías o factores de vulnerabilidad¹⁰¹ o bien dentro de los elementos de accesibilidad de los derechos sociales (accesibilidad física); lo anterior contrasta significativamente con la jurisprudencia previa del año 2016. Aun cuando en decisiones anteriores la pobreza o la condición económica había estado presente en los fallos del Tribunal Interamericano, el abordaje era tangencial o agravante contextual en cada uno de los diferentes casos que la Corte IDH se había pronunciado.

sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, 4 agosto de 2011, A/66/265, nota al pie no. 7.

⁹⁶ Cfr. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, supra, párr. 339.

⁹⁷ Cfr. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, supra, párr. 340.

⁹⁸ Véase el párr. 99 de nuestro voto emitido en el caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*.

⁹⁹ Véase el párr. 53 de nuestro voto emitido en el caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*.

¹⁰⁰ Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, 11 de marzo de 2013, A/HRC/23/36, párr. 42.

¹⁰¹ Aunque la primera vez que la Corte IDH intersecciona la condición económica en el caso Gonzales Lluy, no señaló que fuera por una categoría contenida en el artículo 1.1, ya sea por posición económica, situación u otra condición social.

61. El enfoque antes descrito (pobreza e interseccionalidad) ha sido plasmado con mayor frecuencia con posterioridad a la sentencia del caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde*. Por ejemplo, en el año 2017 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió el informe *Pobreza y Derechos Humanos*. En el informe, la CIDH definió la pobreza, la consideró como un problema estructural que se traduce en afectaciones al goce y ejercicio de los derechos humanos que, en ocasiones, implica violaciones que suponen la responsabilidad internacional del Estado¹⁰². También hizo importantes consideraciones sobre el abordaje de la pobreza desde la prohibición de discriminación, derivada de los artículos 1.1 y 24 de la Convención Interamericana y con especial énfasis con enfoque interseccional¹⁰³. En dicho Informe la Comisión Interamericana identificó como grupos especialmente vulnerables a la pobreza, a las mujeres, a las niñas, niños y adolescentes, a la población indígena (y tribal), a la población afrodescendiente, a personas migrantes, a las personas privadas de libertad, a personas con discapacidad, a personas pertenecientes a la comunidad LGBT+ y a las personas mayores¹⁰⁴. También es de destacar el análisis que refiere sobre las obligaciones de los Estados respecto del actuar de los particulares frente a la pobreza¹⁰⁵.

62. En el caso de la jurisprudencia de la Corte IDH, el primer caso inmediato en el que se empieza a consolidar este enfoque es en el caso *I.V. Vs. Bolivia* (2016). La Corte IDH abordó un caso de violencia contra la mujer en un contexto de ausencia de consentimiento en materia de salud sexual y reproductiva. En el análisis del acceso a la justicia estimó que además de su condición de mujer y su estatus de refugiada, otro factor que resultó determinante fue la "posición económica" de la víctima, pues los cambios de jurisdicción para la radicación de los juicios penales hicieron que se presentara un obstáculo geográfico en la accesibilidad al tribunal. Ello implicó el elevado costo socio-económico de tener que trasladarse a una distancia prolongada, al extremo de tener que viajar un trayecto de aproximadamente 255 km y cubrir el viaje, hospedaje y otros costos del traslado no solo de ella sino también de los testigos, lo cual evidentemente conllevó a un menoscabo de hecho injustificado en su derecho de acceder a la justicia¹⁰⁶.

63. Con posterioridad, en el año 2018, en el caso *Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*, el Tribunal Interamericano abordó las violaciones a partir de una decisión de declaratoria de abandono, en donde la señora Ramírez Escobar fue separada de sus dos hijos. En el caso, la Corte IDH estimó que la separación se dio debido a su "posición económica" y precisó que "la carencia de recursos materiales no puede ser el único fundamento para una decisión que suponga la separación de un niño de su familia¹⁰⁷. En el caso, la posición económica de la señora Ramírez Escobar interseccionó con el género, ya que en el caso también se le discriminó por una valoración sobre lo que implicaba "ser una buena madre", es decir, con base en los roles de género¹⁰⁸.

¹⁰² La Comisión expresó "91. Para efectos del presente informe, la pobreza constituye un problema que se traduce en obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad real por parte de las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación. La situación de pobreza trae consigo una exposición acentuada a violaciones de derechos humanos; vulnerabilidad incrementada por las restricciones derivadas de la situación socioeconómica de las personas. Asimismo, en determinados supuestos, la pobreza podría implicar además violaciones de derechos humanos atribuibles a la responsabilidad internacional del Estado". Cfr. CIDH, *Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.164, 7 de septiembre de 2017.

¹⁰³ Cfr. CIDH, *Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas*, supra, párrs. 147 a 156.

¹⁰⁴ Cfr. CIDH, *Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas*, supra, capítulo 3.

¹⁰⁵ Cfr. CIDH, *Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas*, supra, párrs. 237 a 248

¹⁰⁶ Cfr. Caso *I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párrs. 317 a 323.

¹⁰⁷ Cfr. Caso *Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párrs. 288 y 304.

¹⁰⁸ La Corte IDH indicó que [...] En este sentido, por un lado, distintos informes estudiaron si la señora Ramírez Escobar podía o no asumir su "rol maternal" o "rol de madre", sin que quede claro qué características le atribuyen a ese rol; analizaron si "aceptaba su rol femenino" y "el modelo sexual" que atribuyen a dicho rol; basaron sus

64. Finalmente, en el mismo año, en el caso *Cuscul Pivaral y otros* (2018), la Corte IDH analizó la condición económica desde el punto de la vista de la “accesibilidad física” de los establecimientos de salud en el que 5 víctimas debieron recibir atención médica para el tratamiento para el VIH/SIDA. Así, el Tribunal Interamericano consideró que “la distancia entre el centro de salud y la precaria condición económica de 5 presuntas víctimas constituyó un obstáculo para desplazarse a los centros de salud, lo cual impactó su posibilidad para recibir atención médica, y por lo tanto sus posibilidades de iniciar o continuar su tratamiento de manera adecuada. En este sentido, el Tribunal advirtió que la condición económica en que vivían las presuntas víctimas fue un factor determinante en su posibilidad de acceder a los establecimientos, bienes y servicios de salud, y que el Estado no realizó ninguna acción destinada a mitigar este impacto”¹⁰⁹.

B. La discriminación estructural e interseccional en las víctimas de la explosión de la Fábrica de Fuegos

65. Con anterioridad, he expresado algunos de los elementos que deben ser tomados en consideración, a modo enunciativo más no limitativo, para determinar si derivado del contexto o patrones colectivos o masivos estamos frente a una discriminación estructural¹¹⁰. En este sentido, los casos mencionados han tenido en consideración que se trata de: i) un grupo o grupos de personas que tienen características inmutables o inmodificables por la propia voluntad de la persona, o bien que están relacionados a factores históricos de prácticas discriminatorias, pudiendo ser este grupo de personas minoría o mayoría; ii) que estos grupos se han encontrado en una situación sistemática e histórica de exclusión, marginación o subordinación que les impiden acceder a condiciones básicas de desarrollo humano; iii) que la situación de exclusión, marginación o subordinación se centra en una zona geográfica determinada o bien puede ser generalizada en todo el territorio de un Estado que en algunos casos puede ser intergeneracional, y iv) que las personas pertenecientes a estos grupos, sin importar la intención de la norma, la neutralidad o la mención expresa de alguna distinción o restricción explícita basada en las enunciaciones e interpretaciones del artículo 1.1 de la Convención Americana, son víctimas de discriminación indirecta o bien de discriminación *de facto*, por las actuaciones o aplicación de medidas o acciones implementadas por el Estado.

66. En el caso, i) las 66 víctimas tenían diversas características como la condición económica, el género, la edad, la raza o algunas estaban embarazadas¹¹¹; ii) se identificó que los barrios donde viven la mayoría de las y los trabajadores de la fábrica se caracterizan no sólo por la pobreza, sino también por la falta de acceso a la educación formal. Estos lugares tenían (tienen), además, problemas de falta de infraestructura, especialmente en relación con el saneamiento básico y predominio de personas con bajos niveles de educación y, en consecuencia, con bajos ingresos¹¹²; iii) los hechos se centraban en los barrios periféricos de

consideraciones en testimonios según los cuales la señora Ramírez Escobar era una madre irresponsable porque, *inter alia*, “abandona[ba] a [sus hijos] cuando se va a trabajar”, y que por estas razones, entre otras, “observaba una conducta irregular”. Cfr. *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 296

¹⁰⁹ Cfr. *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 125.

¹¹⁰ Véase el párr. 80 de nuestro Voto emitido en el caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde*. Véase: *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párrs. 235, 237 y 238; *Caso Atala Riff y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párrs. 92 y 267, y *Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párrs. 273 y 274. En similar sentido: *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 450.

¹¹¹ Cfr. *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, *supra*, párr. 191.

¹¹² *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, *supra*, párr. 64.

Santo Antônio de Jesus, “Irmã Dulce” y “São Paulo”, en el estado de Bahía¹¹³; y iv) aun pese a la existencia de normas internas que regulaban (y establecían) la fiscalización de los trabajos peligrosos y prohibición de trabajo infantil, la ineficaz aplicación de éstas y la nula actuación de las autoridades generó, en la realidad, que una actividad económica especialmente riesgosa se haya instalado en la zona con altos índices de pobreza y marginación de la población que allí residía y reside¹¹⁴. Bajo estas consideraciones, es que en la sentencia se arriba a que las víctimas fueron objeto de una discriminación estructural por su posición económica.

67. Ahora bien, a diferencia del caso de los *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde* en donde el análisis de la discriminación estructural se centro únicamente en la posición económica de las 85 víctimas, en el caso de las y los *Trabajadores de la Fábrica de Fuegos*, se agrega un nuevo enfoque: el interseccional.

68. En este entendido, la sentencia analiza la forma en la que, al igual que la posición económica, coexisten en algunas de las víctimas otras formas de discriminación que también están asociadas a factores estructurales —como lo son el género o la raza—. Podríamos entender, entonces, que la sentencia abona al entendimiento de la “discriminación estructural interseccional” en casos particulares. Finalmente, existe un conjunto de víctimas que, en adición a los factores estructurales interseccionales, se adicionan la edad (en el caso de las niñas) o el estado de embarazo de las mujeres. También, algo que no se explicita pero que es dable entender de lo analizado por la Corte IDH, es que, si bien el enfoque interseccional ha sido acuñado desde el enfoque de género (desde desventajas que sufren algunos grupos de mujeres), el caso nos muestra que las niñas y niños, pobres y afrodescendientes también pueden ser víctimas de discriminación interseccional. Ante esta forma de discriminación, es necesario que las acciones para erradicar estas situaciones de exclusión o marginación adopten un “enfoque diferencial” para que en el diseño de las medidas se tomen en cuenta posibles particulares que puedan impactar en diferentes subgrupos de personas destinatarias de esas medidas¹¹⁵.

IV. IGUAL PROTECCIÓN DE LA LEY, SIN DISCRIMINACIÓN: LA EVOLUCIÓN DE LA IGUALDAD FORMAL AL MANDATO DE LA IGUALDAD MATERIAL

A. La igualdad material o real en los sistemas de derechos humanos

69. Algunos instrumentos internacionales del Sistema Universal y del Sistema Europeo están en sintonía con la Convención Americana; es decir, por un lado, contienen disposiciones que hacen referencia a la prohibición de discriminación y, por otro lado, disposiciones que van encaminadas a garantizar la igualdad ante la ley entre las personas¹¹⁶.

¹¹³ Caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, supra, párrs. 56 y 64.

¹¹⁴ Caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, supra, párr. 189.

¹¹⁵ Al respecto, en la sentencia, la Corte IDH ordenó que “en el plazo máximo de dos años a partir de la notificación de esta Sentencia, diseñe y ejecute un programa de desarrollo socioeconómico especialmente destinado para la población de Santo Antônio de Jesus, en coordinación con las víctimas y sus representantes. [...] Dicho programa debe hacer frente, necesariamente, a la falta de alternativas de trabajo, especialmente para las y los jóvenes mayores de 16 años y mujeres afrodescendientes que viven en condición de pobreza” (énfasis añadido). *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, supra, párr. 289.

¹¹⁶ Aunque no hay desarrollos jurisprudenciales en la materia, el artículo 3 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos establece el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley y a gozar de igual protección de la ley.

A.1. Sistema Universal de Derechos Humanos

70. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estipula en su artículo 2 y en su artículo 26¹¹⁷ lo que sería el equivalente a los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana. Ahora bien, la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos no ha ahondado en la igualdad material desde la óptica del artículo 26. Sin embargo, en la Recomendación General No. 18 del Comité de Derechos Humanos, sobre la discriminación, señaló que “[a su] juicio [...], el artículo 26 no se limita a reiterar la garantía ya prevista en el artículo 2 sino que establece en sí un derecho autónomo. Prohíbe la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas. Por lo tanto, el artículo 26 se refiere a las obligaciones que se imponen a los Estados Partes en lo que respecta a sus leyes y la aplicación de sus leyes [...]”¹¹⁸.

71. En consonancia con lo anterior, dicho Comité ha referido que “el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar *disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto*. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación [...]”¹¹⁹.

72. El Comité para las Personas con Discapacidad ha desarrollado con mayor profundidad las nociones de igualdad desde la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Así, en la referida Convención los artículos 5.1 y 5.2¹²⁰ resultan equivalentes a los artículos 24 y 1.1 de la Convención Americana, respectivamente. En la Observación General No. 6, el referido Comité desarrolló que: “[I]a *igualdad formal* lucha contra la discriminación directa tratando de manera similar a las personas que están en situación similar. Puede ayudar a combatir los estereotipos negativos y los prejuicios, pero no puede ofrecer soluciones al “dilema de la diferencia”, ya que no tiene en cuenta ni acepta las diferencias entre los seres humanos. La *igualdad sustantiva*, en cambio, aborda también la

¹¹⁷ Véase: “Artículo 2 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” y “Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

¹¹⁸ Para el momento en el que fue emitida la Observación General (1989), el Comité señaló que: “9. Los informes de muchos Estados Partes contienen información tanto sobre medidas legislativas como administrativas y decisiones de los tribunales relacionadas con la protección contra la discriminación jurídica, pero suelen no incluir información que ponga de manifiesto una discriminación de hecho. Al informar sobre el párrafo 1 del artículo 2 y los artículos 3 y 26 del Pacto, los Estados Partes por lo general citan disposiciones de su constitución o de sus leyes sobre igualdad de oportunidades en lo que respecta a la igualdad de las personas. Si bien esta información es sin duda alguna útil, el Comité quisiera saber si sigue existiendo algún problema de discriminación de hecho, practicada ya sea por las autoridades públicas, la comunidad o por personas u órganos privados. El Comité desea ser informado acerca de las disposiciones legales y medidas administrativas encaminadas a reducir o eliminar tal discriminación”. Cfr. Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 18, No discriminación*, 37 periodo ordinario de sesiones, 1989, párrs. 9 y 12.

¹¹⁹ Cfr. Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 18, supra*, párr. 10.

¹²⁰ Véase: “Artículo 5. Igualdad y no discriminación 1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna. 2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo. [...]. En sentido similar al artículo 5.2, el artículo 4 dispone: “1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. [...]”.

discriminación indirecta y estructural, y tiene en cuenta las relaciones de poder. Admite que el “dilema de la diferencia” entraña tanto ignorar las diferencias entre los seres humanos como reconocerlas, a fin de lograr la igualdad”¹²¹.

73. Además, identificó que el artículo 5.1 establece, por un lado, “la igualdad ante la ley” y, por el otro, “igual protección legal”. Sobre la primera indicó que “[v]arios tratados internacionales de derechos humanos contienen la expresión “igualdad ante la ley”, que describe el derecho de las personas a la igualdad de trato por ley y también en la aplicación de la ley, como ámbito”¹²². Por otro lado, expresó que:

16. [...] La expresión “igual protección legal” es bien conocida en el derecho internacional de los tratados de derechos humanos y se utiliza para exigir que los órganos legislativos nacionales se abstengan de mantener o generar discriminación contra las personas [...] al promulgar leyes y formular políticas. Al leer el artículo 5 en conjunción [con otros artículos de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad] resulta evidente que los Estados partes deben adoptar medidas positivas para facilitar que las personas [...] disfruten en igualdad de condiciones de los derechos garantizados en la legislación. [...]”¹²³ (énfasis añadido).

74 Así, “la igualdad protección legal” estaría orientada a la igualdad de oportunidades o, en otras palabras, a la “igualdad material”.

A.2. Sistema Europeo de Derechos Humanos

75. El Convenio Europeo dispone en sus artículos 14 y 1 del Protocolo Adicional No. 12¹²⁴, artículos equivalentes a los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana, respectivamente. En cuanto a la interpretación que ha realizado el Tribunal Europeo, se ha referido que “si bien el artículo 14 del Convenio prohíbe la discriminación para garantizar el goce de los «derechos y libertades reconocidos en el (...) Convenio», el artículo 1 del Protocolo No. 12 amplía el ámbito de protección a «cualquier derecho previsto por la ley». Introduce, por tanto, una prohibición general de la discriminación”¹²⁵. Además, ha expresado que “[l]os autores del Protocolo No. 12 utilizaron el mismo término de discriminación en el artículo 1 de dicho instrumento que el interpretado en el artículo 14”¹²⁶.

76. Para mayor entendimiento, es necesario recurrir al *Informe explicativo del Protocolo 12 del Convenio Europeo*, en donde se consideró que, en particular, el alcance de la protección adicional en virtud del artículo 1 se refiere a los casos en que una persona es objeto de discriminación: i. en el goce de todo derecho específicamente concedido al individuo por el

¹²¹ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general* núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación, CRPD/C/GC/6, 26 de abril de 2018, párr. 10.

¹²² Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general* núm. 6, *supra*, párr. 14.

¹²³ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general* núm. 6, *supra*, párr. 16.

¹²⁴ Véase “Artículo 14 Prohibición de discriminación El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”. El Protocolo No. 12 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales Roma, 4.XI.2000 dispone: “Artículo 1 . Prohibición general de la discriminación 1. El goce de los derechos reconocidos por la ley ha de ser asegurado sin discriminación alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o de otro carácter, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación. Y 2. Nadie podrá ser objeto de discriminación por parte de una autoridad pública, especialmente por los motivos mencionados en el párrafo 1”.

¹²⁵ Cfr. TEDH, Caso Sejdíć y Finci Vs. Bosnia -Herzegovina, 22 de diciembre de 2009, párr. 53 y Caso Maktouf y Damjanović Vs. Bosnia -Herzegovina, 18 de julio de 2013, párr. 88.

¹²⁶ Caso Sejdíć y Finci Vs. Bosnia -Herzegovina, *supra*, párr. 55 y 53. El concepto de discriminación es objeto de constante interpretación en la jurisprudencia del Tribunal relativa al artículo 14 del Convenio. La jurisprudencia ha entendido que por «discriminación» se entiende un trato diferenciado, sin justificación objetiva y razonable, de personas que se encuentran en situaciones análogas

derecho nacional; ii. en el goce de cualquier derecho derivado de obligaciones claras de las autoridades en el derecho nacional, es decir, cuando la ley nacional obliga a esas autoridades a actuar de cierta manera; [y] iv. debido a otros actos u omisiones por parte de las autoridades¹²⁷.

77. Ahora bien el referido Informe especificó que, en principio, "el artículo 1 garantiza la protección contra la discriminación por parte de las autoridades. Este artículo no pretende imponer a las Partes la obligación positiva general de tomar medidas para evitar o poner fin a cualquier caso de discriminación en las relaciones entre particulares"¹²⁸. Sin embargo, consideró que:

26. [...] no se puede descartar totalmente que el deber de «asegurar» que figura en el primer apartado del artículo 1 implique obligaciones positivas. Esta cuestión puede plantearse, por ejemplo, cuando exista un vacío manifiesto en la protección ofrecida por el derecho nacional contra la discriminación. Por lo que se refiere más específicamente a las relaciones entre particulares, la ausencia de protección contra la discriminación en esas relaciones podría ser tan neta y grave que implicaría claramente la responsabilidad del Estado y pondría en juego el artículo 1 del Protocolo.

[...]

28. Se desprende de estas consideraciones que toda obligación positiva en el ámbito de las relaciones entre particulares se referiría, en el mejor de los casos, a las relaciones en la esfera pública normalmente regida por la ley, por la que el Estado tiene cierta responsabilidad. [...] La manera precisa en que el Estado debería responder variará según las circunstancias. Está claro que no pueden verse afectados los asuntos puramente privados. [...]¹²⁹ (énfasis añadido).

78. Por otro lado, un aspecto a destacar se encuentra en la Carta Social, ya que dicho instrumento solo contiene una "cláusula de no discriminación" (art. E), en similar sentido al artículo 1.1 de la Convención Americana. Sin embargo, a partir de dicha disposición el Comité ha vinculado la no discriminación con la "igualdad de trato" o "formal". Así, ha expresado que "para garantizar la igualdad de trato de conformidad con el artículo E, es necesario prohibir todas las formas de discriminación indirecta que puedan surgir al no tener debidamente en cuenta todas las diferencias relevantes o al no tomar las medidas adecuadas para garantizar que los derechos y las ventajas colectivas que están abiertos a todos son realmente accesibles para todos"¹³⁰. De esta manera el artículo E de la Carta abarca, por un lado, la obligación positiva de tratar de manera diferente a las personas cuyas situaciones son diferentes, y por el otro, la diferencia humana no solo debe verse de manera positiva, sino que debe responderse con discernimiento para garantizar una igualdad real y efectiva¹³¹. Se entiende que el artículo E desprendería elementos, dependiendo del caso, tanto de la igualdad formal como de la igualdad material.

¹²⁷ Cfr. Consejo de Europa, *Informe explicativo del Protocolo 12 del Convenio Europeo*, párr. 22.

¹²⁸ Cfr. Consejo de Europa, *Informe explicativo del Protocolo 12 del Convenio Europeo*, párr. 25. Añadió que: "Un Protocolo adicional al Convenio, que, por esencia, enuncia derechos individuales justiciables formulados de manera concisa, no constituiría un instrumento apropiado para definir los distintos elementos de una obligación tan amplia, de carácter programático. Ya se han enunciado reglas específicas y más detalladas en el marco de convenios distintos, exclusivamente dedicados a la eliminación de la discriminación por las razones particulares a que se refieren esos convenios (véase, por ejemplo, el Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ambos elaborados en el marco de las Naciones Unidas). Está claro que no se podría interpretar el presente Protocolo como una restricción o una excepción a las disposiciones de derecho interno o de tratados que prevean una protección adicional contra la discriminación".

¹²⁹ Consejo de Europa, *Informe explicativo del Protocolo 12 del Convenio Europeo*, párrs. 26 y 28.

¹³⁰ CEDS, Caso Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) Vs. Bélgica, Queja No. 75/2011, decisión de 75/2011, párr. 206.

¹³¹ Cfr. CEDS, Caso Foro Europeo de Roma y Viajeros (ERTF) Vs. Francia, Queja No. 119/2015, decisión de 16 de abril de 2018, párrs. 108 y 109.

B. El mandato de igualdad real o sustancial desde el artículo 24 de la Convención Americana: Las cláusulas “autónoma” y “subordinada” de igualdad y no discriminación

B.1. Principios generales

79. Desde el punto de vista doctrinal, el artículo 24 de la Convención Americana contiene una cláusula de no discriminación “autónoma” que, en general, responde a la formulación clásica de no discriminación ante la ley; empero, por otro lado, el artículo 1.1 también contiene una cláusula de no discriminación, identificada como “subordinada”¹³².

80. La Corte IDH ha hecho notar que, al abordar el principio de la igualdad y no discriminación, se debe tener presente la continua evolución del derecho internacional¹³³. De esta manera, la no discriminación (art. 1.1 y 24), junto con la igualdad ante la ley (art. 24) y la igual protección de la ley (art. 24), a favor de todas las personas y grupos de personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos. El elemento de la igualdad es difícil de desligar de la no discriminación, por lo que, al hablar de igualdad ante la ley, este principio debe garantizarse sin discriminación alguna¹³⁴.

81. En relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, la Corte IDH ha establecido que es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, y dispone la obligación de los Estados Parte de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidas “sin discriminación alguna”. Es decir, cualquiera que sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es *per se* incompatible con la misma¹³⁵. El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos le genera responsabilidad internacional¹³⁶. Es por ello que existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación¹³⁷.

¹³² Véanse, Le Saux, Marianne González y Parra Vera, Óscar, “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana: a propósito del Caso Apitz”, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, No. 47, 2008, pp. 127-164; Uprimny Yépes, Rodrigo y Sánchez Duque, Luz María, “Igualdad ante la ley”, en Christian Steiner y Marie -Christine Fucks (ed.) y Patricia Uribe, (coord. académica), *Convención Americana sobre Derechos Humanos, comentada*, 2da. ed., Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2019, pp. 708 y ss.; y Pérez, Edwar, *Igualdad y no discriminación en el derecho interamericano*, México, CNDH, México, 2016, pp. 23-24.

¹³³ Al respecto, la Corte IDH, en su Opinión Consultiva OC-16/99 sobre *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, señaló que: “El corpus juris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones). Su evolución dinámica ha ejercido un impacto positivo en el Derecho Internacional, en el sentido de afirmar y desarrollar la aptitud de este último para regular las relaciones entre los Estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones. Por lo tanto, esta Corte debe adoptar un criterio adecuado para considerar la cuestión sujeta a examen en el marco de la evolución de los derechos fundamentales de la persona humana en el derecho internacional contemporáneo”. *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 115.

¹³⁴ Cfr. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 83.

¹³⁵ Cfr. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 53, y Caso Duque Vs. Colombia. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310, párr. 94.

¹³⁶ Cfr. Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 85, y Caso Duque Vs. Colombia, *supra*, párr. 94.

¹³⁷ Cfr. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 85, y Caso Duque Vs. Colombia, *supra*, párr. 94.

82. El principio de protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación, constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en numerosos instrumentos internacionales y desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia¹³⁸. Además, la Corte IDH ha señalado que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce del derecho que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en esa situación¹³⁹. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del ordenamiento jurídico¹⁴⁰.

83. A lo largo de sus más de cuarenta años de existencia, la Corte IDH ha ido perfeccionando y aplicando de manera concreta los estándares sobre el derecho a la igualdad y a la no discriminación. En este sentido podemos destacar tres escenarios jurisprudenciales en los cuales la Corte IDH ha aplicado los artículos 1.1 y 24: i) de 1984 hasta el año 2007, que responde a una aplicación casuística de los hechos; ii) a partir del caso *Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela* (2008), que responde a establecer una posible distinción de aplicación de los artículos 1.1 y 24 de la CADH, y iii) algunos supuestos excepcionales en donde, derivado de las circunstancias de los hechos del caso, la aplicación de los artículos 1.1 y 24 no amerita una distinción.

B.1.i) De la Opinión Consultiva No. 4 (1984) al caso *Saramaka Vs. Surinam* (2007)

84. La primera ocasión que el Tribunal Interamericano tuvo la oportunidad de explorar el contenido del artículo 1.1 y 24 fue en el año de 1984; en la Opinión Consultiva No. 4 la Corte IDH sentó una diferencia en cuanto al alcance de ambas disposiciones. Así, indicó que con respecto al artículo 1.1 de la Convención:

[...] El artículo 1.1 de la Convención [...] es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, [...] todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es *per se* incompatibles con la misma [...]]¹⁴¹.

85. Y sobre el artículo 24 expresó que:

Aunque las nociones no son idénticas y quizás la Corte tendrá en el futuro la oportunidad de precisar las diferencias, dicha disposición reitera en cierta forma el principio establecido en el artículo 1.1. En función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohíbe todo tratamiento discriminatorio de origen legal. De este modo la prohibición de discriminación ampliamente contenida en el artículo 1.1 respecto de los derechos y garantías estipulados por la Convención, se extiende al derecho interno de los Estados Partes, de tal manera que es posible concluir que, con base en esas disposiciones, éstos se han comprometido, en virtud de la Convención, a no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias referentes a la protección de la ley [...]¹⁴².

¹³⁸ Véase: *Xákmok Kásek Vs. Paraguay*, *supra*, párr. 269, y *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, *supra*, párr. 225.

¹³⁹ Cfr. *Caso Atala Riff y niñas Vs. Chile*, *supra*, párr. 79.

¹⁴⁰ Cfr. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 101; *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, *supra*, párr. 225, y *Caso Atala Riff y niñas Vs. Chile*, *supra*, párr. 79.

¹⁴¹ *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 53.

¹⁴² Opinión consultiva OC-4/84, *supra*, párr. 54.

86. Sin embargo, con posterioridad, en el año 1990, con oportunidad de la Opinión Consultiva No. 10, indicó que “el sentido de la expresión *discriminación* que menciona el artículo 24 debe ser interpretado, entonces, a la luz de lo que menciona el artículo 1.1”¹⁴³. Posteriormente, en el año 2002, en la Opinión Consultiva No. 17, la Corte IDH reitera el criterio de distinción establecido en la OC- No. 4¹⁴⁴. En la OC-No. 18, el Tribunal Interamericano nuevamente indica la distinción establecida en la OC-No. 4, en el entendido que “independientemente de cuáles de esos derechos estén reconocidos por cada Estado en normas de carácter interno o internacional, la Corte considera evidente que todos los Estados, como miembros de la comunidad internacional, deben cumplir con [las] obligaciones [de respeto y garantía de los derechos humanos] sin discriminación alguna”¹⁴⁵.

87. En cuanto a los casos contenciosos, los primeros acercamientos que se tuvieron en la posible aplicación de los artículos 1.1 y 24 fueron en la temática indígena (*Comunidad Moiwana vs. Surinam*¹⁴⁶ y *Comunidad Indígena Yakyé Axa vs. Paraguay*¹⁴⁷), sin que se declarara la vulneración de las referidas disposiciones. Fue hasta el caso *Yatama Vs. Nicaragua* que la Corte IDH encuentra una violación precisando la distinción conforme a lo establecido en la OC-No. 4¹⁴⁸; sin embargo, cuando declara la responsabilidad internacional no se efectúan las precisiones sobre los alcances de los referidos artículos y pareciera que la interpretación por la que se declara dicha responsabilidad es más acorde conforme a lo establecido en la OC-No. 10¹⁴⁹.

88. Hasta este punto, pareciera que la tendencia jurisprudencial de la Corte IDH hasta el año 2005 era distinguir el contenido los artículos conforme a la OC-No. 4, es decir, el art. 1.1 se aplica respecto de todas las disposiciones de la Convención (en especial conforme a la prohibición de discriminación por categorías sospechosas), mientras que el art. 24, sobre la normativa interna. No obstante, dos decisiones antes del 2008 rompieron con este esquema que se venía consolidando.

89. En el año 2006, la Corte IDH decidió el caso *López Álvarez Vs. Honduras*, en el que la víctima pertenecía a una comunidad garífuna y se le prohibió hablar su idioma materno mientras se encontraba privado de su libertad. La Corte IDH determinó la violación de los

¹⁴³ Excepciones al agotamiento de los recursos internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Serie A No. 11, párr. 22.

¹⁴⁴ Cfr. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, Serie A No. 17, párrs. 43 y 44.

¹⁴⁵ Opinión consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 100.

¹⁴⁶ Cfr. Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párr. 94.

¹⁴⁷ Así, “consider[ó] oportuno recordar que, de conformidad con los artículos 24 [...] y 1.1 [...] de la Convención Americana, los Estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos de estas personas que están sujetas a su jurisdicción. Sin embargo, hay que resaltar que para garantizar efectivamente estos derechos, al interpretar y aplicar su normativa interna, los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural”. Caso Comunidad Indígena Yakyé Axa vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005, Serie C No. 125, párr. 51.

¹⁴⁸ Cfr. Caso *Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párr. 186.

¹⁴⁹ “[I]a Corte entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio”. Cfr. Caso *Yatama Vs. Nicaragua*, *supra*, párr. 202. En una situación similar se encuentra el caso *Yean y Bosico*, en donde la Corte IDH identificó “que por razones discriminatorias y contrarias a la normativa interna pertinente, el Estado dejó de otorgar la nacionalidad a las niñas, lo que constituyó una privación arbitraria de su nacionalidad, y las dejó apátridas por más de cuatro años y cuatro meses, en violación de los artículos 20 y 24 de la Convención Americana, en relación con el artículo 19 de la misma, y también en relación con el artículo 1.1 de este instrumento”. Caso de las niñas *Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 174.

derechos a la libertad de pensamiento y expresión y de la igualdad ante la ley, consagrados en los artículos 13 y 24 de la Convención Americana, y por el incumplimiento de la obligación general de respetar y garantizar los derechos y libertades establecida en el artículo 1.1¹⁵⁰. En el caso, habría que precisar dos cuestiones. En los hechos no se aplicó “una norma interna” de manera arbitraria por lo que, de conforme a lo que venía consolidando la Corte IDH, la violación del art. 24 no hubiera procedido, sino que la discriminación se originó por “hablar su idioma”, cuestión que está relacionado directamente con una categoría establecida en el artículo 1.1. Sin embargo, en el caso, el artículo 1.1 es usado en lo relativo a las obligaciones de “respeto y garantía”.

90. El otro caso que rompió con el esquema que venía estableciendo la Corte IDH fue el caso *Penal Miguel Castro y Castro* (2006). El Tribunal Interamericano concluyó que el Estado había incumplido con la obligación de no discriminar a las mujeres en condiciones de detención, que la violencia sexual es una forma de discriminación y reconoció la existencia de situaciones de violencia sexual dentro del penal, de tal modo que se declaró la vulneración de los artículo 7.b de la Convención Belém do Pará y 5.1 de la Convención Americana¹⁵¹; sin embargo, no determinó que estas afectaciones a la integridad eran a su vez violaciones de la obligación de no discriminar en razón de sexo/género contemplada en el artículo 1.1.

91. Finalmente, como preámbulo de la consolidación de la distinción que existió entre los artículos 1.1 y 24, en el año 2007, la Corte IDH decidió el caso del *Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Si bien, en ese caso, la Corte IDH no abordó el art. 24, hace un acercamiento desde la óptica de la no discriminación por categorías establecidas en el artículo 1.1 sobre las medidas especiales a favor de los pueblos indígenas. Se considera que, en la medida que no se adopten medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectivos los derechos de la Convención, éstos no se garantizarán y respetarán sin discriminación¹⁵². Así, este precedente reafirma lo indicado por la OC- No. 4 de 1984.

92. Como podemos apreciar, durante esta temporalidad, la Corte IDH no tenía uniformidad con respecto a cómo entender el contenido de lo que disponía el artículo 24 (y por ende cuando procedería analizar esta disposición), de lo que establecía el artículo 1.1, que estaría relacionado con la presencia de categorías sospechosas o criterios que, *prima facie*, permitirán arribar a una presunción de trato discriminatorio.

B.1.ii) a partir del año 2008 con el caso *Apitz Barbera*

93. La situación antes descrita cambió sustancialmente a partir del año 2008. A partir del caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de la Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*, la Corte IDH consideró de manera clara y contundente que la diferencia entre el artículo 1.1 y el artículo 24 del Pacto de San José estriba en que:

209. [...] La diferencia entre los dos artículos radica en que la obligación general del artículo 1.1 se refiere al deber del Estado de respetar y garantizar “sin discriminación” los derechos contenidos en la Convención Americana, mientras que el artículo 24 protege el derecho a “igual protección de la ley”. En otras palabras, si un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional,

¹⁵⁰ Cfr. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 174.

¹⁵¹ Cfr. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párrs. 303, 308 y 312.

¹⁵² Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 175.

violaría el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si por el contrario la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna, violaría el artículo 24¹⁵³.

94. Así, a partir de entonces, la Corte IDH consideró de manera constante que el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no solo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación¹⁵⁴.

B.1.iii) La conjunción de los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana

95. Si bien la Corte IDH ha expresado que existe, *prima facie*, esta distinción entre ambas disposiciones, también ha reconocido que en algunas situaciones las violaciones suscitadas comprenden ambas modalidades de discriminación y, por lo tanto, no se hace necesario realizar una distinción entre ambas disposiciones¹⁵⁵. En este sentido, en los casos *Véliz Franco*, y *Velásquez Paiz*, ambos contra el Estado guatemalteco, el Tribunal Interamericano consideró que la ineeficacia de las actuaciones de las autoridades o indiferencia constituía en sí misma una forma de discriminación en el acceso a la justicia, por lo que, en cuanto a la violación de los artículos 1.1 y 24, no era necesario establecer una diferencia¹⁵⁶, en el sentido de lo indicado a partir del caso *Apitz Barbera y otros*.

96. Con posterioridad, en el caso *V.R.P., V.C.P. y otros Vs. Nicaragua*, la Corte IDH expresó que conforme al artículo 24 de la Convención, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, *eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas*¹⁵⁷; lo cual, en ese caso generaba un análisis conjunto de los artículos 1.1 y 24 del Pacto de San José. De este modo, el pronunciamiento señalado era la antesala de lo que en el presente caso se reconoce "como el mandato de igualdad material desde el artículo 24"¹⁵⁸.

V. LA IGUALDAD MATERIAL O SUSTANCIAL EN LAS VÍCTIMAS DE LA EXPLOSIÓN DE LA FÁBRICA DE FUEGOS

97. Las acciones positivas o afirmativas a cargo del Estado en la jurisprudencia interamericana se habían asociado únicamente al contenido del artículo 1.1 desde la "obligación de garantizar". La jurisprudencia constante de la Corte IDH había señalado que

¹⁵³ Caso *Apitz Barbera y otros* ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 209.

¹⁵⁴ Cfr. Caso *Duque Vs. Colombia*, *supra*, párr. 94; Caso *Flor Freire Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315, párr. 112, y Caso *Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párr. 272. Aunque la Corte IDH, con posterioridad al caso *Apitz*, ha hecho referencia a la jurisprudencia que sentó en el caso *YATAMA*, es decir, que el artículo 24 prohíbe la discriminación de "derecho o de hecho", el entendimiento del Tribunal Interamericano respecto del artículo 24 es que se refiere a la prohibición de discriminación de derecho.

¹⁵⁵ Cfr. Caso *Véliz Franco y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 215, y Caso *Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307, párr. 199.

¹⁵⁶ Cfr. Caso *Véliz Franco y otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 208, y Caso *Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 176.

¹⁵⁷ Caso *V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350, párr. 289.

¹⁵⁸ No fue la primera ocasión que el Tribunal lo indicaba. El mismo análisis había sido externado en los casos *YATAMA* y *Vélez Loor*. En esos casos, sin embargo, no se había hecho un abordaje con las precisiones que se hicieron en el caso *V.R.P., V.C.P. y otros*. Cfr. Caso *Yatama Vs. Nicaragua*, *supra*, párr. 185, y Caso *Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 248.

"los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer respecto de actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias"¹⁵⁹.

98. En la sentencia la Corte IDH indicó que analizaría el artículo 24 debido a que:

"[...]onforme a lo anterior, en este caso la Corte analizará las violaciones alegadas a la luz de los artículos 1.1 y 24, toda vez que los argumentos de la Comisión y los representantes se centran tanto en la alegada discriminación sufrida por las presuntas víctimas por su condición de mujeres, afrodescendientes y por su situación de pobreza; al igual que por la falta de adopción de medidas de acción positiva para garantizar sus derechos convencionales" (énfasis añadido)¹⁶⁰.

99. La anterior afirmación realizada en la sentencia tiene importantes consecuencias en el entendimiento de la igualdad y no discriminación como pilares fundamentales de la Convención Americana. Lo indicado anteriormente responde tanto a adoptar medidas desde "la obligación de garantizar" por el artículo 1.1, pero también desde la concepción de la igualdad como no discriminación o *igualdad material* en el ámbito del artículo 24.

100. No es la primera ocasión que en el Sistema Interamericano se afirma que dentro de él no sólo existe la igualdad formal o de trato no arbitrario, sino que también se entiende que se protege un aspecto material, sustancial, de oportunidades o real. Así, la Comisión Interamericana expresó en el año 2007 que:

99. El sistema interamericano no sólo recoge una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación. Ello implica la necesidad de trato diferenciado cuando, debido a las circunstancias que afectan a un grupo desventajado, la igualdad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio, bien o el ejercicio de un derecho¹⁶¹.

101. Además, la Comisión Interamericana ha analizado situaciones de discriminación estructural y ha señalado que "los principios generales de no discriminación e igualdad reflejados en los artículos 1 y 24 de la Convención Americana requieren la `adopción de medidas destinadas a superar las desigualdades en la distribución interna y las oportunidades'"¹⁶².

¹⁵⁹ Opinión Consultiva OC-18/03, *supra*, párr. 104; Caso *Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*, *supra*, párr. 271; Caso *Atala Riff y niñas Vs. Chile*, *supra*, párr. 80; Caso *Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, *supra*, párr. 236; Caso *Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 201; Caso *Espinoza González Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párr. 220; Caso *Duque Vs. Colombia*, *supra*, párr. 92, y Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, *supra*, párr. 336.

¹⁶⁰ Caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, *supra*, párr. 183.

¹⁶¹ CIDH. "Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas". OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, 20 enero de 2007, párr. 99. En el referido informe (nota al pie de pág. 136), la Comisión Interamericana se apoya en Young, Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, 1990; Ferrajoli, Luis, "Igualdad y Diferencia", en *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta, 1999, págs. 73-96; Barrere Unzueta, María Ángeles, *Discriminación, derecho Antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, Madrid, Civitas, 1997; *Igualdad y discriminación Positiva: un esbozo de análisis conceptual*; Fiss, Owen, "Another Equality", y "Grupos y la cláusula de igual protección", en Gargarella, Roberto (comp), *Derecho y grupos desventajados*, Gedisa, Barcelona, 1999, págs. 137-168.

¹⁶² CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador 1997*, Capítulo II. B, Garantías Jurídicas e Institucionales en la República del Ecuador.

102. La doctrina había sido enfática al señalar que, al menos, en el derecho internacional existen dos nociones de igualdad y que han sido plasmadas en instrumentos internacionales: (i) la igualdad como “prohibición de trato arbitrario” o “igualdad formal”; y (ii) la igualdad “como no discriminación”, “igualdad como no sometimiento” o “igualdad material”. Ahora bien, respecto del artículo 24, se identificaba que mientras que la primera parte del artículo “todas las personas son iguales ante la ley” hacía referencia a la que se ha denominado igualdad como prohibición del trato arbitrario o igualdad formal; la segunda parte “sin discriminación, a igual protección de la ley”, se referiría a la igualdad como prohibición de discriminación o no sometimiento, lo cual se complementaría con lo dispuesto en el art. 1.1¹⁶³.

103. Ahora bien, esa noción de “igualdad como prohibición de discriminación” o “no sometimiento”, se basa en la idea de que existen sectores que han estado sistemática o históricamente subordinados, sojuzgados, excluidos o marginados, por lo que existe la necesidad de que los Estados adopten medidas para mejorar la condición de estos grupos, con el objeto de permitir que éstos salgan de su situación de marginación. Tal concepción de la igualdad demanda del Estado no solamente el abstenerse de realizar acciones que profundicen la marginación de estos grupos, sino revisar normas que son en apariencia neutrales pero que tienen un impacto discriminatorio sobre los grupos en situación de exclusión, y además adoptar medidas positivas para favorecer su integración a la sociedad y su acceso a bienes sociales¹⁶⁴. El actuar del Estado, entonces, estaría encaminado a revertir las situaciones de desigualdad social de las personas o algunos grupos de personas.

104. Lo indicado por la Comisión Interamericana y la doctrina, coincide sustancialmente con los primeros desarrollos jurisprudenciales de la Corte IDH. En el caso *Furlan y otros Vs. Argentina*, reconoció que el derecho a la igualdad y no discriminación abarca dos concepciones: una concepción negativa, relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una concepción positiva, relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados¹⁶⁵. En el caso *YATAMA Vs. Nicaragua*, la Corte IDH ya había indicado que, “el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho y de hecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación¹⁶⁶.

105. No obstante, aunque la jurisprudencia de la Corte IDH afirmaba que el artículo 24 protegía también la “igualdad de hecho” por la igual protección de la ley, ese contenido en los análisis concretos era redireccionado al contenido del artículo 1.1 a la “obligación de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en dicho tratado”.

106. La jurisprudencia con posterioridad a *Apitz* refería al artículo 24 de la Convención en la medida que, en el caso concreto, una norma fuera aplicada de manera arbitraria, pero no abordaba cómo la falta de normas —es decir, el hecho que sea deseable que el Estado adoptara acciones o normas para garantizar derechos—, o la insuficiencia/ineficacia de las

¹⁶³ Véase Le Saux, Marianne González y Parra Vera, Óscar, “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana: a propósito del Caso Apitz”, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, No. 47, 2008, p. 147.

¹⁶⁴ Cfr. Saba, Roberto, *Pobreza, derechos humanos y desigualdad estructural*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Electoral del Distrito Federal, 2012, p. 46 y ss., y Fiss, Owen, véanse distintos trabajos referidos a grupos y la cláusula de igual protección, en Gargarella, Roberto (comp.), *Derecho y grupos desventajados*, Gedisa, Barcelona, 1999, pp. 137-168.

¹⁶⁵ Cfr. Caso *Furlán y familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 267.

¹⁶⁶ Cfr. Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. *supra*, párr. 186.

mismas (más allá de si se había aplicado en el caso concreto), impactaba en la “igual protección de la ley, [sin discriminación]”.

107. Una de las interrogantes era si “la inaplicación de normas/acciones” o “la falta de adopción de normas/acciones” generaba un impacto desigual y, por ende, discriminatorio (por la exclusión que genera en el disfrute de un derecho), desde el punto de vista de “la igual protección de la ley”, en especial cuando se había demostrado la existencia de discriminación indirecta y patrones de discriminación estructural en contra de grupos sistemáticamente discriminados¹⁶⁷.

108. Así, en la sentencia la Corte IDH reconoce por primera vez de manera explícita que:

199. Por otra parte, la Corte encuentra que del artículo 24 de la Convención se desprende un mandato orientado a garantizar la *igualdad material*, lo que no sucedió en el presente caso. En ese sentido, el derecho a la igualdad garantizado por el artículo 24 convencional tiene dos dimensiones, la primera *una dimensión formal*, que establece la igualdad ante la ley. La segunda, *una dimensión material o sustancial*, que ordena la adopción de *medidas positivas* de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados en razón de los factores de discriminación a los que hace referencia el artículo 1.1 de la Convención Americana. Lo anterior quiere decir que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea *real y efectiva*, esto es, corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material. Para ello, los Estados deben enfrentar activamente situaciones de exclusión y marginación¹⁶⁸ (énfasis añadido).

109. De lo anterior se advierte que en la medida en que exista un contexto de discriminación estructural, la expresión “sin discriminación” en el artículo 24 se debe leer en consonancia con el mismo enunciado contenido en el artículo 1.1; y, por ende, comprender que, desde el artículo 24 de la Convención, existe, para garantizar los derechos, obligaciones positivas. Esas obligaciones positivas se deben traducir, por ejemplo, en la: i) eliminación de normativa que pueda ser aparentemente neutra pero que tenga un impacto indirecto en determinados grupos, ii) adoptar normativa que responda a las situaciones particulares de hecho de grupos excluidos sistemáticamente o iii) adoptar medidas de compensación para que la normativa existente puede ser aplicable en la realidad y no tenga como resultado una ineeficacia.

110. El entendimiento de la expresión “sin discriminación” en el artículo 24 a la luz del artículo 1.1 de la Convención, es en concordancia con el espíritu que motivó la creación del Protocolo 12 en el Sistema Europeo. Además, lo indicado en el párrafo 199 de la sentencia, sobre lo que implica “la igual protección de la ley”, es concordante con el mandatado de *igualdad material* contenido en el artículo 5 de la Convención de las Personas con Discapacidad y la interpretación que ha dado el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad. Además, como se referenció, al menos, el Comité de Derechos Humanos entiende que, desde el artículo 26 (equivalente al artículo 24 de la Convención Americana), también se estaría ante una obligación de adoptar medidas positivas.

111. Por tanto, el mandato desde el artículo 24 de la Convención no solo abarca *abstenerse* de a) emitir normas que creen un trato arbitrario, o b) que apliquen las normas ya existentes

¹⁶⁷ Véase: Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana, *supra*, y Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, *supra*.

¹⁶⁸ Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil, *supra*, párr. 199.

de forma arbitraria (obligaciones de respeto), sino que también implica que el Estado debe adoptar normas para superar las situaciones de desigualdad, o en su defecto eliminar las normas o prácticas que perpetúen esa desigualdad (obligaciones positivas) y, en la medida que no se realice esto con la normativa interna, no se estaría ante "la igual protección de la ley"¹⁶⁹.

112. En el caso, la responsabilidad internacional surge por la falta de protección de la ley en el sentido de que el Estado no había adoptado ninguna medida que pudiera ser valorada por la Corte IDH como una forma de enfrentar o de buscar revertir la situación de pobreza y marginación estructural de las trabajadoras de la fábrica de fuegos, con especial atención a los factores de discriminación que confluían en cada caso concreto. Además, pese al alegato de la existencia de una estructura legal efectiva para la reducción de las desigualdades y que había adelantado diversas políticas públicas con ese mismo objetivo en el municipio de Santo Antônio de Jesus, el Estado no había demostrado que la situación de discriminación estructural padecida por las mujeres que se dedican a la fabricación de fuegos artificiales haya cambiado, es decir, no había demostrado que fueran efectivas¹⁷⁰.

113. Ante la falta de fiscalización de las condiciones de higiene, salud y seguridad del trabajo en la fabricación de fuegos artificiales para, especialmente, evitar accidentes de trabajo, (pese a la existencia legal de realizar dicha acción), el Estado no solo dejó de garantizar el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo de las presuntas víctimas, sino también contribuyó para agravar las condiciones de discriminación estructural en que se encontraban. Por otro lado, se suma la ausencia de adopción de medidas que hubieran permitido disfrutar del verdadero contenido de dicho derecho, como lo podría ser incentivar el trabajo formal en la zona¹⁷¹.

114. En conclusión, la sentencia considera que, bajo determinados contextos, el artículo 1.1 y el artículo 24 de la Convención Americana pueden ser vulnerados por los Estados cuando se demuestra que, por un lado, las medidas que fueron adoptadas resultaron ineficaces y, por el otro, tampoco se adoptaron medidas que hubieran compensado situaciones de desigualdad. De tal suerte que el entendimiento de la ineficacia, insuficiencia o ausencia de medidas, normas, acciones o políticas, a favor de grupos estructuralmente marginados, no solo se analiza desde el artículo 1.1, sino también desde el artículo 24 del Pacto de San José.

VI. CONCLUSIONES

115. Las explosiones en lugares en el que se almacenan materiales peligrosos no son un fenómeno nuevo ni en nuestro continente ni en el mundo. Lamentablemente, se siguen produciendo víctimas mortales y sobrevivientes con graves afectaciones a su integridad física y psíquica, producto de explosiones de fuegos artificiales como las ocurridas en el presente caso. La importancia de esta sentencia radica en visibilizar cómo más allá de las regulaciones existentes en la materia —que en muchos casos pueden ser robustas—, en la medida que en la práctica y en la realidad no se materialice lo que la norma ordena, será inefectiva la protección que pretende.

¹⁶⁹ Lo anterior resulta concordante con lo indicado en el caso *V.R.P., V.C.P. y otros Vs. Nicaragua*, y con menor desarrollo en los casos *Vélez Loor y YATAMA*. Véase *supra*, párr.96 y nota al pie de página 157 del presente voto.

¹⁷⁰ Cfr. *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, *supra*, párrs. 200 y 202.

¹⁷¹ Cuestión que queda recogida en las reparaciones. Cfr. *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, *supra*, párrs. 289 y 290.

116. Además, la sentencia abona a las obligaciones que tienen los Estados frente al actuar de los particulares en los contextos laborales, en el caso una empresa privada que maneja y almacena materiales peligrosos. Particularmente, ha sido el primer escenario en el que se pueden interpretar las disposiciones de la Convención Americana (arts. 1.1 y 2) desde los desarrollos que se han hecho en el marco de las empresas y los derechos humanos, en especial bajo la obligación de “protección” que encuentra coincidencia en lo que jurisprudencialmente ha sido interpretado dentro de la obligación de garantía y el deber de prevención.

117. También la sentencia destaca la existencia de sometimiento de grupos de personas, que, dadas sus condiciones sociales, económicas y personales, se ven orilladas a aceptar trabajos que no cumplen con el contenido mínimo de las normas internas e internacionales (de ahí la importancia de la *fiscalización* o *inspección* como medio de prevención de violaciones). En muchos de los casos, existe un vínculo entre la aceptación de trabajos peligrosos y la situación económica de las víctimas.

118. En este marco, tanto la regulación —que como se ha mencionado suele existir— y la fiscalización (o inspección), como medio de materialización para vigilar el cumplimiento de la norma, cobran especial relevancia en los contextos en donde no solo se almacenan sustancias o materiales peligrosos, sino en donde trabajan personas. Ahora bien, la fiscalización o inspección se posiciona como requisito *sine qua non* del derecho a las condiciones de trabajo seguras, salubres y equitativas, pues de lo contrario no se haría efectivo el contenido de ese derecho, y particularmente cuando se trata de actos de particulares en donde la propia legislación ordena una estricta vigilancia. La falta adecuada del cumplimiento de la regulación y de la fiscalización, no previene la violación de derechos humanos, tal como sucedió en este caso, en donde 60 personas perdieron la vida y 6 resultaron con afectaciones físicas y emocionales graves.

119. Todo lo anterior se enmarca en la reflexión de qué fue lo que ocasionó que estas personas víctimas de los hechos no tuvieran la opción de otras fuentes de empleo. Así, en el abordaje de la discriminación en el presente caso, ayuda a entender que las víctimas tenían diversos factores que las hacían exponencialmente vulnerables. A lo anterior debemos sumar que, si bien existían normas que regulaban las actividades peligrosas, la no concreción de las medidas de fiscalización, en la realidad tornaban ineficaces esas normas. Así, a pesar de que conforme a las disposiciones nacionales el Estado estaba obligado a fiscalizar, en los hechos del caso, en un área geográfica en el que existían altos índices de pobreza y en el que se tenía conocimiento de los trabajos peligrosos que se realizaban allí, dicha fiscalización no tuvo lugar.

120. Por otro lado, tampoco se adoptaron medidas al momento de los hechos que permitieran que las víctimas tuvieran otras opciones de empleo. Es decir, no se demostró que existieran leyes, normas, políticas o prácticas que estuvieran orientadas a tener en consideración la situación de pobreza de las personas que vivían en el Municipio para revertir efectivamente la situación de desigualdad a las que estaban sometidas las víctimas.

121. En estas consideraciones, el entendimiento conjunto del principio de igualdad y no discriminación, en especial desde el artículo 24 de la Convención Americana, con un mandato de *igualdad material*, abona en gran medida a redimensionar los alcances que tiene la *discriminación estructural* (agravada cuando confluyen otros factores). La noción de *igualdad sustantiva* es acorde al paulatino desarrollo del derecho internacional, pero también del

derecho constitucional de la región, sea por consagrarse en las constituciones¹⁷² o por la vía jurisprudencial¹⁷³.

122. Este escenario resulta especialmente importante ante la ineficacia de las normas atinentes a garantizar los derechos o en donde se detecta que las acciones adoptadas o la falta de adopción de las mismas han “excluido” o “marginado” a grupos específicos de la población. Lo anterior no implica que, en la interpretación de la Convención Americana, deba eliminarse la noción de *igualdad formal* o deba primar la *igualdad material*. Debe tenerse presente que las dos concepciones e interpretaciones coexisten, complementándose en los aspectos en que una de ellas resulte insuficiente.

123. La igualdad y la no discriminación son dos de los principios y derechos más fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos, constituyendo componentes esenciales en una democracia constitucional. Por ello deben tener una comprensión de sus alcances de manera conjunta en contextos de clara situación de desventaja, desigualdad y exclusión. Situaciones que siempre agravan las violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana, cuyo “mandato transformador”¹⁷⁴

¹⁷² Ejemplos claros de esta incorporación son las Leyes Fundamentales de Colombia y Ecuador. En el caso de Colombia, el artículo 13, párrafo 2, indica que “El Estado promoverá las condiciones para que *la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*”. La Constitución de Ecuador, artículo 66, numeral 4, prevé el “Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

Otras Constituciones siguen formulaciones similares: i) Argentina: en el artículo 75 incisos 2 y 23 (atribuciones del Congreso) se identifican mandatos de “igualdad de oportunidades” e “igualdad real de oportunidades y de trato”; ii) Bolivia: en el artículo 8 (Principios, valores y fines del Estado), fracción II, se indica que “El Estado se sustenta en los valores de [...] igualdad, [...] igualdad de oportunidades [...]”; iii) Chile, en el artículo 1, párrafo 5, se puede identificar un mandato de “igualdad de oportunidades”; iv) México: podemos encontrar mandatos de “igualdad de oportunidades” a favor de los pueblos indígenas y afromexicanos (art. 2 apartado B) y en cuanto a que el derecho a la educación “se basará [...] con un enfoque de derechos humanos y de *igualdad sustantiva*” (art. 3, párrafo cuarto); v) Paraguay: en el artículo 47 (De las garantías de la Igualdad) se indica “[e]l Estado garantizará a todos los habitantes de la República: [...] 4) la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura”, y vi) Perú: en el artículo 26 de la Constitución se contempla que “[e]n la relación laboral se respetan los siguientes principios: 1. Igualdad de oportunidades sin discriminación”.

¹⁷³ Algunas sentencias de Altas Cortes nacionales que han abordado la *igualdad sustantiva* son: i) Colombia: “La igualdad supone entonces, [que] mientras que quienes están en situación diferente (constitucionalmente relevante) deben ser tratados en forma diferente. Se proyecta también desde una *dimensión sustantiva o material*, que impone al Estado el compromiso ético y jurídico de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de aquellos grupos discriminados, marginados o en situación de debilidad manifiestas (acciones afirmativas)” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 657/2015 de 21 de octubre de 2015); ii) Ecuador: “es preciso anotar que existe una distinción entre la denominada *igualdad formal* o *igualdad ante la ley*, y la *igualdad material* o *igualdad real*. En términos jurídicos ambos tipos de igualdad poseen un mismo núcleo común que consiste en la comparabilidad de ciertas características para establecer su aplicación; no obstante, divergen en sus efectos, enfocándose el primer tipo en la restricción de la discriminación y el segundo en el respeto a la diferencia. Así, la *igualdad formal* tiene relación con la garantía de identidad de trato a todos los destinatarios de una norma jurídica, evitando la existencia injustificada de privilegios, mientras que la *igualdad material* no tiene que ver con cuestiones formales, sino con la real posición social del individuo a quien va a ser aplicada la ley, con el objetivo de evitar injusticias” (Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 002- 14- SIN-CC, 14 de agosto de 2014, p. 44); iii) México: “[...] se considere que el derecho humano a/la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter *sustantivo o de hecho*, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social” (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis jurisprudencial: 1a./J. 125/2017 (10a.), diciembre de 2017); y iv) Perú: “[...] el Estado peruano, definido por la Constitución de 1993 presenta las características básicas de un Estado social y democrático de derecho, en el cual se requiere la configuración de dos aspectos básicos: la existencia de condiciones materiales mínimas para alcanzar sus presupuestos, y la identificación del Estado con los fines de su contenido social” por lo que “[e]ste mínimo vital busca garantizar la igualdad de oportunidades en todo nivel social, así como neutralizar las situaciones discriminatorias y violatorias de la dignidad del hombre; por ello, el logro de estas condiciones materiales mínimas de existencia debe motivar la intervención del Estado y la sociedad de manera conjunta para la consecución de este fin” (Tribunal Constitucional de Perú, Exp. N° 2945-2003-AA/TC, sentencia de 20 de abril de 2004).

¹⁷⁴ Véanse las intervenciones en la mesa “De la interpretación de normas al cambio social. Los tratados de derechos humanos como instrumentos vivos a la luz de la realidad”, en la reunión de las tres cortes regionales de

resulta crucial en la región más desigual del mundo, con importantes niveles de pobreza y con enormes desafíos sociales y económicos¹⁷⁵, que lamentablemente parecen acrecentarse y se han visibilizado por la crisis que estamos viviendo derivada de la pandemia y sus efectos¹⁷⁶.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

derechos humanos, con motivo del 40 aniversario de la entrada en vigor de la Convención Americana y de la creación de la Corte IDH, celebrada en la sede del Tribunal Interamericano el 17 de julio de 2018. Sobre este "mandato transformador" y sus implicaciones, véase la ponencia presentada por Bogdandy von, Armin, "El mandato del Sistema Interamericano. Constitucionalismo transformador por un derecho común de derechos humanos". *Cfr. Diálogo entre Cortes Regionales de Derechos Humanos*, San José, Corte IDH, 2020, pp. 61-74, así como los comentarios a dicha ponencia de la jueza Elizabeth Odio Benito (Corte IDH) y de los jueces Ángelo Matusse (Corte Africana) y Branko Lubarda (Tribunal Europeo), y las conclusiones de la mesa por la moderadora Mónica Pinto, todas ellas en las pp. 75-83, 85-108, 109-114 y 115-118, respectivamente. La jueza Odio Benito considera que dicho "mandato transformador" funciona con la "interpretación evolutiva". La obra puede consultarse en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/dialogo-es.pdf>.

¹⁷⁵ En cuanto a la "persistencia de la desigualdad", la "pobreza" y la "exclusión social", así como su impacto en personas o grupos en situación o condición de vulnerabilidad, véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, años 2017, 2018 y 2019.

¹⁷⁶ Según la CEPAL "la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad aumentarán en todos los países de la región", CEPAL, *El desafío social en tiempos del COVID-19*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2020 p. 1.

**VOTO CONCURRENTE DEL
JUEZ RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE**

CASO EMPLEADOS DE LA FÁBRICA DE FUEGOS EN SANTO ANTÔNIO DE JESUS Y SUS FAMILIARES VS. BRASIL

**SENTENCIA DE 15 DE JULIO DE 2020
(Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)**

I. Introducción

1. En la sentencia se declara, entre otras, la violación de los artículos 19, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la “Convención”) por haberse acreditado una situación de discriminación interseccional y estructural que vulneró derechos humanos de mujeres, adolescentes, niños y niñas de una región del noreste de Brasil con significativa presencia histórica de personas afrodescendientes en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social.

2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH” o “la Corte”) por medio de la sentencia desestimó las excepciones preliminares relativas a la inadmisibilidad del sometimiento del caso en virtud de la publicación del Informe de Admisibilidad y Fondo por parte de la Comisión, la incompetencia *ratione materiae* respecto de las supuestas violaciones al derecho al trabajo y la falta de agotamiento de recursos internos, y concluyó que el Estado de Brasil es responsable por la violación de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la igual protección de la ley, a la prohibición de discriminación, al trabajo, a las garantías judiciales y protección judicial y a los derechos del niño y de la niña.

3. Por medio del presente, concurro con lo establecido en la Sentencia y realizo este Voto con los objetivos de: (i) profundizar en la manera en que considero que la Corte IDH debería abordar los casos que involucren violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con base en la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos como fundamento de su justiciabilidad; (ii) exponer que la discriminación interseccional y estructural contra mujeres, niñas y niños afrodescendientes y pobres implica un patrón que requiere especial protección; y (iii) resaltar las razones en virtud de las que la obligación de diseñar y ejecutar un programa de desarrollo socioeconómico destinado para la población de Santo Antônio de Jesus, en coordinación con las víctimas y sus representantes, como medida de no repetición, debe ajustarse a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y a las recomendaciones del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (en adelante UNICEF) y la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT).

II. La cuestión de la Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Competencia de la Corte IDH

a) La excepción previa de incompetencia *ratione materiae*

4. El Estado señaló que la Corte IDH no es competente para pronunciarse sobre

la violación del derecho al trabajo conforme al artículo 26 de la Convención porque los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales no se pueden someter al régimen de peticiones individuales (párrafo 21 de la sentencia). Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la “Comisión”) y los representantes solicitaron desestimar la excepción puesto que no constituye una excepción preliminar, sino que se trata de una cuestión de fondo (párrafo 22 de la sentencia).

5. En definitiva, la Corte desestimó la excepción preliminar, en tanto es una cuestión que debía ser abordada en el fondo de este asunto, y reafirmó su competencia para “*conocer y resolver controversias relativas al artículo 26 de la Convención Americana, como parte integrante de los derechos enumerados en su texto, respecto de los cuales el artículo 1.1 confiere obligaciones de respeto y garantía*” (párrafo 23 de la sentencia).

6. En este sentido, voté por rechazar la excepción planteada, por considerar que los argumentos expresados por la Corte IDH en el caso *Acevedo Buendía y Otros (“Cesantes Y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú*¹ resultaban trasladables a la posición que se sostiene en este caso. En particular, comparto los presupuestos allí esgrimidos en cuanto a que: (1) la Corte “tiene el poder inherente a sus atribuciones de determinar el alcance de su propia competencia (*compétence de la compétence*)”; (2) cuando un Estado reconoce la cláusula facultativa de la jurisdicción obligatoria establecida en el artículo 62.1 de la Convención, ello conlleva la admisión estatal de la potestad de la Corte de resolver cualquier controversia relativa a su jurisdicción; (3) la Corte ejerce una jurisdicción plena sobre todos los artículos y disposiciones de la Convención, abarcando por tanto el artículo 26 de la misma; (4) si un Estado es Parte de la Convención Americana y ha reconocido la competencia contenciosa de la Corte, ésta es competente para decidir si el referido Estado ha incurrido en una violación o incumplimiento de alguno de los derechos reconocidos en la Convención, inclusive en lo concerniente al artículo 26 de la misma. Por lo tanto, coincido con lo decidido en el entendido que el análisis de esta controversia, es decir, la determinación de si el Estado es responsable por el incumplimiento del artículo 26 de la Convención, corresponde ser abordado en el capítulo de fondo de la presente Sentencia.

b) La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales: antecedentes, el debate en la Corte y las diferentes posiciones. Mi posición.

7. La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales ha sido objeto de discusión tanto por la doctrina como en la Corte, y existen tres posturas al respecto, tal como mencioné, entre otros, en mi voto concurrente a la sentencia de 21 de noviembre de 2019 del caso *Asociación Nacional De Cesantes Y Jubilados de la Superintendencia Nacional De Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) Vs. Perú*². La primera postura plantea

¹ Cfr. Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párrs. 16 y 17.

² Cfr. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394.

que el análisis de violaciones individuales a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales se debe realizar exclusivamente en su relación con los derechos reconocidos expresamente por los artículos 3 al 25 de la Convención y con base en lo expresamente permitido por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante “Protocolo de San Salvador”) en su artículo 19.⁶³. Mientras que la segunda visión sostiene que la Corte tiene competencia para conocer violaciones autónomas a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales con fundamento en el artículo 26 de la Convención, entendiendo que serían justiciables de forma individual⁴.

8. Tal como lo he mencionado en votos concurrentes anteriores y reiterando los fundamentos allí planteados⁵, me afilio a una postura diversa que he llamado “la tesis de la indivisibilidad - simultaneidad” y que se basa en la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación entre los derechos humanos, para sostener la competencia de la Corte para conocer sobre violaciones individuales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Lo anterior bajo la convicción de que los Derechos Humanos son interdependientes e indivisibles, de manera tal que los derechos civiles y políticos se encuentran entrelazados con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Esta interdependencia e indivisibilidad permite ver al ser humano de manera integral como titular pleno de derechos. De no verlo así se estará fragmentando artificialmente los derechos y la dignidad humana.

9. Similar visión se afirma en el Preámbulo del Protocolo de San Salvador: *“Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia”*

³ Cfr. Caso *“Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112. O el Caso *Comunidad Indígena Yaky Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. Por mencionar dos ejemplos, así como en el Caso *Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298.

⁴ Cfr. Caso *Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párrs. 142 y 154; Caso *Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344, párr. 192; Caso *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 220; Caso *Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párr. 100; Caso *Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párrs. 75 a 97; Caso *Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párrs. 34 a 37; Caso *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394, párrs. 33 a 34; Caso *Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párr. 62, y Caso *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 195.

⁵ Cfr. Voto concurrente a la sentencia de 21 de noviembre de 2019 del caso *Asociación Nacional De Cesantes Y Jubilados De La Superintendencia Nacional De Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) Vs. Perú* y a la sentencia de 22 de noviembre de 2019 del caso *Hernández Vs. Argentina, Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*.

plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros”.

10. Dentro de esta visión, el artículo 26 de la Convención funciona como un artículo marco, en el entendido que hace alusión de forma general a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, cuya lectura y determinación nos remite a la Carta de la OEA. En segundo lugar, el Protocolo de San Salvador individualiza y da contenido a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, explicitando que son justiciables por medio de peticiones individuales ante la Corte los casos relacionados a derechos sindicales y educación (art. 19.6). Se menciona en el Protocolo que resulta de gran importancia que estos (derechos) sean reafirmados, desarrollados perfeccionados y protegidos (ver Preámbulo). Finalmente, existe un conjunto de instrumentos del *corpus juris* interamericano que también hacen referencia a los DESCA.

11. Por su parte, ya he subrayado la importancia del artículo 4 del Protocolo de San Salvador en cuanto a la no admisión de restricciones de los DESCA. El artículo 4 del Protocolo de San Salvador plantea que: “*no podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado*”. En aplicación de las disposiciones del mismo se ha creado el Mecanismo de Monitoreo del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador que es el encargado de definir los indicadores que deben incluirse en los informes de los Estados Partes y monitorear el cumplimiento de las obligaciones del Protocolo.

12. A mi modo de ver, por lo expresado y sus antecedentes, es menester concluir que no es de recibo restringir el acceso a la justicia interamericana respecto a alegadas violaciones de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Incluso, sería contraria al principio de interpretación *pro persona* de los Derechos Humanos, previsto en el artículo 29 de la Convención atendiendo a este como herramienta hermenéutica en perspectiva sistémica del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

13. Advertí también que el Protocolo de San Salvador, al tiempo que avanzó en el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales, prescribe expresamente la utilización del sistema de peticiones individuales por medio del artículo 19, párrafo 6, respecto a los derechos al trabajo y la educación. Por lo que, en esos casos, no es necesario ningún esfuerzo argumentativo toda vez que su competencia resulta del texto del tratado.

14. Asimismo, se debe tener en cuenta que la parte II de la Convención señala en su artículo 44 que: “Cualquier persona o grupo de personas (...) puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte”. Por su parte, el artículo 48 indica que: “La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de los derechos que consagra esta Convención, procederá en los siguientes términos...”. De igual manera, el artículo 62 No 3 de la Convención indica que: “La Corte tiene competencia para conocer cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido...”

(subrayado del autor).

15. Del análisis de los anteriores artículos surge que: (1) los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales pueden ser llevados a conocimiento de ambos órganos de protección; (2) la Comisión y la Corte IDH pueden tener competencia sobre los casos planteados al respecto; (3) no se hacen distinciones entre derechos civiles, políticos, sociales, culturales y ambientales en lo que respecta a su protección; y (4) pretender que los órganos de protección interamericanos solo puedan conocer los derechos civiles y políticos sería contrario a las notas de universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación entre los derechos humanos, que implicaría una fragmentación de la protección internacional de la persona que iría en directo detrimento de la dignidad humana fundamento y fin de los derechos humanos.

16. En ocasión de la explosión en la Fábrica de Fuegos Artificiales que se resuelve en esta sentencia, la Corte ha sido llamada a intervenir por la violación tanto de derechos civiles y políticos, como del derecho al trabajo. En la posición que sustento, las violaciones a cada uno de los mismos son justiciables en función de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y de interrelación entre todos los Derechos Humanos.

17. Es así que por medio de una interpretación armónica de los instrumentos americanos, la Corte, a través de la consideración de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos civiles y políticos por una parte y los económicos, sociales, culturales y ambientales por la otra, puede pronunciarse respecto de las violaciones de unos y otros. Así es que un mismo hecho por acción u omisión simultáneamente puede significar la violación de un derecho civil y político y de un derecho económico, social, cultural y ambiental. Lo que ha ocurrido en el presente caso, por la existencia de un patrón de discriminación interseccional y estructural característico de la región.

18. Tal como resulta del Resolutivo 6 de la sentencia: "*El Estado es responsable por la violación de los derechos de la niña y del niño, a la igual protección de la ley, a la prohibición de discriminación y al trabajo, contenidos en los artículos 19, 24 y 26, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de las sesenta personas fallecidas y los seis sobrevivientes de la explosión de la fábrica de fuegos de Santo Antônio de Jesus [...]*".

19. Comparto el dispositivo en cuanto del mismo resulta que existe una violación conjunta y simultánea de los derechos: a la protección especial de la infancia en el caso de niños y niñas, incluso una no nacida al momento de la explosión, establecido en el artículo 19 de la Convención; la situación de un patrón estructural discriminatorio con fuerte incidencia de la situación de pobreza, el género, la edad y el origen étnico respecto de las víctimas vulneró el derecho de igualdad (art. 24 de la Convención) y el derecho al trabajo, en cuanto no se respetó ni garantizó el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo, conforme el art. 26 de la Convención.

20. Esta violación conjunta e indivisible de derechos es a mi criterio, en el caso, el fundamento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

21. Ello es así en cuanto en mi posición los derechos civiles y políticos vulnerados son indivisibles del derecho al trabajo, pues las violaciones de los derechos reconocidos en los artículos 19 y 24 de la Convención Americana están relacionadas directamente y constituyen hechos inescindibles con la violación al derecho al trabajo. Las condiciones deplorables e inconvenionales de trabajo fueron posibles, en el caso de los niños, por no haberse hecho efectiva la obligación de protección especial y respecto de todas las víctimas directas por la violación del derecho de igualdad en la medida que estaban sometidas a situaciones especialmente discriminatorias, en un marco de pobreza generalizada.

III. Existencia de un patrón de discriminación interseccional

a) El concepto de interseccionalidad en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

22. Entiendo la interseccionalidad como la confluencia respecto de una misma persona o grupo de personas de la violación de diferentes tipos de derechos y como víctimas de discriminación. La confluencia de múltiples discriminaciones a mi entender potencia el efecto devastador a la dignidad humana de las personas que las sufren y provoca violación de derechos más intensa y diversa que cuando las mismas se configuran respecto de un solo derecho.

23. La primera en abordar el concepto de interseccionalidad fue Kimberle Crenshaw al plantear que las mujeres afrodescendientes sufren una doble discriminación debido al racismo y al género. Por lo que, en comparación a una mujer blanca o a un hombre afrodescendiente, su situación puede ser similar o diferente y de mayor vulnerabilidad⁶. También desarrolló la importancia de su significado a la hora de crear y evaluar políticas para evitar un tratamiento centrado en la aceptación del factor de discriminación predominante que invisibiliza la intersección de factores de discriminación⁷.

24. El concepto de interseccionalidad permite a la Corte, como elemento hermenéutico, la determinación de personas o grupos que sufren discriminación y analizar las causas de tal situación. Como se realiza en la presente sentencia la apreciación del fenómeno, la adecuada intelección de su gravedad y el análisis de las causas y efectos respecto de las personas, ayuda a la Corte a resolver el fondo de los casos sometidos a su consideración y a la vez suministra la perspectiva necesaria para dictar reparaciones consistentes entre otras en el dictado de medidas de no repetición adecuadas mediante la imposición a los Estados de conductas orientadas a superar la discriminación y la violación de derechos.

25. La Corte IDH utilizó por primera vez el concepto de "interseccionalidad" en el análisis de la discriminación sufrida por una niña en el acceso a educación en el caso *Gonzales Lluy y Otros Vs. Ecuador*⁸. Se afirma que en el caso "*confluyeron en forma interseccional múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo de discriminación*

⁶ Cfr. Kimberle Crenshaw, «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics», *University of Chicago Legal Forum* 1, n.º 8, 1989, pág. 149. Disponible en:

<https://chicagounbound.uchicago.edu/cqj/viewcontent.cqi?article=1052&context=uclf>.

⁷ Cfr. Kimberle Crenshaw, *supra*, pág 152.

⁸ Cfr. Caso *Gonzales Lluy y Otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de setiembre de 2015. Serie C No. 298.

*asociados a su condición de niña, mujer, persona en situación de pobreza y persona con VIH. La discriminación que vivió Talía no sólo fue ocasionada por múltiples factores, sino que derivó en una forma específica de discriminación que resultó de la intersección de dichos factores, es decir, si alguno de dichos factores no hubiese existido, la discriminación habría tenido una naturaleza diferente. En efecto, la pobreza impactó en el acceso inicial a una atención en salud que no fue de calidad y que, por el contrario, generó el contagio con VIH. La situación de pobreza impactó también en las dificultades para encontrar un mejor acceso al sistema educativo y tener una vivienda digna*⁹.

26. Por su parte la Comisión, en un análisis sobre la pobreza¹⁰, plantea el impacto diferenciado de la pobreza como factor de vulnerabilidad que se agrava y aumenta cuando se suma a las vulnerabilidades de determinados grupos poblacionales como en las mujeres y en niños, niñas y adolescentes.

27. A nivel del sistema universal de protección de derechos humanos, sumado a lo mencionado por la sentencia, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su Informe de 2017 al Consejo de Derechos Humanos, ha planteado los efectos de las formas múltiples e interseccionales de discriminación y violencia en el contexto del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia haciendo énfasis en las mujeres y las niñas¹¹. Asimismo, plantea la necesidad de ofrecer una protección específica y adaptada a las mujeres y las niñas, haciendo un especial énfasis en la afectación de derechos por la exclusión socioeconómica y la pobreza.

28. En relación específica con el derecho al trabajo, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos plantea que “*La discriminación interseccional afecta profundamente a las mujeres en su búsqueda de empleo o en el lugar de trabajo. Durante el proceso de contratación o en el entorno de trabajo, pueden aflorar las creencias estereotipadas, sutiles o explícitas, que profesan sus empleadores, compañeros de trabajo o socios comerciales*¹²”.

29. En la misma línea, la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos plantea que “*la cantidad, intensidad y pesadez del trabajo asistencial no remunerado aumentan con la pobreza y la exclusión social, mientras que la situación suele ser peor para las mujeres que sufren discriminación y exclusión social por otros motivos, como el origen étnico, la raza, el color, la salud o el estado civil*¹³”.

⁹ Cfr. Caso Gonzales Lluy y Otros Vs. Ecuador, supra, párr. 290.

¹⁰ Cfr. CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.164, 7 de septiembre de 2017.

¹¹ Consejo de Derechos Humanos, *Efectos de las formas múltiples e interseccionales de discriminación y violencia en el contexto del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia sobre el pleno disfrute por las mujeres y las niñas de todos los derechos humanos*, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 21 de abril de 2017, UN Doc. A/HRC/35/10.

¹² Consejo de Derechos Humanos, *Efectos de las formas múltiples e interseccionales de discriminación y violencia en el contexto del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia sobre el pleno disfrute por las mujeres y las niñas de todos los derechos humanos*, supra, párr. 16.

¹³ Asamblea General de Naciones Unidas, *La extrema pobreza y los derechos humanos*, Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, 9 de agosto de 2013, UN Doc. A/68/293, párrs 14 y 18. Citado en: Consejo de Derechos Humanos, *Efectos de las formas múltiples e interseccionales de discriminación y violencia en el contexto del racismo, la discriminación racial, la*

30. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos relaciona características asumidas como definitorias de un grupo en situación de vulnerabilidad con la violación de derechos sufrida, por ejemplo la determinación del contenido esencial de un derecho difiere cuando se trata de gitanos¹⁴, o personas privadas de libertad¹⁵, o menores no acompañados¹⁶. En esta línea, también este tribunal ha utilizado el concepto de "vulnerabilidad específica" al considerar que "*los Órganos Jurisdiccionales internos, no tuvieron en cuenta la vulnerabilidad específica de la demandante, inherente a su condición de mujer africana ejerciendo la prostitución*"¹⁷. A partir del concepto de "vulnerabilidad específica" de la demandante que era una mujer africana que ofrecía servicios sexuales en la calle, se puede analizar la intersección de factores como su raza, género y situación sociolaboral.

31. Se ha planteado la interseccionalidad como una herramienta útil para la interpretación de los derechos humanos como interdependientes, interrelacionados e indivisibles, porque permite el estudio de diferentes factores de opresión y vulneración¹⁸. En el caso es viable el análisis de los diferentes factores de vulnerabilidad que tienen un perfil propio, pero al mismo tiempo interactúan de manera interseccional con los demás.

b) La discriminación interseccional como un patrón en la región que debe ser tenido especialmente en cuenta en el caso

32. La Comisión ha planteado en diferentes oportunidades que la interseccionalidad afecta especialmente a las mujeres en la región en lo que refiere a sus derechos económicos sociales y culturales¹⁹. En esta línea en el "Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas" ha planteado que "Las mujeres se ven afectadas en mayor medida por la pobreza y se encuentran en particular desventaja en el ejercicio tanto de sus derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales"²⁰. En su estudio temático sobre "Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales", la Comisión reconoció el carácter inmediato de la obligación de no discriminar y de garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, e identificó a las mujeres como una población históricamente discriminada y excluida en el ejercicio de estos derechos. Hacia mediados de 2014, vivían en América Latina 612 millones de personas, de las cuales las mujeres representaban más de la mitad de la población: 310 millones eran mujeres y 302 millones, hombres. Para dicho año se proyectaba que "el

xenofobia y las formas conexas de intolerancia sobre el pleno disfrute por las mujeres y las niñas de todos los derechos humanos, supra, párr. 17.

¹⁴ Cfr. TEDH, Caso Buckley Vs. Reino Unido, No. 20348/92, sentencia de 29 de septiembre de 1996.

¹⁵ Cfr. TEDH, Caso Salman Vs. Turquía, No. 21986/93, sentencia de 27 de junio de 2000 y Caso Algür Vs. Turquía, No. 32574/96, sentencia de 22 de octubre de 2002.

¹⁶ Cfr. TEDH, Caso Mubilanzila Mayeka y Kaniki Mitunga Vs. Bélgica, No. 13178/03, sentencia de 12 de octubre de 2006.

¹⁷ TEDH, Caso B.S. Vs. España, No. 47159/08, sentencia de 24 de julio de 2012, párr. 71.

¹⁸ Cfr. Andrea Catalina Zota-Bernal, «Incorporación del análisis interseccional en las sentencias de la Corte IDH sobre grupos vulnerables, su articulación con la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos», *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 2015. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2803/1534>.

¹⁹ Cfr. CIDH, Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párr. 56 y ss.

²⁰ Cfr. CIDH, Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, supra, párr. 304.

28,0% de la población regional vivía en situación de pobreza por ingresos y el 12,0% en situaciones de indigencia. En la población en esta condición se concentran en mayor medida niñas y niños en edades productivas, indígenas y afrodescendientes”²¹.

33. Respecto del trabajo infantil y su prohibición la sentencia afirma: “179. La CDN establece, en su artículo 32, el derecho de niñas y niños a ser protegidos de la explotación económica y de trabajos peligrosos que puedan entorpecer su educación o afectar su salud o desarrollo²². Esta obligación coincide con lo establecido en el texto de la Constitución de Brasil que prohíbe, en su artículo 7, el trabajo nocturno, peligroso o insalubre de los menores de dieciocho años y el trabajo de menores de 16 años, salvo en condición de aprendiz (*supra* párr. 102). En el mismo sentido, la CLT prohíbe el trabajo nocturno, peligroso o insalubre a los menores de dieciocho años y cualquier trabajo a los menores de dieciséis, salvo en condición de aprendiz, entre catorce y dieciséis años²³. Finalmente, además de las disposiciones mencionadas, el Estatuto del Niño y del Adolescente prohíbe cualquier trabajo para niños menores de catorce años²⁴ y veda el trabajo peligroso, insalubre o penoso a adolescentes²⁵”.

34. El Perito Dr. Miguel Cillero Bruñol plantea las observaciones realizadas por el Comité de Derechos del Niño a Brasil, asimismo refiere a información proporcionada por UNICEF respecto al trabajo infantil que es un fenómeno de alta incidencia en Brasil y “la mayoría de las víctimas son niños negros que viven en zonas urbanas y que generalmente realizan trabajo remunerado”, siendo también significativa la “proporción de chicas que trabajan en el servicio doméstico”. En este sentido, el perito concluye que “el trabajo infantil constituye en Brasil una situación estructural de vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes”²⁶. Estos niños y niñas cumplían un trabajo prohibido como una de las peores formas de trabajo infantil por el Convenio 182 de la OIT y por la propia legislación interna de Brasil, como se viera.

35. La Corte IDH, en el caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, se ha acercado a la identificación de elementos que puedan conformar un patrón colectivo frente a una discriminación estructural, así plantea que se debería tener en consideración si se trata de: “(i) un grupo o grupos de personas que tienen características inmutables o inmodificables por la propia voluntad de la persona o bien que están relacionados a factores históricos de prácticas discriminatorias, pudiendo ser este grupo de personas minoría o mayoría; (ii) que estos grupos se han encontrado en una situación sistemática e histórica de exclusión, marginación o

²¹ Cfr. CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, *supra*, párr. 305.

²² En relación con este asunto, el Comité de los Derechos del Niño ha reconocido que el trabajo de menores de edad en sectores informales de la economía es especialmente peligroso para el disfrute de sus derechos y que los niños y niñas que trabajan en esferas ocultas de trabajo informal se enfrentan a “precariedad laboral; una remuneración escasa, irregular o incluso nula; riesgos para la salud; falta de seguridad social; restricciones a la libertad de asociación; y una protección inadecuada contra la discriminación y la violencia o la explotación”. Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 16: Las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño*, UN Doc. CRC/C/GC/16, 17 de abril de 2013, párr. 35.

²³ Cfr. Consolidación de las Leyes del Trabajo, *supra*, artículo 611-B, XXIII.

²⁴ Cfr. Estatuto del Niño y del Adolescente, *supra*, artículo 60.

²⁵ Cfr. Estatuto del Niño y del Adolescente, *supra*, artículo 67, II.

²⁶ Cfr. Peritaje presentado ante la Corte IDH por Miguel Cillero Bruñol (expediente de fondo, folios 911 a 943).

subordinación que les impiden acceder a condiciones básicas de desarrollo humano; (iii) que la situación de exclusión, marginación o subordinación se centra en una zona geográfica determinada o bien puede ser generalizada en todo el territorio de un Estado que en algunos casos puede ser intergeneracional, y (iv) que las personas pertenecientes a estos grupos, sin importar la intención de la norma, la neutralidad o la mención expresa de alguna distinción o restricción explícita basada en las enunciaciones e interpretaciones del artículo 1.1 de la Convención Americana, son víctimas de discriminación indirecta o bien de discriminación de facto, por las actuaciones o aplicación de medidas o acciones implementadas por el Estado”²⁷.

36. Teniendo en cuenta lo anterior, es que afirmo que la discriminación interseccional que sufrieron las mujeres, niñas y niños del caso por razón de la pobreza, raza, género, constituyó una vulneración en cascada de derechos en cuanto a las condiciones en que trabajaban en el lugar de la explosión. Un patrón que incrementó las desventajas y vulneraciones que terminan en el suceso de la Fábrica de Fuegos. Este patrón de discriminación interseccional requiere especial atención para prevenir y evitar en el futuro la desprotección y violación de derechos de las que ya eran víctimas las mujeres, niños y niñas de la Fábrica de Fuegos antes de la explosión.

37. En el caso, las mujeres por sus condiciones de tales y por pertenencia a determinadas zonas, solamente obtenían trabajo fabricando fuegos artificiales, eran el único sustento de su familia. Debían llevar con ellas a sus niños y niñas para mejorar los ingresos que permitieran sostener al núcleo familiar. Los niños y niñas se veían privados de sus derechos en virtud de la situación de sus madres. Todas estas vulnerabilidades actuaban conjuntamente, potenciando por su interseccionalidad la especial situación de indefensión ante la renuncia del Estado a cumplir con su función de respeto y básicamente de garantía de los derechos humanos de estas personas. En este sentido, en el párrafo 197 de la Sentencia se describen los patrones de discriminación estructural e interseccional.

38. Estamos frente a una situación de pobreza estructural, de mujeres y niñas afrodescendientes, en algunos casos incluso embarazadas y no contaban con ninguna otra alternativa económica más que aceptar un trabajo peligroso en condiciones de explotación. El salario por este trabajo era miserable, al punto que las mujeres llevaban a sus niños para aumentar el número de cohetes fabricados como forma de aumentar la retribución. La confluencia de estos factores y la existencia de este patrón de discriminación interseccional provocaron que las mujeres, niños y niñas víctimas no tuvieran alternativa a trabajar allí.

39. Las víctimas sufrieron una discriminación estructural, en virtud de pertenecer a sectores históricamente marginados – cuyo origen está vinculado al fenómeno de la esclavitud – que se mantuvo en el tiempo más allá de los avances normativos que nunca tuvieron efectividad real. Además sufrieron la discriminación interseccional producida por pertenecer a categorías consideradas sospechosas por la Convención Americana: etnia, género, edad, pertenencia social y otras que confluyeron en un haz de violaciones a sus derechos.

²⁷ Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 80.

40. La existencia de patrones de conducta en relación a determinadas situaciones de vulnerabilidad ya fue mencionado en el caso *González y Otras* ("Campo Algodonero") vs. México²⁸, donde se comprobó la existencia de un patrón sistemático de violencia y discriminación contra mujeres de la Ciudad de Juárez. En el mismo sentido se pronunció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe del caso María Da Penha²⁹.

41. La experiencia de las mujeres, por lo general, no se funde en un solo eje de subordinación, sino que existe una interacción de diversos factores y sistemas de subordinación que hacen que la experiencia particular no sea equivalente a la que se experimentaría sobre la base de uno sólo de los factores.

42. La existencia de patrones de discriminación interseccional en contra de mujeres y niñas pobres en diferentes zonas de la región³⁰ es un problema que requiere especial protección estatal. En el presente caso las víctimas pertenecieran a un grupo en especial situación de vulnerabilidad; la privación de derechos y la interseccionalidad acentuaba los deberes de respeto y garantía a cargo del Estado (art.1.1 de la Convención). Sin embargo, el Estado no adoptó medidas orientadas a garantizar el ejercicio del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias sin discriminación, o la existencia de una alternativa de trabajo diferente a la fabricación de fuegos artificiales (tal como surge de los párrs. 198 y 289 de la sentencia).

IV. Medida de no repetición vinculada con la interseccionalidad de la violación de derechos verificada

43. La obligación positiva del Estado, ante la verificación de un patrón de discriminación interseccional y estructural como el descrito, consiste en el desarrollo de líneas de acción mediante el desarrollo de políticas sistemáticas que actúen sobre los orígenes y causas de su existencia.

44. En esta línea, en 2015, el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, concluyó sobre la necesidad de abordar las causas fundamentales de la deserción escolar de las niñas y los niños que viven en zonas urbanas marginadas, en particular las niñas y niños afrobrasileños, incluidas la pobreza, la violencia familiar, el trabajo infantil y el embarazo adolescente, y desarrollar una estrategia integral para abordar el problema. Se observa que las medidas adoptadas deben incluir el apoyo a las adolescentes embarazadas y las madres adolescentes para que continúen su educación³¹.

45. Es así, que considero fundamental profundizar en la medida de no repetición vinculada a la interseccionalidad de vulneraciones constatada para el tratamiento del patrón estructural de discriminación constatado en relación a mujeres, niños,

²⁸ Cfr. Caso Gonzales y Otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 132.

²⁹ Cfr. CIDH, Informe Nº 54/01. Caso 12.051. María Da Penha Maia Fernandes. Brasil. 16 de abril de 2001.

³⁰ Cfr. Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres - CLADEM, Patrones de Violencia contra las Mujeres en América Latina y el Caribe. Informe presentado a la Relatora de la ONU sobre Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias, Rashida Manjoo., 2014.

³¹ Cfr. Comité de Derechos del Niño, Observaciones Finales a Brasil, CRC/C/BRA/CO/2-4, 30 de octubre del 2015.

niñas y adolescentes.

46. En este voto, hago un especial énfasis en la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible cuya principal finalidad es "no dejar a nadie atrás". La Agenda 2030 responde al "enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo" cuyo contenido es reconocer que el desarrollo es un derecho de las personas exigible frente a sus gobiernos y que las políticas de desarrollo deben fundarse en los derechos humanos. Los Derechos Humanos constituyen un elemento esencial en el diseño de las políticas y estrategias de desarrollo.

47. Se afirma en el punto 35 de la Declaración que precede a los objetivos: "*El desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, y la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible. La nueva Agenda reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas [...]*" (resaltados del autor).

48. Esta relación entre derechos humanos y desarrollo sostenible, se hace efectiva en los ODS 2030 como la hoja de ruta resultante del consenso internacional para que las personas superen situaciones de vulneración de sus derechos como las probadas en la sentencia. El Objetivo 16 es la expresión que recoge esa relación promoviendo el estado de derecho a nivel nacional y global (1.3), creación de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas (16.6), garantía de acceso a la información y protección de libertades fundamentales (16.10), promoción y aplicación de leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible (16.b).

49. La situación del presente caso se vincula especialmente con los objetivos número 1 "poner fin a la pobreza en todas sus formas", 5 "igualdad de género", 8 "trabajo decente y crecimiento económico", 10 "reducción de las desigualdades" y 16 "paz, justicia e instituciones sólidas".

50. Se recomienda al Estado que recurra a organizaciones especializadas del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos como la OIT y UNICEF para la realización de inspecciones sistemáticas, asesoramiento y asistencia técnica que resulte de utilidad (párrafo 287 de la sentencia).

51. Las violaciones de derechos acreditadas en este caso exigen que el Estado actúe con máxima diligencia en sus deberes de garantizar y respetar los derechos humanos violados (art. 1.1. de la Convención) y que adopte las medidas que resultan de esta sentencia, requiriendo la cooperación internacional adecuada para el cumplimiento de las mismas.

V. Conclusión

52. El Tribunal no debe de perder de vista que su función primaria es conocer sobre casos que requieran la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención cuando le sean sometidos, con el objetivo de decidir si existió una violación a un derecho o libertad protegido, y disponer que se le garantice al

lesionado el goce de su derecho o libertad conculado. En ese sentido, la Corte tiene una vocación de hacer justicia en casos concretos dentro de los límites previstos por el derecho de los tratados. Pero también tiene una función de contribuir a que se realicen los objetivos de la Convención, y eso implica atender los problemas que aquejan a nuestras sociedades. Es importante considerar que la legitimidad del Tribunal se funda en la solidez de sus razonamientos y en su apego al derecho y la prudencia de sus fallos.

53. La jurisprudencia de la Corte, en consecuencia, busca la reparación estructural; con este voto se busca aportar a esta línea. Conforme a los tres puntos expresados, lo que resalto de mi posición es que la situación de la explosión de la Fábrica de Fuegos y sus consecuencias tienen un nexo directo con el fenómeno estructural e interseccional de discriminación que sufren las mujeres, niños, niñas y adolescentes pobres y afrodescendientes de Santo Antônio de Jesus, que responde a un patrón histórico desde el punto de vista social, económico y cultural. Esto implica que ser niño o niña o mujer, afrodescendiente y pobre confluye en una discriminación estructural e interseccional que tiene como consecuencia y efecto que deban recurrir a trabajos en condiciones ilegítimas desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, con las terribles consecuencias de pérdida de vidas, graves afectaciones a la integridad física y psíquica de las víctimas como en el presente caso.

Ricardo C. Pérez Manrique
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario