

OEA/Ser.L/V/II.159  
Doc. 59  
30 noviembre 2016  
Original: Inglés

**INFORME No. 50/16**  
**CASO 12.834**  
INFORME DE FONDO (PUBLICACIÓN)

TRABAJADORES INDOCUMENTADOS  
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Aprobado por la Comisión en su sesión No. 2069 celebrada el 30 de noviembre de 2016.  
159º período ordinario de sesiones.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 50/16, Caso 12.834, Fondo (Publicación), Trabajadores indocumentados, Estados Unidos de América, 30 de noviembre de 2016.



**INFORME No. 50/16**  
**CASO 12.834**  
**FONDO (PUBLICACIÓN)**  
**TRABAJADORES INDOCUMENTADOS**  
**ESTADOS UNIDOS\***  
**30 DE NOVIEMBRE DE 2016**

**ÍNDICE**

<b>I.</b>	<b>RESUMEN .....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>TRÁMITES ANTE LA CIDH POSTERIORES AL INFORME DE ADMISIBILIDAD .....</b>	<b>2</b>
<b>III.</b>	<b>POSICIÓN DE LAS PARTES .....</b>	<b>3</b>
	A. LOS PETICIONARIOS.....	3
	1. Presuntas víctimas.....	4
	2. Consideraciones de derecho: derecho de igualdad ante la Ley, derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles, y derecho de justicia (artículos II, XVII y XVIII de la Declaración Americana) .....	5
	B. EL ESTADO.....	7
	1. Medidas de protección de los trabajadores.....	8
	2. Consideraciones de derecho: derecho de igualdad ante la Ley, derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles, y derecho de justicia (artículos II, XVII y XVIII de la Declaración Americana) .....	9
<b>IV.</b>	<b>HECHOS PROBADOS.....</b>	<b>11</b>
	A. PRESUNTAS VÍCTIMAS.....	11
	B. HOFFMAN PLASTIC COMPOUNDS, INC. c. JUNTA NACIONAL DE RELACIONES LABORALES.....	12
	C. SITUACIÓN DE LOS TRABAJADORES INDOCUMENTADOS EN ESTADOS UNIDOS.....	15
<b>V.</b>	<b>ANÁLISIS JURÍDICO .....</b>	<b>18</b>
	A. DERECHO DE IGUALDAD ANTE LA LEY (ARTÍCULO II DE LA DECLARACIÓN AMERICANA) .....	19
	B. DERECHO DE RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA Y DE LOS DERECHOS CIVILES Y DERECHO DE JUSTICIA (ARTÍCULOS XVII Y XVIII DE LA DECLARACIÓN AMERICANA) .....	25
	C. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL (ARTÍCULO XVI DE LA DECLARACIÓN AMERICANA) .....	30
<b>VII.</b>	<b>MEDIDAS SUBSIGUIENTES AL INFORME NO. 83/15 .....</b>	<b>32</b>
<b>VII.</b>	<b>CONCLUSIONES FINALES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>34</b>
<b>VIII.</b>	<b>PUBLICACIÓN .....</b>	<b>34</b>

\* El Comisionado James L. Cavallaro, de nacionalidad estadounidense, no participó en el debate y la decisión de este caso, de conformidad con el artículo 17(2)(a) del Reglamento de la CIDH. El Comisionado José de Jesús Orozco Henríquez, de nacionalidad mexicana, consideró que debía abstenerse de participar en el estudio y la decisión de este caso, de conformidad con el artículo 17.3 del Reglamento de la CIDH, observando que las presuntas víctimas en este caso también son de nacionalidad mexicana. La Comisión Interamericana aceptó su decisión de abstenerse; en consecuencia, el Comisionado Orozco Henríquez no participó en la deliberación ni en la votación en este caso.

**INFORME No. 50/16**  
**CASO 12.834**  
FONDO (PUBLICACIÓN)  
TRABAJADORES INDOCUMENTADOS  
ESTADOS UNIDOS  
30 DE NOVIEMBRE DE 2016

**I. RESUMEN**

1. El 1 de noviembre de 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la “Comisión Interamericana” o la “CIDH”) recibió una petición de la Facultad de Derecho de la Universidad de Pensilvania, la Fundación de la Unión Estadounidense por las Libertades Civiles y el Proyecto Nacional de Leyes del Empleo (los “peticionarios”) contra Estados Unidos de América (el “Estado” o “Estados Unidos”), en nombre de Leopoldo Zumaya y Francisco Berumen Lizalde, trabajadores extranjeros indocumentados que habían residido en Estados Unidos, entre otros<sup>1</sup>.

2. Los peticionarios afirman que a las presuntas víctimas se les negaron los derechos y recursos propios del empleo que están al alcance de sus homólogos documentados. Supuestamente, las presuntas víctimas fueron afectadas de manera directa por la denegación por Estados Unidos de la igualdad de derechos debido a su situación migratoria en sus intentos de hacer valer sus derechos de empleo y laborales. Los peticionarios agregan que, con la decisión de la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso *Hoffman Plastic Compounds, Inc. c. Junta Nacional de Relaciones Laborales*, 535 U.S. 137 (2002) (“*Hoffman*”), el tema de la situación migratoria adquirió pertinencia para los derechos en el lugar de trabajo y los empleadores se animaron a afirmar que los trabajadores inmigrantes indocumentados carecen de derechos jurídicos en contextos fuera de los abordados en *Hoffman*, que se relacionaban con la libertad de asociación de los trabajadores indocumentados. Según los peticionarios, estos otros contextos son el acceso a indemnización por accidentes de trabajo, la ausencia de discriminación en el lugar de trabajo y el derecho a exigir que un empleador asuma la responsabilidad por un accidente de trabajo. Afirman que, en estos contextos, a las presuntas víctimas se les negó la plena protección de sus derechos laborales y el debido proceso.

3. El Estado sostiene que los peticionarios no han agotado los recursos internos, observando que existen recursos en los tribunales estatales y, por consiguiente, se debería desestimar el caso. De modo subsidiario, el Estado afirma que tiene el derecho soberano de negar el permiso de trabajo a aquellos que estén “presentes ilegalmente” en el país o a aquellos que no hayan obtenido autorización para trabajar. Por consiguiente, el Estado señala que las leyes federales y estatales reconocen la dificultad para pagar retroactivamente un trabajo que no fue hecho cuando no podría haber sido hecho legalmente. Asimismo, el Estado afirma que los peticionarios han “exagerado” el efecto del caso *Hoffman* y que los trabajadores indocumentados siguen estando amparados por la Ley Nacional de Relaciones Laborales (“NLRA”)<sup>2</sup>, incluso

---

<sup>1</sup> La petición fue presentada también en nombre de otras tres presuntas víctimas. Tal como se indica en el párrafo 5 del Informe de Admisibilidad No. 134/11, la CIDH ha decidido escindir la petición y tramitar la situación de estas presuntas víctimas por separado.

<sup>2</sup> La Ley Nacional de Relaciones Laborales fue promulgada en 1935 con la finalidad de “proteger los derechos de empleados y empleadores, fomentar las negociaciones colectivas y restringir ciertas prácticas laborales y gerenciales del sector privado que pueden perjudicar el bienestar general de los trabajadores, las empresas y la economía estadounidense”. Por medio de esta ley se creó la Junta Nacional de Relaciones Laborales (NLRB), organismo federal independiente que “salvaguarda los derechos de los empleados a sindicalizarse y a determinar si los sindicatos los representarán en las negociaciones. El organismo también actúa para prevenir y corregir prácticas laborales injustas de empleadores y sindicatos del sector privado”. Cuando la NLRB observa que se ha cometido una infracción, insta a las partes a que resuelvan el caso por medio de un arreglo en vez de un litigio; sin embargo, si eso no es posible, se realiza una audiencia ante un juez de lo contencioso-administrativo de la NLRB. La audiencia se realiza en forma de procedimiento judicial, con alegatos, pruebas, testigos y peritos. Después de la audiencia, los jueces emiten una decisión inicial. Esta decisión es pasible de revisión por la Junta (panel de cinco miembros nombrados por el Presidente de Estados Unidos con mandatos de cinco años), y las decisiones de la Junta pueden ser apeladas primero ante una Cámara de Apelaciones de Estados Unidos y después ante la Corte Suprema [continúa]

en lo que se refiere a los salarios y las prestaciones médicas. El Estado afirma su compromiso de proteger a todos los trabajadores contra infracciones del empleo y del trabajo, estén o no autorizados para trabajar.

4. En el Informe No. 134/11, aprobado por la CIDH el 20 de marzo de 2011 durante su 141.º Período de Sesiones, la Comisión declaró que la petición 1190-06 era admisible, sin prejuzgar el fondo del asunto, con respecto a los artículos II (Derecho de igualdad ante la ley), XVI (Derecho a la seguridad social), XVII (Derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles) y XVIII (Derecho de justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“Declaración Americana”), en relación con Leopoldo Zumaya y Francisco Berumen Lizalde<sup>3</sup>. La Comisión publicó dicho informe y lo incluyó en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. La petición fue inscrita como Caso No. 12.834.

5. En el informe de autos, después de analizar la posición de los peticionarios y el Estado, así como la información disponible, la Comisión Interamericana concluye que Estados Unidos violó los artículos II y XVI de la Declaración Americana en lo que respecta a Leopoldo Zumaya y Francisco Berumen Lizalde, así como los derechos del señor Lizalde amparados por los artículos XVII and XVIII. Por consiguiente, recomienda al Estado que otorgue a los señores Zumaya y Lizalde una compensación pecuniaria adecuada para reparar las violaciones que se confirman en el presente informe; que asegure que todas las leyes y políticas federales y estatales, en sí mismas y en la práctica, prohíban toda distinción en el empleo y los derechos laborales basada en la situación migratoria y la autorización para trabajar después que una persona comienza a trabajar como empleado; que prohíba que el empleador haga averiguaciones sobre la situación migratoria de un trabajador que esté haciendo valer sus derechos de empleo y sus derechos laborales en un litigio o en reclamos administrativos; que asegure que a los trabajadores indocumentados se les otorguen los mismos derechos y recursos que a los trabajadores documentados frente a violaciones de sus derechos en el lugar de trabajo; que establezca un procedimiento para que los trabajadores indocumentados que participen en procedimientos para pedir indemnización por accidentes de trabajo, o sus representantes, puedan solicitar la suspensión de su deportación hasta que se resuelva el procedimiento y los trabajadores hayan recibido el tratamiento médico apropiado ordenado por los jueces ante los cuales tramiten los casos; y que mejore y refuerce la detección de empleadores que exploten a los trabajadores indocumentados y violen sus derechos laborales y les impongan sanciones adecuadas.

## II. TRÁMITES ANTE LA CIDH POSTERIORES AL INFORME DE ADMISIBILIDAD

6. Mediante comunicaciones del 21 de diciembre de 2011, la Comisión Interamericana remitió a las partes el informe de admisibilidad y, conforme al Reglamento que estaba en vigor en ese momento, estableció un plazo de tres meses para que los peticionarios formularan observaciones adicionales sobre el fondo. Al mismo tiempo, se puso a disposición de las partes con miras a lograr una solución amistosa.

7. El 31 de julio de 2013, los peticionarios presentaron información adicional sobre el fondo, cuyas partes pertinentes fueron transmitidas debidamente al Estado mediante nota del 6 de septiembre de 2013. La Comisión Interamericana estableció un plazo de cuatro meses para que el Estado presentara sus observaciones. El 24 de abril de 2014, la CIDH transmitió una nota al Estado en la cual reiteró la solicitud de información sobre el fondo.

8. El 27 de junio de 2014, la CIDH recibió la respuesta de Estados Unidos sobre el fondo, cuyas partes pertinentes fueron transmitidas debidamente a los peticionarios el 5 de septiembre de 2014.

[continuación]

de Estados Unidos. Véase NLRB, “National Labor Relations Act” [Ley Nacional de Relaciones Laborales] y “What We Do” [Qué hacemos] en <http://www.nlr.gov/what-we-do> (consultado por última vez el 6 de mayo de 2015).

<sup>3</sup> El 20 de octubre de 2011, la CIDH, de conformidad con el artículo 29.1(c) del Reglamento que estaba en vigor en ese momento, decidió escindir la petición y tramitar por separado las demandas presentadas en nombre de tres presuntas víctimas cuyo nombre completo no se había proporcionado a la CIDH. Véase CIDH, Informe No. 134/11, Caso 12.834, Admisibilidad, *Trabajadores indocumentados*, Estados Unidos, 20 de octubre de 2011, párrs. 5,12.

9. Entretanto, los peticionarios solicitaron una audiencia sobre el fondo durante el 147 Período de Sesiones, que tuvo lugar del 7 al 22 de marzo de 2013, y otra vez durante el 153 Período de Sesiones, del 23 de octubre al 7 de noviembre de 2014. Estas audiencias no fueron otorgadas debido al gran número de solicitudes recibidas. La Comisión atendió el pedido de los peticionarios y les otorgó una audiencia sobre el fondo del caso el 16 de marzo de 2015, durante el 154 Período de Sesiones<sup>4</sup>.

### III. POSICIÓN DE LAS PARTES

#### A. Los peticionarios

10. Los peticionarios indican que la presente demanda pone en tela de juicio la discriminación tolerada por el Estado contra los trabajadores inmigrantes indocumentados<sup>5</sup> en Estados Unidos. Los peticionarios representan a dos trabajadores indocumentados que sufrieron lesiones en el trabajo en Pensilvania y en Kansas, respectivamente, a quienes supuestamente se les negaron los derechos de empleo y los recursos que estaban al alcance de sus homólogos documentados. Afirman que esta discriminación emana de la decisión de la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso *Hoffman Plastic Compounds, Inc. c. Junta Nacional de Relaciones Laborales*<sup>6</sup>. Los peticionarios señalan que, en ese caso, se cercenó el derecho de los trabajadores indocumentados a un recurso eficaz frente a la violación de su libertad de asociación: a partir de la decisión en el caso *Hoffman*, los trabajadores indocumentados despedidos ilegalmente como represalia por ejercer este derecho ya no tienen acceso al recursos de los salarios caídos de acuerdo con la Ley Nacional de Relaciones Laborales.

11. Los peticionarios sostienen que las repercusiones de la decisión en el caso *Hoffman* han rebasado la denegación de la libertad de asociación a los trabajadores indocumentados y que se ha alentado a los empleadores a afirmar que los trabajadores inmigrantes indocumentados carecen de derechos jurídicos en otros contextos, incluidos los que son objeto de controversia en el caso de autos. Aunque las leyes federales de Estados Unidos protegen el derecho de los trabajadores a no sufrir discriminación por razones de sexo, raza, color, religión u origen nacional<sup>7</sup>, los peticionarios argumentan que, después de la decisión en el caso *Hoffman* varios tribunales estatales han eliminado o restringido drásticamente las protecciones de los trabajadores indocumentados en el lugar de trabajo. Los peticionarios indican que estos derechos y recursos suelen ser otorgados exclusivamente por las leyes de los estados e incluyen el acceso a indemnización por accidentes de trabajo<sup>8</sup>, la ausencia de discriminación en el lugar de trabajo y el derecho a hacer responsable al

<sup>4</sup> Véase el video de la audiencia en la sección multimedia del sitio web de la CIDH, <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/sesiones/154/default.asp>; véase también <https://www.youtube.com/watch?v=GtZumYHuqAU>.

<sup>5</sup> A efectos del presente informe, la Comisión usará los términos y las definiciones utilizados por los peticionarios, es decir, “trabajadores indocumentados” o “trabajadores no autorizados”, para referirse a los “trabajadores inmigrantes, conocidos también como migrantes irregulares, que no tienen autorización para trabajar de conformidad con las leyes de Estados Unidos y están presentes ilegalmente en el país”. Como los peticionarios correctamente señalan, “este grupo incluye también a los trabajadores que están en Estados Unidos legalmente por varias razones (con visa de estudiante, solicitud de asilo, etc.) pero que no están autorizados a trabajar”. Petición P-1190-06 (1 de noviembre de 2006) (en adelante la “Petición” o el “Documento de los peticionarios fechado el 1 de noviembre de 2006”), FN 1.

<sup>6</sup> 535 U.S. 137 (2002).

<sup>7</sup> Ley de Derechos Civiles de Estados Unidos de 1964, Pub. L. 88-352, 78 Stat. 241 (1964), Título VII.

<sup>8</sup> La Comisión observa que, en general, la finalidad de los programas de indemnización por accidentes de trabajo es proporcionar diversas prestaciones a los empleados que sufren un accidente de trabajo o contraen una enfermedad ocupacional, según sus necesidades, tales como reemplazo de salarios, tratamiento médico y rehabilitación, entre otras prestaciones. Como ya se dijo, en la mayoría de los casos, los programas de indemnización por accidentes de trabajo se crean exclusivamente en virtud de leyes estatales. La Comisión observa que en Pensilvania se entiende que la indemnización por accidentes de trabajo refleja la responsabilidad del empleador de “indemnizar por lesiones corporales o por la muerte de un empleado acaecida como consecuencia de una lesión sufrida en el transcurso del trabajo. El empleador debe pagar tal indemnización en todos los casos, haya habido o no negligencia” de conformidad con un sistema dispuesto en los artículos 306 y 307 de la Ley de Indemnización por Accidentes de Trabajo de Pensilvania de 1915, P.L. 736, No. 338, art. III, § 301(a) (77 Pa. Cons. Stat. §431). De acuerdo con este sistema, las prestaciones consisten en el pago de salarios no percibidos (“salarios perdidos” o “tiempo perdido”), muerte, pérdida específica (generalmente la pérdida permanente del uso de un miembro o de un sentido o una desfiguración grave y permanente de la cabeza, el rostro o el cuello), atención médica, discapacidad total

[continúa]

empleado por los accidentes de trabajo. Asimismo, los peticionarios alegan que, en algunos estados donde una persona puede interponer una demanda por responsabilidad civil por lesiones o muerte por negligencia, la indemnización también se ha limitado, incluso en Pensilvania y en Kansas.

12. Los peticionarios también alegan que otra consecuencia de la decisión en el caso *Hoffman*, además de la limitación o eliminación de los derechos de los trabajadores indocumentados en el lugar de trabajo, ha sido la intimidación de los trabajadores indocumentados para que no hagan valer sus derechos por la vía judicial. Más concretamente, los peticionarios sostienen que, debido a que la decisión en el caso *Hoffman* tuvo el efecto de que convertir la situación migratoria en un elemento pertinente para los derechos en el lugar de trabajo, los empleadores demandados suelen pedir que se revele la situación migratoria de los trabajadores inmigrantes demandantes, medida que inhibe la disposición de los inmigrantes para hacer valer sus derechos en el lugar de trabajo. Según los peticionarios, permitir tal revelación conduce a la condonación tácita por el Estado de esta intimidación y explotación de los trabajadores inmigrantes.

## 1. Presuntas víctimas

### a. Leopoldo Zumaya

13. Los peticionarios indican que Leopoldo Zumaya, de nacionalidad mexicana, trabajó en una finca en Pensilvania recolectando manzanas durante 14 meses, de septiembre de 2003 a noviembre de 2004. En su declaración, el señor Zumaya dijo: “Era bien sabido que mi empleador aceptaba documentos falsos a sabiendas. Cuando yo estaba trabajando allí, había unos quince trabajadores indocumentados. Mi empleador me aceptó los documentos [cuando me contrató] y sabía que yo era indocumentado”.

14. En noviembre de 2004, el señor Zumaya se cayó de un árbol y sufrió una fractura grave en la pierna izquierda. Tuvo que someterse a tres intervenciones quirúrgicas, en las cuales los médicos le colocaron una placa de metal y seis tornillos en el tobillo y en la pierna y trataron de reparar ligamentos desgarrados. Al principio, el empleador del señor Zumaya le pagó las prestaciones médicas, pero cuando resultó evidente que no volvería a trabajar pronto, el empleador le dijo que dejaría de pagarle las prestaciones. Se consideraba que estaba físicamente en condiciones de reincorporarse a un trabajo sedentario; sin embargo, debido a sus limitaciones físicas, no pudo encontrar trabajo.

15. Por consiguiente, el señor Zumaya contrató a un abogado para que lo representara en una demanda de indemnización por accidentes de trabajo contra su ex empleador. Le aconsejaron que llegara a un arreglo con su empleador, y así lo hizo por la suma de US\$35.000. Según los peticionarios, si el señor Zumaya hubiera sido ciudadano estadounidense, habría tenido derecho a recibir una liquidación de US\$85.000 a US\$100.000 en concepto de indemnización por accidente de trabajo<sup>9</sup>.

[continuación]

o parcial, y servicios de solución alternativa de controversias. Véase Pennsylvania Department of Labor & Industry, “Workers’ Compensation & the Injured Worker” [La indemnización por accidentes de trabajo y el trabajador accidentado], Rev. 09-13, [http://www.portal.state.pa.us/portal/server.pt/community/workers%27\\_compensation/10386/about\\_workers%27\\_compensation/552721#whatcovered](http://www.portal.state.pa.us/portal/server.pt/community/workers%27_compensation/10386/about_workers%27_compensation/552721#whatcovered) (consultado por última vez el 8 de diciembre de 2015).

En Kansas, la Ley de Indemnización por Accidentes de Trabajo dispone lo siguiente: “Si en cualquier relación de empleo a la cual se aplique la ley de indemnización por accidentes de trabajo un empleado sufre lesiones corporales como consecuencia de un accidente, un traumatismo repetitivo o una enfermedad ocupacional causado por el trabajo o en el transcurso del mismo, el empleador debe indemnizar al empleado de conformidad con las disposiciones de la ley de indemnización por accidentes de trabajo”. Kan. Stat. Ann. § 44-501(b) (2014). El sistema establecido en la Ley de Indemnización por Accidentes de Trabajo de Kansas abarca prestaciones por discapacidad, prestaciones a supérstites (cuando se produce una muerte relacionada con el trabajo), tratamiento médico, ingresos (salarios no percibidos) y servicios de “ombudsman”, mediación y rehabilitación vocacional.

La Comisión usará el término “indemnización por accidentes de trabajo” para referirse a todas estas prestaciones, de forma general y colectiva, salvo que se indique otra cosa, reconociendo que el tipo y el importe de las prestaciones que se reciban en un caso particular dependerán de un análisis y una determinación según las circunstancias del caso.

<sup>9</sup> Información complementaria de los peticionarios (5 de marzo de 2010), pág. 2 (en la cual se cita la declaración de Andrew Touchstone, abogado que representó al señor Zumaya en su demanda de indemnización por accidente de trabajo, párr. 9, anexo A (2) (i) del documento de los peticionarios fechado el 1 de noviembre de 2006).

16. Antes de la publicación del informe de admisibilidad, el señor Zumaya regresó a México. Los peticionarios informan que padece un trastorno de dolor regional crónico, con daño permanente de un nervio, lo cual continúa afectándolo.

**b. Francisco Berumen Lizalde**

17. Los peticionarios afirman que Francisco Berumen Lizalde, también de nacionalidad mexicana, trabajó como pintor en Kansas durante ocho meses, de marzo a noviembre de 2005. En noviembre de 2005, se cayó de los andamios y se fracturó la mano, quedando imposibilitado para trabajar. El señor Lizalde recibió atención médica para sus lesiones: lo operaron y le enyesaron la mano. Recibió cuatro cheques de la compañía de seguros del empleador para sufragar los gastos de atención médica.

18. Poco después de que el señor Lizalde interpusiera una demanda de indemnización por accidente de trabajo y antes de que lo pudiera examinar un médico para determinar el alcance de su discapacidad, lo arrestaron y lo acusaron de “fraude documental” porque había usado un número de seguro social falso para conseguir trabajo. Posteriormente fue encarcelado durante un mes, fue declarado culpable de este delito (que se considera como delito mayor en la legislación estadounidense) y fue deportado a México en febrero de 2006. Durante su permanencia en la cárcel, el señor Lizalde no pudo consultar a un médico y, por lo tanto, no pudo quitarse el yeso hasta que regresó a México.

19. El señor Lizalde informa que, tras su retorno a México, todavía no ha recuperado por completo el movimiento o la fuerza de la mano. Se ha sometido a fisioterapia de la mano en México y está pagando el costo del tratamiento en su totalidad.

**2. Consideraciones de derecho: derecho de igualdad ante la Ley, derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles, y derecho de justicia (artículos II, XVII y XVIII de la Declaración Americana)**

20. Los peticionarios sostienen que, al no asegurar la reparación y el acceso igualitario a la justicia por infracciones de sus leyes laborales y de empleo ni la protección de los trabajadores indocumentados de la discriminación por agentes no estatales, Estados Unidos no cumple sus obligaciones de acuerdo con los artículos II, XVII y XVIII de la Declaración Americana, en detrimento de dos presuntas víctimas: los señores Zumaya y Lizalde. Los peticionarios reconocen que la indemnización por accidentes de trabajo se rige por leyes estatales y no por leyes federales; sin embargo, afirman que la Declaración Americana impone al gobierno federal la obligación de garantizar los derechos humanos fundamentales a nivel tanto nacional como local. Agregan asimismo que las leyes estatales implicadas en el caso de autos se están interpretando de una manera discriminatoria debido al análisis y el precedente sentado por la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso *Hoffman* y a que las prácticas actuales inhiben el acceso de los trabajadores indocumentados a la justicia.

21. Según los peticionarios, al señor Zumaya le limitaron prematuramente el derecho a percibir salarios caídos, de acuerdo con lo dispuesto en el sistema de indemnización por accidentes de trabajo, porque no tenía autorización para trabajar en ese momento, a pesar de que ya se encontraba plenamente en una relación de empleo cuando sufrió la lesión. Los peticionarios afirman que el señor Zumaya se vio obligado a aceptar una arreglo que ascendió a una fracción de lo que reclamaba debido a la decisión de la Corte Suprema de Pensilvania de que un trabajador no autorizado no tiene derecho cobrar salarios no percibidos después que se determina que la persona puede volver a trabajar, aunque no haya un trabajo que pueda hacer con las restricciones físicas resultantes de su accidente de trabajo<sup>10</sup>. Los peticionarios sostienen que, si el señor Zumaya hubiera estado autorizado a trabajar en Estados Unidos, la liquidación habría sido mucho mayor y le

<sup>10</sup> Los peticionarios citan el caso *Reinforced Earth Co. c. Junta de Apelaciones para la Indemnización por Accidentes de Trabajo*, 570 Pa. 464 (Pa. 2002).

habría permitido continuar la fisioterapia y mantenerse hasta que encontrara un trabajo que no excediera su capacidad física.

22. Los peticionarios argumentan que, en lo que respecta al señor Lizalde, no pudo continuar su demanda por discapacidad ni recibir pagos de atención médica después de su accidente de trabajo porque fue enjuiciado y deportado poco después de interponer una demanda de indemnización por accidente de trabajo. Además, los peticionarios cuestionan las circunstancias y el momento en que se produjo el arresto del señor Lizalde, planteando la “fuerte sospecha” de que lo denunciaron a las autoridades de inmigraciones porque interpuso la demanda.

23. En ambos casos, los peticionarios afirman que, como muestran la experiencia y las declaraciones de las presuntas víctimas y de sus abogados, los empleadores suelen estar al tanto de la condición de indocumentados de los trabajadores inmigrantes y están “más que dispuestos” a usar esa información para neutralizar reclamos, denegar trabajo y perjudicar de otras formas a los trabajadores que los demanden. Los peticionarios sostienen que, incluso en los estados donde los trabajadores indocumentados tienen legalmente derecho a indemnización por accidentes de trabajo sin limitaciones, las fuerzas locales y federales del orden cooperan con los empleadores y las compañías de seguros para negarles tales prestaciones. Además, los peticionarios afirman que los trabajadores indocumentados temen racionalmente la deportación como consecuencia de la revelación de su identidad y su situación migratoria en los procedimientos judiciales contra el empleador.

24. El clima de temor que rodea a los trabajadores indocumentados en Estados Unidos con respecto a las consecuencias de las acciones judiciales contra los empleadores que han violado los derechos humanos de los trabajadores es lo que los peticionarios llaman “efecto *in terrorem*”. Los peticionarios afirman que este efecto, similar a un efecto de enfriamiento, disuade a los trabajadores indocumentados de hacer valer sus derechos en el lugar de trabajo por temor de que se apliquen las leyes de inmigraciones en su contra.

25. Los peticionarios informan que, a fin de combatir o superar este temor, Estados Unidos, por medio de los organismos pertinentes, ha formulado dos políticas para impedir que las autoridades de inmigraciones interfirieran en el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores. La primera política es un manual para agentes de la Dirección de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas (ICE) de Estados Unidos, que explica la forma de interrogar a personas en el marco de conflictos laborales a fin de evitar el efecto de enfriamiento antedicho<sup>11</sup>. La segunda es un memorando de entendimiento con el Departamento de Trabajo de Estados Unidos con la finalidad de impedir la intervención de las autoridades de inmigraciones en conflictos laborales. Sin embargo, los peticionarios dicen que la Dirección de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas “a menudo no sigue su propia política de no intervención en conflictos laborales”, sino que hace redadas en lugares de trabajo cuando el Departamento de Trabajo está realizando una investigación del empleador o justo después<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup>Los peticionarios citan las instrucciones operativas 287.3a de la Dirección de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas (ICE) para el interrogatorio de personas en el marco de conflictos laborales, instrucciones que ahora se conocen como “ICE Special Agents Field Manual” [Manual para agentes especiales de la Dirección de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas] 33.14(h).

<sup>12</sup> Información complementaria de los peticionarios (5 de marzo de 2010), pág. 6, en la cual se cita un informe de la Federación Estadounidense del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), American Rights at Work y el Proyecto Nacional de Leyes del Empleo (NELP) titulado *Iced Out: How Immigration Enforcement Has Interfered with Workers' Rights* [Congelados: interferencia de la aplicación de las leyes de inmigración en los derechos de los trabajadores] (octubre de 2009). En un ejemplo, los peticionarios señalan que un juez de inmigraciones determinó que los agentes de inmigraciones no habían seguido su propia normativa al hacer una redada en una fábrica de Nueva York e iniciar procedimientos de expulsión de dos trabajadores que participaban en actividades sindicales. Los peticionarios alegan que el abogado de la dirección de inmigraciones en este caso argumentó que la normativa de la Dirección de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas plasmada en el memorando de entendimiento y en el manual eran meras instrucciones y no tenían la misma fuerza de ley que una regla o norma promulgada oficialmente. Véase *id.* (en el cual se cita *In the matter of Herrera-Priego* [En el caso Herrera-Priego], Consejo de Apelaciones de Inmigración del Departamento de Justicia de Estados Unidos, 10 de julio de 2003).



26. Asimismo, los peticionarios recalcan la falta de pertinencia de la situación migratoria y otros asuntos conexos para los conflictos laborales y los derechos en el lugar de trabajo, además del efecto de enfriamiento de tales revelaciones. Los peticionarios citan varios casos en los cuales alegan que los tribunales, “en vista del efecto *in terrorem* de la revelación de la situación migratoria de los demandantes”, han llegado a la misma conclusión, al considerar “el efecto abrumadoramente perjudicial de la posibilidad de acoso, intimidación y amenazas contra los demandantes generada por tal revelación”<sup>13</sup>. Para respaldar este argumento, los peticionarios citan casos en los cuales los tribunales determinaron que atender los pedidos de revelación de información relacionada con la situación migratoria permitiría que los actos ilícitos y censurables de los empleadores quedaran sin denunciar y sin sancionar<sup>14</sup>.

27. Por último, los peticionarios afirman que, tras la decisión en el caso *Hoffman*, ya no se garantizan los recursos que están al alcance de los trabajadores indocumentados de conformidad con las leyes federales. Señalan que esta falta de recursos se traduce en una denegación de los derechos de los trabajadores indocumentados enunciados en dichas leyes. Aunque los peticionarios reconocen que “en última instancia, en la mayoría de los litigios se determina que los trabajadores indocumentados tienen derecho a valerse de los recursos dispuestos en las leyes federales”, afirman que la decisión en el caso *Hoffman* y en otros casos subsiguientes ha animado a los empleadores a revelar la situación migratoria de los trabajadores y a alegar que no tienen derecho a recibir indemnización por accidentes de trabajo debido a su situación migratoria<sup>15</sup>. Cabe destacar que los peticionarios afirman que “la incertidumbre del resultado ha obligado a trabajadores indocumentados a litigar una y otra vez en relación con recursos que supuestamente estaban garantizados según las circunstancias del caso y en diversos contextos, con resultados mixtos”<sup>16</sup>. Según los peticionarios, estos litigios y resultados mixtos amenazan los derechos de los trabajadores indocumentados y al mismo tiempo los disuaden de hacer valer sus derechos.

28. Los peticionarios concluyen que, como resultado de lo que antecede, Estados Unidos no ha cumplido su obligación positiva de asegurar que los señores Zumaya y Lizalde no fuesen víctimas de discriminación al ejercer sus derechos laborales y que tuvieran acceso efectivo a la justicia. Por consiguiente, según los peticionarios, el Estado ha violado los derechos de las presuntas víctimas a la igualdad ante la ley, el derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles, y el derecho de justicia, enunciados en los artículos II, XVII y XVIII de la Declaración Americana.

## B. El Estado

29. El Estado no cuestiona las circunstancias del caso del señor Zumaya o del señor Lizalde. No obstante, pone en tela de juicio las afirmaciones de los peticionarios relativas a la existencia de recursos y

<sup>13</sup> Información complementaria de los peticionarios (5 de marzo de 2010), págs. 7 y 8 (en la cual se cita el caso *Lozano c. City of Hazleton*, 496 F. Supp. 2d 477, 513-14 [M.D. Pa. 2007], en el cual se explica que “los tribunales federales han reconocido que las averiguaciones de la situación migratoria puede tener un efecto *in terrorem* que limita la disposición de los demandantes para hacer valer sus derechos por temor de las consecuencias de exponer su situación”); *Topo c. Dhir*, 210 F.R.D. 76, 78-79 (S.D.N.Y. 2002) (en el cual se señala lo siguiente: “Los temores de la demandante de que su situación migratoria inhiba la continuación de sus reclamos son bien fundados. En general, los tribunales han reconocido el efecto *in terrorem* de las averiguaciones de la situación migratoria de una parte en casos en que tal situación no es pertinente para ningún reclamo sustancial”); *Flores c. Albertsons, Inc.*, No. CV 01-00515 AHM(SHx), 2002 WL 1163623, en \*5-6 (C.D. Cal. 2002) (en el cual se niega la solicitud del demandado de documentos relativos a la situación migratoria del demandante debido a que “es muy probable que todo [litigante] indocumentado a quien se le obligue a presentar documentos relacionados con su situación migratoria retire la demanda en vez de presentar tales documentos y enfrentarse con la deportación”).

<sup>14</sup> Información complementaria de los peticionarios (5 de marzo de 2010), págs. 8 y 9 (en la cual se cita el caso *Rivera c. NIBCO, Inc.* 364 F.3d 1057, 1064 [Noveno Circuito, 2004], en el cual se reafirmó una orden de protección en un caso de discriminación en el trabajo porque era necesaria para evitar “el efecto de enfriamiento que la revelación de la situación migratoria de los demandantes podría tener en su capacidad para hacer valer sus derechos [...] Si tuviéramos que atender los pedidos de revelación de información relacionada con la situación migratoria en todos los casos de discriminación por origen nacional [...] innumerables actos ilegales y censurables quedarían sin denunciar”); véase también *In re Reyes*, 814 F.2d 168, 170 (Quinto Circuito, 1987); *Trejos c. Editas Bar and Restaurant*, 2009 WL 749891 (E.D.N.Y. 2009); *Galaviz-Zamora c. Brady Farms Inc.*, 230 F.R.D. 499, 501 (W.D. Mich. 2005).

<sup>15</sup> Documento de los peticionarios fechado el 6 de enero de 2015, pág. 17.

<sup>16</sup> Documento de los peticionarios fechado el 6 de enero de 2015, pág. 17.

mantiene que en la petición no se describen violaciones de derechos humanos, como se explica con más pormenores a continuación.

30. Estados Unidos afirma que está plenamente comprometido con la protección de todos los trabajadores, incluidos los indocumentados. El Estado detalla las medidas que toma por medio de diversos organismos, las cuales se señalan a continuación, para exigir el cumplimiento de las leyes laborales y de empleo por los empleadores que las infringen, independientemente de que las víctimas de tales infracciones estén presentes legalmente en Estados Unidos y estén autorizadas a trabajar.

### **1. Medidas de protección de los trabajadores**

31. El Estado cita como ejemplos de medidas de aplicación de las leyes las adoptadas por el Departamento de Trabajo, la Junta Nacional de Relaciones Laborales y la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo (EEOC). Según el Estado, el Departamento de Trabajo administra y aplica más de 180 leyes federales de protección y avance de los trabajadores en Estados Unidos. De estas 180 leyes, dos de las más importantes son la Ley de Estándares Laborales Equitativos (FLSA), administrada por su División de Horas y Salarios, y la Ley de Seguridad y Salud Ocupacionales (OSH), administrada por la Administración de Seguridad y Salud Ocupacionales (OSHA). La Ley de Estándares Laborales Equitativos prescribe estándares para salarios y horas extras, en tanto que la Ley de Seguridad y Salud Ocupacionales prescribe reglas en materia de salud y seguridad que los empleadores del sector público deben cumplir. Con respecto a las condiciones de salud y seguridad en las industrias privadas, el Estado señala que los programas estatales administrados o aprobados por la Administración de Seguridad y Salud Ocupacionales reglamentan esas condiciones en el lugar de trabajo.

32. El Estado señala que el Departamento de Trabajo, además de la labor que realiza en el ámbito interno, trabaja bilateralmente con las naciones de origen de los trabajadores indocumentados. El Estado alega que estas consultas han llevado a iniciativas del Departamento de Trabajo para informar a los trabajadores migrantes sobre las medidas de protección de los trabajadores enunciadas en las leyes de Estados Unidos. Asimismo, el Estado cita varias declaraciones que ha emitido junto con otros Estados, entre ellos México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Belice, sobre compromisos mutuos para informar a los trabajadores sobre sus derechos laborales en Estados Unidos y fomentar entornos en los cuales se respeten esos derechos.

33. El Estado se refiere también a la acción de la Junta Nacional de Relaciones Laborales en la aplicación de la Ley Nacional de Relaciones Laborales. El Estado afirma que esta Ley garantiza a los empleados amparados por la misma el derecho a formar organizaciones laborales, afiliarse a ellas, revocar su certificación o proporcionarles asistencia y a realizar negociaciones colectivas por medio de los representantes que elijan o a abstenerse de participar en tales actividades. Según el Estado, los empleadores no deben interferir en los derechos amparados por la Ley Nacional de Relaciones Laborales, y los empleados, los sindicatos y los empleadores mismos pueden denunciar prácticas injustas ante la Junta Nacional de Relaciones Laborales. La Junta, a su vez, investiga las denuncias, decide sobre el fondo y formula recomendaciones, entre ellas “recursos de reparación integral, como reincorporación y el pago de salarios caídos a trabajadores despedidos”. Como ejemplos de los tipos de sanciones que la Junta puede imponer, el Estado señala que se puede obligar a un empleador a reconocer a un sindicato y a negociar con el mismo o a tomar medidas correctivas relativas a la información, como colocar avisos en los cuales prometa no infringir las leyes.

34. Con respecto a la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo, el Estado explica que es la entidad que se encarga de hacer cumplir las leyes federales contra la discriminación en virtud de las cuales es ilegal discriminar en contra de un solicitante o un empleado por razones de raza, color, religión, sexo (incluido el embarazo), origen nacional, edad (mayores de 40 años), discapacidad o información genética<sup>17</sup>. Según el Estado, también es ilegal discriminar contra una persona porque se haya quejado de

<sup>17</sup> La Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo vela por el cumplimiento de las leyes federales en todas las dependencias del gobierno federal. En lo que respecta a las dependencias de gobiernos estatales y locales, la Comisión en general puede [continúa]

discriminación, porque haya hecho una acusación discriminación o porque haya participado en una investigación o en un juicio por discriminación en materia de empleo. El Estado afirma que las leyes federales contra la discriminación se aplican a todos los tipos de situaciones laborales, entre ellos la contratación, el despido, los ascensos, el acoso, la capacitación, los salarios y las prestaciones<sup>18</sup>.

35. Sobre el tema de las medidas de la Dirección de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas (ICE) y las directrices generales para el organismo, el Estado informa que, el 30 de abril de 2009, la Dirección anunció una estrategia revisada para la aplicación de las leyes en el lugar de trabajo, que promueve, entre otras cosas, “la integridad en el sistema de inmigraciones y un programa equitativo de aplicación de las leyes”, dando prioridad a “los peores infractores, entre ellos los empleadores que abusan y explotan a sus trabajadores, que participan en la trata de personas o que fabrican documentos de identidad falsos”. El Estado asegura que “la Dirección de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas está comprometida con la aplicación efectiva de leyes laborales que promueven salarios y condiciones de trabajo apropiados para todos los trabajadores, independientemente de su situación migratoria”. Asimismo, el Estado afirma que la Dirección se abstiene de intervenir en la aplicación de la normativa en el ámbito civil en los lugares de trabajo donde el Departamento de Trabajo está investigando conflictos laborales “mientras se esté llevando a cabo la investigación y cualquier otro procedimiento conexo”.

## **2. Consideraciones de derecho: derecho de igualdad ante la Ley, derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles, y derecho de justicia (artículos II, XVII y XVIII de la Declaración Americana)**

36. El Estado sostiene que no se han violado los derechos de las presuntas víctimas enunciados en la Declaración Americana porque la decisión en el caso *Hoffman* no afecta los derechos de los trabajadores que sufren lesiones en el trabajo en Pensilvania y Kansas. El Estado afirma que tiene el derecho soberano de denegar el permiso de trabajo a las personas que están presentes ilegalmente en el país o a aquellas que no han obtenido autorización para trabajar. Por lo tanto, el Estado agrega que, de conformidad con este principio, las leyes federales y estatales reconocen la dificultad de pagar salarios caídos por trabajo que no fue hecho cuando no se podría haber hecho legalmente.

37. Según el Estado, la decisión de la Corte Suprema en el caso *Hoffman* deja intacta su decisión en el caso *Sure-Tan, Inc. c. Junta Nacional de Relaciones Laborales*<sup>19</sup>, a saber, la conclusión de que la Ley Nacional de Relaciones Laborales se aplica a los trabajadores indocumentados. El Estado afirma que este fallo no afectó la capacidad de la Junta Nacional de Relaciones Laborales para ordenar a las compañías que dejen de realizar actividades consideradas ilícitas en la Ley Nacional de Relaciones Laborales.

[continuación]

exigir el cumplimiento de las leyes federales si la dependencia tiene 15 empleados o más que han trabajado en esa dependencia durante 20 días civiles como mínimo. En los casos de queja por discriminación por edad, los organismos estatales y locales están supeditados a las leyes federales, independientemente del número de empleados. Además, están obligados a cumplir la Ley de Igualdad de Remuneración (EPA), en virtud de la cual es ilegal pagar salarios diferentes a hombres y mujeres si están realizando un trabajo sustancialmente igual en el mismo lugar de trabajo. Con respecto a los empleadores del sector privado, la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo en general tiene jurisdicción sobre un empleador que tiene 15 empleados o más que han trabajado para el empleador por lo menos durante 20 semanas civiles. En los casos de queja por discriminación por edad, la Comisión podría tener jurisdicción sobre un empleador que tiene 20 empleados o más que han trabajado para la compañía durante 20 semanas civiles como mínimo, y “prácticamente todos” los empleadores están obligados a cumplir la Ley de Igualdad de Remuneración. En los casos en que una dependencia de un gobierno estatal o local o un empleador del sector privado no reúna los requisitos para estar bajo la jurisdicción de la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo, el empleador podría estar supeditado a las leyes estatales y locales contra la discriminación. EEOC, “Coverage” [Cobertura] (consultado por última vez el 15 de mayo de 2015), <http://www.eeoc.gov/employers/coverage.cfm>.

<sup>18</sup> Respuesta del Estado, pág. 7 (en la cual se citan, *inter alia*, el título VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964, 42 U.S.C. § 2000e, y siguientes; la Ley de Igualdad de Remuneración de 1963, 29 U.S.C. § 206(d); la Ley contra la Discriminación por Edad en el Empleo de 1987, 29 U.S.C. § 621 y siguientes; la Ley de Protección de los Estadounidenses con Discapacidades de 1990 (ADA), 42 U.S.C. § 12101 y siguientes; y la Ley de No Discriminación por Información Genética de 2008 (GINA), 42 U.S.C. § 2000ff y siguientes).

<sup>19</sup> 467 U.S. 883 (1984).

38. Para respaldar esta posición, el Estado cita un memorando de julio de 2002 del Asesor Jurídico de la Junta Nacional de Relaciones Laborales dirigido a las oficinas regionales de la Junta. El Estado señala que, en este memorando, se indicó claramente que *Hoffman* no influyó en otras medidas que la Junta podría tomar contra los empleadores que infringen las leyes<sup>20</sup>. En el memorando, el Asesor Jurídico señaló que la Junta todavía podía adjudicar salarios caídos por trabajo realizado<sup>21</sup> y hacer cumplir órdenes de cesar y desistir, así como iniciar procedimientos de desacato en caso de incumplimiento<sup>22</sup>. El Estado insiste en que el Asesor Jurídico, tanto en su memorando como en instrucciones posteriores, recalcó que las oficinas regionales deben partir del supuesto de que los empleados están legalmente autorizados a trabajar y no deben iniciar investigaciones de oficio para determinar la situación migratoria de la parte acusadora en Estados Unidos<sup>23</sup>. El Estado mantiene también que la decisión en el caso *Hoffman* no afectó las leyes que aplica el Departamento de Trabajo ni la labor de la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo.

39. Asimismo, el Estado alega que las decisiones de tribunales federales y tribunales de lo contencioso-administrativo posteriores al caso *Hoffman* han confirmado el principio de que, en Estados Unidos, los empleadores no pueden discriminar ilegalmente contra sus empleados, incluso en los casos en que estos empleados sean trabajadores indocumentados<sup>24</sup>.

40. Además, el Estado sostiene que el caso *Hoffman* se refería a la falta de un recurso en particular en el marco de una ley en particular (salarios caídos) durante el período transcurrido entre la terminación del empleo como consecuencia de la participación en actividades sindicales y el momento en que la Junta Nacional de Relaciones Laborales determinó que el empleador había infringido la ley. Sin embargo, el Estado afirma que el caso *Hoffman* ni siquiera comprende los reclamos de los peticionarios, que piden una compensación por medio de sistemas estatales de indemnización por accidentes de trabajo por lesiones sufridas mientras estaban trabajando. Por lo tanto, hay una diferencia fáctica fundamental que crea una distinción entre los casos.

41. A pesar de esta distinción fáctica, el Estado sostiene que las dos jurisdicciones involucradas en este caso, Pensilvania y Kansas, no son hostiles o adversas con respecto a los trabajadores indocumentados y, sobre base de los precedentes, probablemente habrían confirmado los derechos de las presuntas víctimas. En lo que se refiere a Pensilvania, el Estado refuta los reclamos de los peticionarios con respecto al caso *Reinforced Earth Co. c. Junta de Apelaciones para la Indemnización por Accidentes de Trabajo*, señalando que en la decisión no se cita el caso *Hoffman* y “se rechaza implícitamente” la posibilidad de hacer extensiva la decisión en el caso *Hoffman* al sistema de indemnización por accidentes de trabajo de Pensilvania. Asimismo, el Estado destaca que la decisión expresó el principio de que los trabajadores indocumentados pueden recibir indemnización por accidentes de trabajo, incluido el pago de atención médica

<sup>20</sup> Respuesta del Estado, pág. 14. Véase el memorando del Asesor Jurídico de la Junta Nacional de Relaciones Laborales GC 02-06 (19 de julio de 2002) (“GC 02-06”), pág. 1 (“En el caso *Hoffman*, el tribunal abordó solamente una cuestión de carácter correctivo y, por lo tanto, como se indicó anteriormente, no revoca la jurisprudencia sentada por la Junta y por el tribunal. En consecuencia, las regiones deben seguir oponiéndose a los intentos de una parte acusada de obtener pruebas relativas a la condición de indocumentado alegada en relación con un empleado para evadir la responsabilidad por prácticas laborales desleales”).

<sup>21</sup> El Estado señala que, en los casos en que “el trabajador ya se ha ido de Estados Unidos” y se le adeudan salarios por trabajo realizado, el Departamento de Trabajo coopera con los consulados de Estados Unidos para localizar al trabajador, a fin de que pueda recibir los salarios percibidos en su nombre. Respuesta del Estado, págs. 15 y 16.

<sup>22</sup> Respuesta del Estado, pág. 14. Una orden de desistir es una de las órdenes que la Junta Nacional de Relaciones Laborales puede emitir al concluir, sobre la base de la preponderancia del testimonio recibido, que la persona demandada ha empleado prácticas laborales desleales. Por lo tanto, la persona debe suspender tales prácticas desleales y tomar las medidas correctivas positivas que la Junta ordene. Véase NLR, 29 U.S.C. §§ 151 – 169, 160(c).

<sup>23</sup> Respuesta del Estado, págs. 14 y 15, en la cual se cita el memorando del Asesor Jurídico de la Junta Nacional de Relaciones Laborales OM 11-62 (7 de junio de 2011) (“OM 11-62”), pág. 3; GC 02-06, pág. 5.

<sup>24</sup> Respuesta del Estado, págs. 17 y 18 [en la cual se citan, *inter alia*, *Concrete Form Walls, Inc.*, 346 NLRB 831 [2006]; *Chellen c. John Pickle Co.*, 344 F.Supp.2d 1278 [N.D. Okla. 2004], en el cual se afirma que un trabajador, aunque no esté autorizado a trabajar, está amparado por la Ley de Estándares Laborales Equitativos; *Flores c. Amigon*, 233 F.Supp.2d 462, 463 [E.D.N.Y. 2002], en el cual se afirma que la Ley de Estándares Laborales Equitativos se aplica a los empleados independientemente de su situación migratoria].

e indemnización por salarios no percibidos, incluso en los casos en que el trabajador haya conseguido empleo usando documentos fraudulentos<sup>25</sup>.

42. Con respecto a Kansas, el Estado también refuta los argumentos de los peticionarios de que Kansas ha erigido barreras procesales para el acceso de los trabajadores indocumentados a la indemnización por accidentes de trabajo. El Estado mantiene que el caso citado por los peticionarios, *Doe c. Departamento de Recursos Humanos de Kansas*, consiste en una demanda interpuesta por un trabajador indocumentado para pedir una indemnización por accidentes de trabajo, que le fue otorgada. Asimismo, el Estado afirma que, en la decisión correspondiente a ese caso, no se menciona el caso *Hoffman*.

43. Sobre la base de lo que antecede, el Estado solicita que la Comisión desestime el caso, ya que, según afirma, no se violó la Declaración Americana. La Comisión observa que el Estado incluyó alegatos relativos a la admisibilidad del caso en su respuesta, pero en vista de que la Comisión tomó una decisión sobre la admisibilidad en 2011, estos alegatos son extemporáneos y no es procedente considerarlos.

#### IV. HECHOS PROBADOS

44. De conformidad con el artículo 43(1) de su Reglamento, la CIDH examinará los alegatos y las pruebas proporcionados por los peticionarios y el Estado. Además, tomará en cuenta información de dominio público<sup>26</sup>.

##### A. Presuntas víctimas

45. En noviembre de 2004, el señor Zumaya sufrió una lesión en el trabajo, en una finca de Pensilvania, mientras recolectaba manzanas. Se cayó de un árbol y sufrió una fractura grave en la pierna izquierda. El señor Zumaya había trabajado en esta finca durante 14 meses y no tenía autorización para trabajar en Estados Unidos<sup>27</sup>.

46. Como consecuencia de esta lesión, el señor Zumaya tuvo que someterse a tres intervenciones quirúrgicas. En la primera le colocaron una placa de metal y seis tornillos en la pierna; en la segunda le sacaron los tornillos; en la tercera le repararon un ligamento desgarrado en la parte de adelante de la pierna. El señor Zumaya tiene dolor crónico en la pierna, con daño permanente de un nervio como consecuencia de la caída<sup>28</sup>.

47. Al principio, el empleador del señor Zumaya pagó los gastos de atención médica, pero cuando resultó evidente que no podría volver a trabajar, el empleador dejó de efectuar tales pagos<sup>29</sup>. La compañía de seguros del empleador se negó a pagarle indemnización por accidente de trabajo porque era indocumentado<sup>30</sup>. El señor Zumaya contrató a un abogado para interponer una demanda de indemnización por accidente de trabajo contra el empleador y su abogado le aconsejó que aceptara un arreglo de \$35.000<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> Respuesta del Estado, pág. 20 (en la cual se cita *Reinforced Earth Co. c. Junta de Apelaciones para la Indemnización por Accidentes de Trabajo*, 570 Pa. 464, 467 [Pa. 2002]).

<sup>26</sup> El artículo 43(1) del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dispone lo siguiente: "La Comisión deliberará sobre el fondo del caso, a cuyo efecto preparará un informe en el cual examinará los alegatos, las pruebas suministradas por las partes, y la información obtenida durante audiencias y observaciones *in loco*. Asimismo, la Comisión podrá tener en cuenta otra información de público conocimiento".

<sup>27</sup> Respuesta del Estado, pág. 4.

<sup>28</sup> Anexo A (2) del documento de los peticionarios fechado el 1 de noviembre de 2006, declaración de Leopoldo Zumaya, párrs. 2, 4-5.

<sup>29</sup> Documento de los peticionarios fechado el 1 de noviembre de 2006, pág. 24.

<sup>30</sup> Anexo A (2) del documento de los peticionarios fechado el 1 de noviembre de 2006, declaración de Leopoldo Zumaya, párr. 8.

<sup>31</sup> *Cf.* Información complementaria de los peticionarios (5 de marzo de 2010), pág. 2 (en la cual se cita la declaración del abogado del señor Zumaya, Andrew Touchstone, quien en el momento de la declaración tenía 18 años de experiencia en el área de las [continúa]

48. En noviembre de 2005, el señor Lizalde se lesionó en el trabajo cuando se cayó del andamio y se fracturó la mano. El señor Lizalde había estado trabajando como pintor en Kansas durante ocho meses<sup>32</sup>. Por medio de la compañía de seguros de su empleador, el señor Lizalde recibió atención médica para la lesión sufrida. La atención consistió en una operación de la mano, y después se la enyesaron. También recibió cuatro cheques de la compañía de seguros de su empleador, de \$470 cada uno, por un total de \$1.880, para gastos médicos<sup>33</sup>.

49. En diciembre de 2005, poco después de interponer una demanda de indemnización por accidente de trabajo y antes de una cita con el médico para determinar el alcance de su discapacidad, el señor Lizalde fue arrestado y acusado de fraude documental. Estuvo más de un mes en la cárcel, fue hallado culpable del delito y deportado a México en febrero de 2006<sup>34</sup>. Mientras estaba en la cárcel, el señor Lizalde no tuvo acceso a atención médica y no pudo quitarse el yeso hasta que regresó a México, gasto que pagó de su bolsillo<sup>35</sup>.

50. Antes de que lo deportaran, el señor Lizalde contrató a un abogado para preservar su derecho a una indemnización por accidente de trabajo. No obstante, pocos días después de interponer la demanda del señor Lizalde, le informaron a su abogado que el señor Lizalde había sido enjuiciado y deportado. Además, le informaron que, en vista de que se requería la presencia del señor Lizalde para seguir adelante con la demanda, el señor Lizalde tenía que elegir entre la posibilidad de ser enjuiciado y hallado culpable de reingreso ilegal en el país y la renuncia al derecho a una indemnización por accidente de trabajo, incluida la indemnización por discapacidad y el pago de gastos de tratamiento médico<sup>36</sup>.

## **B. Hoffman Plastic Compounds, Inc. c. Junta Nacional de Relaciones Laborales**

51. En vista de que las partes centran muchos de sus argumentos en torno al efecto de la decisión de la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso *Hoffman Plastic Compounds, Inc. c. Junta Nacional de Relaciones Laborales* (“*Hoffman*”), la Comisión considera procedente incluir una breve descripción de este caso.

52. En el caso *Hoffman*, la Corte Suprema de Estados Unidos consideró si un trabajador indocumentado, el señor José Castro, que había presentado documentos fraudulentos para probar que estaba autorizado para trabajar y posteriormente fue despedido junto con otros trabajadores como represalia por participar en actividades de sindicalización, podía recibir salarios caídos<sup>37</sup> y otros desagravios por la infracción laboral. En primera instancia, la Junta Nacional de Relaciones Laborales determinó que el despido de estos empleados por el empleador, Hoffman Plastic Compounds, infringía la Ley Nacional de Relaciones Laborales y ordenó el pago de salarios caídos y otros desagravios<sup>38</sup>. Posteriormente, en una audiencia de

[continuación]

indemnizaciones por accidentes de trabajo y alegó que el señor Zumaya podría haber recibido entre \$85.000 y \$100.000 en el arreglo si hubiera sido ciudadano estadounidense). El Estado no refutó directamente esta afirmación, aunque refutó el contexto del argumento.

<sup>32</sup> Respuesta del Estado, pág. 4.

<sup>33</sup> Anexo A (4) del documento de los peticionarios fechado el 1 de noviembre de 2006, declaración de Francisco Berumen Lizalde, párrs. 5-6.

<sup>34</sup> Documento de los peticionarios fechado el 1 de noviembre de 2006, pág. 25.

<sup>35</sup> Anexo A (4) del documento de los peticionarios fechado el 1 de noviembre de 2006, declaración de Francisco Berumen Lizalde, párr. 9.

<sup>36</sup> Anexo A (4)(i) del documento de los peticionarios fechado el 1 de noviembre de 2006, declaración de Michael Snider, párrs. 5-8.

<sup>37</sup> En general, por “salarios caídos” la Comisión entiende los salarios anteriores que un empleado tiene derecho a percibir debido a que mediaron prácticas laborales ilegales que resultaron en su imposibilidad de ganar un salario o cobrar salarios devengados en su totalidad, mientras que la indemnización por “salarios no percibidos” tiene como finalidad pagar a los empleados una parte de su salario normal cuando no pueden trabajar como consecuencia de una discapacidad o lesión relacionada con el trabajo.

<sup>38</sup> 306 NLRB 100 (1992).

cumplimiento, el señor Castro declaró que no había ingresado legalmente ni estaba autorizado a trabajar en Estados Unidos. Sobre esa base, el juez de lo contencioso-administrativo ante quien tramitaba el caso determinó que la Junta no podía ordenar el pago de salarios caídos como reparación para el señor Castro<sup>39</sup>.

53. En septiembre de 1998, la Junta Nacional de Relaciones Laborales revocó la decisión del juez de lo contencioso-administrativo con respecto a los salarios caídos<sup>40</sup>. La Junta afirmó que “la forma más efectiva de aplicar y promover las políticas en materia de inmigraciones plasmadas en la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986<sup>41</sup> es otorgar las protecciones y los recursos previstos en la Ley Nacional de Relaciones Laborales a los trabajadores indocumentados de la misma manera que a otros empleados”<sup>42</sup>. La Junta determinó que el señor Castro tenía derecho a percibir salarios caídos por un monto de \$66.951, más intereses, calculados desde la fecha de la conclusión de la relación laboral del señor Castro hasta la fecha en que Hoffman se enteró de la condición de indocumentado del señor Castro<sup>43</sup>.

54. Hoffman apeló ante el Tribunal de Apelaciones de Estados Unidos para el Distrito de Columbia (“Tribunal de Apelaciones”). Un panel del Tribunal de Apelaciones denegó la petición de revisión inicialmente<sup>44</sup>; tras una nueva audiencia del tribunal en pleno, el tribunal denegó otra vez la petición de revisión y confirmó la orden de la Junta Nacional de Relaciones Laborales<sup>45</sup>.

55. Hoffman apeló entonces ante la Corte Suprema de Estados Unidos, que emitió un auto de avocación y decidió en última instancia (por 5 votos contra 4) que “la política federal en materia de inmigraciones, expresada por el Congreso en la Ley de Reforma y Control de la Inmigración, impedía que la Junta [Nacional de Relaciones Laborales] otorgara salarios caídos a un extranjero indocumentado que nunca había estado autorizado legalmente a trabajar en Estados Unidos”<sup>46</sup>.

56. En su fallo, la Corte Suprema recurrió en gran medida a su fallo anterior en el caso *Sure-Tan, Inc. c. Junta Nacional de Relaciones Laborales* (“*Sure-Tan*”)<sup>47</sup>. En el caso *Sure-Tan* case, seis de los siete trabajadores eran indocumentados, y los seis votaron por un sindicato como representante en las negociaciones colectivas con su empleador, *Sure-Tan, Inc.* El empleador interpuso objeciones a la elección ante la Junta Nacional de Relaciones Laborales, que las denegó. Después de recibir la notificación de la denegación, el presidente de *Sure-Tan, Inc.* envió una carta al Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) y le pidió que verificara la situación migratoria de varios de sus empleados, entre ellos los demandantes. Sobre la base de la investigación subsiguiente realizada por el Servicio de Inmigración y Naturalización, cinco de los trabajadores involucrados se fueron voluntariamente de Estados Unidos para evitar que los deportaran.

57. En el caso *Sure-Tan*, la Corte Suprema determinó, *inter alia*, que:

- a. “Los términos de la Ley Nacional de Relaciones Laborales, en la cual se define ‘empleado’ de una forma que incluye ‘todo empleado’ y no se incluye a los extranjeros indocumentados entre los pocos grupos de trabajadores específicamente exceptuados, respaldan plenamente [la interpretación de la Junta Nacional de Relaciones Laborales]. La extensión análoga de la cobertura de la Ley

<sup>39</sup> 314 NLRB 683, 685-86 (1994).

<sup>40</sup> 326 NLRB 1060 (1998).

<sup>41</sup> Véase *infra* en el párr. 57 más información sobre la Ley de Reforma y Control de la Inmigración.

<sup>42</sup> 326 NLRB 1060 (en el cual se cita *A.P.R.A. Fuel Oil Buyers Group*, 320 NLRB 408 (1995), en el antedicho 134 F.3d 50 (Segundo Circuito, 1997).

<sup>43</sup> 326 NLRB, 1061-062.

<sup>44</sup> 208 F.3d 229 (D.C. Cir. 2000).

<sup>45</sup> 237 F.3d 639 (D.C. Cir. 2001).

<sup>46</sup> 535 US 137 (2001), Síntesis de la sentencia.

<sup>47</sup> 467 US 883 (1984).

Nacional de Relaciones a los extranjeros indocumentados es congruente con su finalidad de fomentar y proteger el proceso de negociaciones colectivas”;

- b. “La interpretación dada por la Junta a la Ley Nacional de Relaciones Laborales, en el sentido de que se aplica a prácticas laborales desleales utilizadas contra extranjeros indocumentados es razonable y, por lo tanto, se reafirma”;
- c. “La aplicación de la Ley Nacional de Relaciones Laborales a empleados extranjeros indocumentados es compatible con el propósito del Servicio de Inmigración y Naturalización de restringir la inmigración a fin de preservar empleos para trabajadores estadounidenses, puesto que, si la preferencia por trabajadores que son extranjeros ilegales no ofrece ninguna ventaja con respecto a los salarios y las condiciones de empleo, el incentivo para los empleadores de contratar extranjeros ilegales disminuye. A su vez, si la demanda de extranjeros indocumentados disminuye, podría haber menos incentivos para que los extranjeros mismos entren en el país en contravención de las leyes federales en materia de inmigraciones”;
- d. “Los peticionarios utilizaron una práctica laboral desleal de conformidad con el artículo 8(a)(3) de la Ley Nacional de Relaciones Laborales al despedir virtualmente a sus empleados extranjeros indocumentados denunciándolos al Servicio de Inmigración y Naturalización como represalia por su participación en actividades sindicales”; y
- e. Con respecto a la reparación ordenada por la Junta Nacional de Relaciones Laborales, incluida la figura de los salarios caídos, “el Tribunal de Apelaciones [para el Séptimo Circuito] erró al modificar [esta] orden [...] Cuando dio instrucciones a la Junta para que adjudicara salarios caídos que no fuesen inferiores a un mínimo sin tener en cuenta las pérdidas económicas reales de los empleados o su disponibilidad legal para trabajar, el tribunal excedió su limitada potestad de revisión de acuerdo con la Ley Nacional de Relaciones Laborales. La reparación de salarios caídos debe adaptarse con el fin de expurgar solamente las consecuencias reales, y no especulativas, de una práctica laboral desleal”<sup>48</sup>.

58. Con respecto al inciso (e), la Corte Suprema, en el caso *Sure-Tan*, concluyó que la “falla principal” de la decisión del Tribunal de Apelaciones para el Séptimo Circuito relativa a la revisión fue el monto de los salarios caídos ordenado, no que hubiera ordenado salarios caídos<sup>49</sup>. Concretamente, la objeción de la Corte Suprema con respecto a la decisión del Tribunal de Apelaciones en el caso *Sure-Tan* fue que el Tribunal de Apelaciones no tomó en consideración “el tiempo durante el cual estos empleados en particular podrían haber seguido trabajando antes de ser detenidos por el Servicio de Inmigración y Naturalización y no dio a los peticionarios la oportunidad de presentar pruebas mitigantes” al calcular el monto estimado de salarios caídos<sup>50</sup>. La Corte Suprema explicó:

[E]l Tribunal de Apelaciones reconoció [...] al calcular los salarios caídos que se debía considerar que los empleados “no estaban disponibles para trabajar” (y que, por lo tanto, se iban acumulando salarios caídos) durante todo período en el cual no tuvieran derecho a estar presentes y trabajar en Estados Unidos. El Tribunal de Apelaciones supuso que, en esas circunstancias, los empleados no recibirían salarios caídos, de modo que adjudicó un monto mínimo de salarios caídos que diera efecto a los propósitos fundamentales de la Ley al

<sup>48</sup> 467 US 883, Síntesis de la sentencia.

<sup>49</sup> 467 US, 899-900, no. 9; véase también 237 F.3d 639, 644 (DDC 2001).

<sup>50</sup> 467 US, 901 n. 11.



otorgar un desagravio a los empleados y al crear un desincentivo financiero para que no se repitan actos de discriminación similares en el futuro<sup>51</sup>.

59. A pesar de este razonamiento y de su propia determinación de la “probable falta de disponibilidad de los recursos más efectivos de la Ley” en ese caso, la Corte Suprema, en el caso *Sure-Tan*, determinó que el Tribunal de Apelaciones para el Séptimo Circuito “excedió claramente su potestad limitada de acuerdo con la Ley” al ordenar a la Junta que adjudicara salarios caídos que no fuesen inferiores a un monto mínimo sin tener en cuenta las pérdidas económicas reales de los empleados o su disponibilidad legal para trabajar<sup>52</sup>.

60. En el caso *Hoffman*, la Corte Suprema se apartó del fallo en el caso *Sure-Tan* en el punto de los salarios caídos, al determinar que “no hay ninguna razón para pensar que el Congreso [...] tenía la intención de permitir el pago de salarios caídos en un caso en que, si no hubiera sido por las prácticas laborales desleales de un empleador, un empleado extranjero habría permanecido en Estados Unidos ilegalmente y habría seguido trabajando ilegalmente, evadiendo entretanto la detención por las autoridades de inmigraciones”<sup>53</sup>. La Corte Suprema concluyó en el caso *Hoffman* que “permitir que [la Junta Nacional de Relaciones Laborales] adjudique salarios caídos a extranjeros ilegales se opondría explícitamente a prohibiciones establecidas por ley que son cruciales para la política federal en materia de inmigraciones expresada en la Ley de Reforma y Control de la Inmigración. Fomentaría la evasión de la detención por las autoridades de inmigraciones, condonaría infracciones previas de las leyes de inmigraciones y fomentaría infracciones futuras”<sup>54</sup>. En consecuencia, a José Castro, el trabajador indocumentado que fue despedido ilegalmente por Hoffman como represalia por sus actividades de sindicalización, se le denegó el pago de salarios caídos.

### C. Situación de los trabajadores indocumentados en Estados Unidos

61. Antes de pasar a un análisis del fondo de este caso, la Comisión considera procedente presentar una instantánea de la situación de los trabajadores indocumentados en Estados Unidos<sup>55</sup>. Según se informa, los “inmigrantes no autorizados”<sup>56</sup> en Estados Unidos ascendían a alrededor de 11.022.000 a 2013<sup>57</sup>. El principal país de origen es México, fuente de 6.194.000, o 56%, de estos inmigrantes, que llegan a 71%

<sup>51</sup> 467 US, 903-04. Sin embargo, como sostiene el juez Brennan en su voto disidente en el caso *Sure-Tan*, “es evidente que la decisión de la Junta de respaldar el pago de salarios caídos ordenado por el Tribunal de Apelaciones se basa directamente en su propia opinión de que este laudo estima con bastante precisión el período durante el cual estos empleados habrían seguido trabajando si los peticionarios no los hubieran denunciado al Servicio de Inmigración y Naturalización. De hecho, tal como señala la Junta, un laudo de ese tipo no es más especulativo o conjetural que los emitidos en otras situaciones que la Junta enfrenta comúnmente en las cuales no resulta claro cuánto tiempo habría continuado la relación de empleo de no mediar una práctica laboral desleal” (citando el caso *Buncher c. Junta Nacional de Relaciones Laborales*, 405 F.2d 789-90 [Tercer Circuito, 1968], al determinar que se deben estimar los ingresos que estos empleados habrían tenido si no fuera por las prácticas laborales desleales de los peticionarios).

<sup>52</sup> 467 US 904-905.

<sup>53</sup> 535 US 137, 149.

<sup>54</sup> 535 US 137, 151.

<sup>55</sup> En el documento de los peticionarios fechado el 1 de noviembre de 2006, pág. 8, los peticionarios citan el Centro Pew Hispanoamericano, el cual estimó que, en marzo de 2005, había entre 11,5 millones y 12 millones de inmigrantes indocumentados en Estados Unidos, de los cuales alrededor de 7,2 millones estaban trabajando en marzo de 2005, cifra que representa 4,9% de la fuerza laboral civil estadounidense. Estados Unidos no impugnó estas estimaciones en su respuesta del 26 de junio de 2014.

<sup>56</sup> Esta frase se usa en el presente informe con el mismo significado que “trabajadores [inmigrantes] indocumentados”.

<sup>57</sup> Migration Policy Institute (MPI), Data Hub, “Unauthorized Immigrant Population: United States” [Población de inmigrantes no autorizados: Estados Unidos], <http://www.migrationpolicy.org/data/unauthorized-immigrant-population/state/US> (consultado por última vez el 28 de mayo de 2015) (los datos son el producto de un análisis realizado por el Instituto de Política de Migraciones de los datos obtenidos por la Oficina de Censos de Estados Unidos en la Encuesta de Comunidades de Estados Unidos 2013, que abarcó el período 2009-2013, y la Encuesta sobre Ingresos y Participación en Programas de 2008 realizada por James Bachmeier, de la Universidad Temple University, y Jennifer Van Hook, del Instituto de Investigaciones sobre la Población de la Universidad Estatal de Pensilvania).

cuando se los combina con los inmigrantes de países centroamericanos<sup>58</sup>. Según un estudio realizado por el Centro de Investigaciones Pew, a 2012 los inmigrantes no autorizados representaban 3,5% de la población de Estados Unidos, 26% de los inmigrantes y 5,1% de la fuerza laboral del país, que consistía en 8,1 millones de personas que estaban trabajando o buscando trabajo<sup>59</sup>.

62. Según ese mismo estudio, en lo que se refiere a las principales industrias en las cuales trabajan los inmigrantes no autorizados, a 2012, 62% trabajaban en los sectores de servicios, la construcción y la producción, cifra que representa el doble del número de trabajadores nacidos en Estados Unidos que trabajan en esas industrias<sup>60</sup>. Un desglose de esa cifra muestra que casi 33% trabajaban en el sector de servicios como conserjes, niñeras o cocineros, casi el doble de la proporción de trabajadores nacidos en Estados Unidos que tienen ocupaciones de ese tipo (17%); 15% trabajaban en la construcción y en industrias extractivas, el triple de la proporción de trabajadores estadounidenses (5%), y 14% trabajaban en la producción, en instalaciones y en reparaciones, más de la mitad de la proporción de trabajadores nacidos en Estados Unidos (9%)<sup>61</sup>. Los inmigrantes no autorizados representan solo 2% de los trabajadores en ocupaciones gerenciales, profesionales y de auxiliares de oficina<sup>62</sup>.

63. Según la Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos, 4.585 trabajadores murieron como consecuencia de lesiones relacionadas con el trabajo en 2013<sup>63</sup>. De estos trabajadores, 879, es decir, 19%, eran extranjeros, de los cuales 41% (360) eran mexicanos y 14% (123) eran centroamericanos, de modo que ambos grupos combinados representaban 55% (483), es decir, 10,5% de todas las muertes relacionadas con el trabajo<sup>64</sup>. Además, en 2013, de las lesiones ocupacionales no letales que se produjeron en la industria privada, registradas por raza u origen étnico del trabajador (no se registra la situación migratoria), entre 21 y 22% eran trabajadores clasificados como “hispanoamericano” o “hispanoamericano y de otra raza”<sup>65</sup>.

<sup>58</sup> *Íd.*

<sup>59</sup> Jeffrey Passel y D’Vera Cohn, *Share of Unauthorized Immigrant Workers in Production, Construction Jobs Falls Since 2007: In States, Hospitality, Manufacturing and Construction are Top Industries* [Desde 2007 disminuye la proporción de trabajadores inmigrantes no autorizados en empleos en la producción y en la construcción: en los estados, las principales industrias son hotelería, manufacturas y construcción], Centro de Investigaciones Pew (marzo de 2015), págs. 5 y 6.

<sup>60</sup> *Íd.*, pág. 5. Nota: Esta cifra varía de un estado a otro: en el oeste y en el nordeste (así como en Florida), la recreación y la hotelería es la industria principal para los trabajadores no autorizados inmigrantes; en la mayoría de los estados del sur, la industria principal es la construcción; en la región centrooccidental, el sector de las manufacturas es el empleador predominante. *Íd.*, pág. 6.

<sup>61</sup> *Íd.*, pág. 4.

<sup>62</sup> *Íd.*, pág. 9.

<sup>63</sup> U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, “Table A-7. Fatal occupational injuries by worker characteristics and event or exposure, all United States, 2013” [Cuadro A/7. Lesiones ocupacionales letales según las características del trabajador y el evento o la exposición, Estados Unidos en su totalidad, 2013] <http://www.bls.gov/iif/oshwc/foi/cftb0283.pdf> (consultado por última vez el 1 de junio de 2015); Bureau of Labor Statistics, “Census of Fatal Occupational Injuries: All Charts” [Censo de lesiones ocupacionales letales: todos los gráficos] (2015), pág. 12, <http://www.bls.gov/iif/oshwc/foi/cfch0012.pdf>.

<sup>64</sup> Las lesiones letales de trabajadores indocumentados se incluyen en estas cifras si se ciñen a los otros criterios de relación con el trabajo. Sin embargo, la Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos no desglosa sus cifras sobre la base de la situación de los trabajadores afectados en lo que respecta a su autorización para trabajar, de modo que el número de trabajadores extranjeros es aproximado. Véase U.S. Bureau of Labor Statistics, Injuries, Illnesses, and Fatalities, “Census of Fatal Occupational Injuries (CFOI): Definitions” [Censo de lesiones ocupacionales letales: Definiciones] (modificado por última vez el 22 de abril de 2015), <http://www.bls.gov/iif/oshcdef.htm>.

<sup>65</sup> U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Survey of Occupational Injuries and Illnesses in cooperation with participating State agencies, “Table R72. Number and percent distribution of nonfatal occupational injuries and illnesses involving days away from work by selected worker characteristics and number of days away from work, and median number of days away from work, private industry, 2013” [Encuesta de Lesiones y Enfermedades Ocupacionales en cooperación con organismos estatales participantes, Cuadro R72. Número y distribución porcentual de lesiones y enfermedades ocupacionales no letales que implicaron días sin poder trabajar según características seleccionadas del trabajador y el número de días sin poder trabajar, y mediana del número de días sin poder trabajar, industria privada, 2013] <http://www.bls.gov/iif/oshwc/osh/case/ostb4052.pdf>. En total se registraron 917.130 lesiones no letales en la industria privada en 2013. No se indicó la raza o el origen étnico en 336.830 de esos casos y tampoco se registraron los incidentes que se produjeron en fincas con menos de 11 empleados. Por consiguiente, el número de incidentes en los cuales se indicó la raza fue 580.300; de ellos, 124.330 (21,4%) correspondieron a “hispanoamericano y latinoamericano solamente” y 940 a “hispanoamericano y latinoamericano y otra raza” (con un total combinado de 21,6%). Debido a las lagunas en estos datos, incluida la

[continúa]

64. Por su parte, la Administración de Seguridad y Salud Ocupacionales ha reconocido que los trabajadores inmigrantes y aquellos a quienes resulta difícil llegar trabajan en algunos de los empleos inherentemente más peligrosos. En su Plan Estratégico para el Ejercicio Fiscal 2014-2018, explicó que “la Administración de Seguridad y Salud Ocupacionales ha dado prioridad a la labor de divulgación a trabajadores latinoamericanos y a otros que no hablan bien inglés, grupo que generalmente presenta tasas más altas de lesiones, enfermedades y muertes en el lugar de trabajo. Con ese fin está trabajando con grupos comunitarios y confesionales, empleadores, sindicatos, consulados, médicos, profesionales de la salud y la seguridad y representantes gubernamentales”<sup>66</sup>.

65. Los trabajadores indocumentados pagaron alrededor de \$11.840 millones en impuestos estatales y locales en 2012<sup>67</sup>. Esta cifra incluye los impuestos sobre las ventas y sobre el consumo que se pagan al comprar bienes, como gasolina y ropa, y servicios, que representan más de \$7.000 millones de los \$11.840 millones<sup>68</sup>. Los inmigrantes indocumentados también pagan impuestos sobre la propiedad, directamente en calidad de dueños de propiedades o indirectamente como inquilinos, que ascienden a alrededor de \$3.600 millones (de los \$11.840 millones)<sup>69</sup>. En lo que respecta a los aportes al fondo de seguridad social, en 2010 la Administración de Seguridad Social (SSA) de Estados Unidos calculó que había un superávit de \$12.000 millones en impuestos pagados al sistema que podía atribuirse a los ingresos de trabajadores no autorizados<sup>70</sup>.

66. La Comisión observa que, en Estados Unidos, la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 fue promulgada con el fin de “controlar y desincentivar la inmigración ilegal en Estados Unidos” y prohíbe explícitamente que los empleadores contraten trabajadores indocumentados a sabiendas. Además, por primera vez en la historia del país, la Ley de Reforma y Control de la Inmigración estableció sanciones para los empleadores estadounidenses que contraten trabajadores indocumentados a sabiendas<sup>71</sup>. De conformidad con esta ley, los empleadores deben verificar la autorización de los posibles empleados para trabajar. Este proceso de revisión, en vigor a partir del 6 de noviembre de 1986, consiste en exigir que todos los empleadores llenen un formulario (conocido como el “I-9”) cada vez que contratan a una persona para

[continuación]

falta de información sobre la situación migratoria de los trabajadores lesionados, el número de incidentes no letales se usa únicamente con fines ilustrativos.

<sup>66</sup> U.S. Department of Labor, Strategic Plan Fiscal Years 2014-2018 [Plan Estratégico para el Ejercicio Fiscal 2014-2018], págs. 33 y 34, [http://www.dol.gov/\\_sec/stratplan/FY2014-2018StrategicPlan.pdf](http://www.dol.gov/_sec/stratplan/FY2014-2018StrategicPlan.pdf); OSHA, Strategic Management Plan 2003-2008 [Plan de Gestión Estratégica 2003-2008], <https://www.osha.gov/StratPlanPublic/strategicmanagementplan-final.html>.

<sup>67</sup> Matthew Gardner, Sebastian Johnson and Meg Wiehe, *Undocumented Immigrants’ State & Local Tax Contributions* [Impuestos estatales y locales pagados por inmigrantes indocumentados], Instituto de Tributación y Política Económica (ITEP) (abril de 2015), pág. 1 (“Informe del ITEP”).

<sup>68</sup> Informe del ITEP, pág.2

<sup>69</sup> *Íd.*

<sup>70</sup> SSA, Office of the Chief Actuary, “Effects of Unauthorized Immigration on the Actuarial Status of the Social Security Trust Funds”, Actuarial Note No. 151 [Efectos de la inmigración no autorizada en la situación actuarial de los fondos fiduciarios de seguridad social, Nota Actuarial No. 151] (abril de 2013), pág. 3, [http://www.socialsecurity.gov/OACT/NOTES/pdf\\_notes/note151.pdf](http://www.socialsecurity.gov/OACT/NOTES/pdf_notes/note151.pdf) (en la cual se estima que los trabajadores indocumentados contribuyeron hasta \$13.000 millones en impuestos sobre la nómina al sistema de seguridad social y solamente alrededor de \$1.000 millones en pagos de prestaciones pueden atribuirse a trabajo no autorizado, con lo cual se obtiene el superávit de \$12.000 millones). De hecho, la Administración de Seguridad Social (SSA) ha reconocido que, sin las contribuciones monetarias de los trabajadores indocumentados, se habría “encontrado en un déficit persistente de ingresos fiscales para cubrir los pagos a partir de 2009”. Véase Maria Santana, “5 Immigration Myths Debunked” [Cinco mitos relativos a la inmigración disipados], CNN Money (20 de noviembre de 2011), <http://money.cnn.com/2014/11/20/news/economy/immigration-myths/> (en el cual se cita a Stephen Gross, Jefe de Actuarios de la Administración de Seguridad Social).

<sup>71</sup> Otras disposiciones importantes son la legalización de extranjeros indocumentados que habían estado presentes ilegalmente de manera continua desde 1982, la legalización de ciertos trabajadores agrícolas y la intensificación de la aplicación de las leyes en las fronteras de Estados Unidos. Véase USCIS, “IRCA” [Ley de Reforma y Control de la Inmigración], <http://www.uscis.gov/tools/glossary/immigration-reform-and-control-act-1986-irca> (consultado por última vez el 26 de mayo de 2015).

trabajar en Estados Unidos<sup>72</sup>. Para llenar el formulario I-9, los posibles empleados tienen que presentar dos documentos de identidad al empleador.

67. La norma de revisión que los empleadores deben aplicar al examinar los documentos presentados por un posible empleado es si el documento “parece ser auténtico dentro de lo razonable”<sup>73</sup>. Como ya se dijo, en caso de incumplimiento de estos requisitos pueden aplicarse multas y otras sanciones. Incumbe al Estado cerciorarse de que los empleadores en todos los estados de Estados Unidos cumplan los requisitos establecidos en la Ley de Reforma y Control de la Inmigración y sancionar a aquellos que no los cumplan. Este sistema ya existía cuando los señores Zumaya y Lizalde fueron contratados.

## V. ANÁLISIS JURÍDICO

68. Al abordar las denuncias hechas por los peticionarios en este caso, la Comisión Interamericana recalca que es necesario considerar las disposiciones de la Declaración Americana en el contexto más amplio del sistema interamericano y el sistema internacional de derechos humanos. La Comisión Interamericana considera que esto es necesario en vista de los avances que se produjeron en el campo del derecho internacional de los derechos humanos tras la adopción de la Declaración y en relación con otras normas pertinentes del derecho internacional aplicables a los Estados Miembros contra los cuales se interponen debidamente quejas de violaciones de la Declaración<sup>74</sup>. En el caso de Estados Unidos, los instrumentos internacionales pertinentes son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de los cuales es parte. De conformidad con los principios que rigen la interpretación de tratados, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha refrendado asimismo una interpretación de los instrumentos internacionales de derechos humanos que tiene en cuenta la evolución del *corpus juris* del derecho internacional de los derechos humanos con el transcurso del tiempo y en las condiciones actuales.

69. La evolución del corpus del derecho internacional de los derechos humanos pertinentes a la interpretación y la aplicación de la Declaración Americana podría, a su vez, inferirse de las disposiciones de otros instrumentos internacionales y regionales vigentes en materia de derechos humanos, en particular la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual, en muchos casos, podría considerarse que representa una expresión concluyente de los principios fundamentales establecidos en la Declaración Americana. Aunque la Comisión evidentemente no aplica la Convención Americana en relación con los Estados Miembros que todavía no la han ratificado, sus disposiciones bien podrían ser pertinentes como base de una interpretación de la Declaración.<sup>75</sup>

70. Los peticionarios afirman que el Estado ha violado los derechos de los señores Zumaya y Lizalde amparados en varios artículos de la Declaración Americana. Tal como se concluye en el informe de

<sup>72</sup> U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS), I-9 Employment Eligibility Verification [I-9 Verificación de elegibilidad para el empleo] (versión de mayo de 2013), <http://www.uscis.gov/i-9>; USCIS, Handbook for Employers: Guidance for Completing I-9, [Manual para empleadores: guía para llenar el formulario I-9] M-274, Rev. 04/30/13, <http://www.uscis.gov/sites/default/files/files/form/m-274.pdf>.

<sup>73</sup> 8 U.S.C. § 1324a(b)(1)(A)(ii).

<sup>74</sup> Véase Corte IDH, *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 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párr. 37 (en la cual se señala que, al determinar la condición jurídica de la Declaración Americana, es procedente tener en cuenta el sistema interamericano de hoy a la luz de la evolución experimentada desde la adopción de la Declaración, en vez de examinar el valor normativo y la significación que se crea que ese instrumento haya tenido en 1948). Véase también ICJ, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276* [Consecuencias jurídicas para los Estados de la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (África sudoccidental) pese a la resolución 276 del Consejo de Seguridad] (1970), Opinión Consultiva, Corte Internacional de Justicia, Informes 1971, págs. 16, 31, en la cual se señala que “un instrumento internacional debe ser interpretado y aplicado en el cuadro del conjunto del sistema jurídico en vigor en el momento en que la interpretación tiene lugar”.

<sup>75</sup> Véase CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado*, Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev. (28 de febrero de 2000), párr. 38; CIDH, *Garza c. Estados Unidos*, Caso No. 12.275, Informe Anual de la CIDH 2000, párrs. 88-89.

admisibilidad en este asunto, la CIDH es competente para examinar estas acusaciones contra Estados Unidos y pronunciarse al respecto. La Declaración es una fuente de obligaciones jurídicas que la Comisión Interamericana aplica a Estados Unidos sobre la base de su compromiso de defender el respeto de los derechos humanos de acuerdo con lo dispuesto en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Estados Unidos depositó su instrumento de ratificación de la Carta de la OEA el 19 de junio de 1951. El artículo 20 del Estatuto de la Comisión Interamericana, así como el Reglamento de la Comisión Interamericana, autorizan a la CIDH a examinar las presuntas violaciones de la Declaración planteadas por los peticionarios en relación con el Estado, que se relacionan con actos u omisiones ocurridos después que el Estado se incorporó a la OEA.

#### A. Derecho de igualdad ante la ley (artículo II de la Declaración Americana)

71. El artículo II de la Declaración Americana dispone lo siguiente:

Artículo II. Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

72. La Comisión ha señalado repetidamente que el derecho a la igualdad y la no discriminación enunciado en el artículo II es un principio fundamental del sistema interamericano de derechos humanos (“SIDH”)<sup>76</sup>. El principio de la no discriminación es la columna vertebral del sistema universal y los sistemas regionales de protección de los derechos humanos<sup>77</sup>. Igual que con todos los derechos y las libertades fundamentales, la Comisión ha observado que los Estados no solo están obligados a velar por la igualdad de protección ante la ley<sup>78</sup>, sino que también deben adoptar las medidas legislativas, normativas y de otros tipos que se necesiten para garantizar el goce efectivo de los derechos protegidos por el artículo II de la Declaración Americana<sup>79</sup>.

73. El concepto de igualdad formulado en la Declaración Americana se refiere a la aplicación de derechos sustantivos y a la protección que debe dárseles en caso de actos del Estado o de terceros<sup>80</sup>. La Comisión ha aclarado que el derecho a la igualdad ante la ley no significa necesariamente que las disposiciones sustantivas de la ley sean las mismas para todos, sino que la ley debe aplicarse a todos por igual sin discriminación<sup>81</sup>. En la práctica, esto significa que los Estados tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para reconocer y garantizar la igualdad efectiva de todas las personas ante la ley, abstenerse de introducir en su marco jurídico normas que en sí mismas o en la práctica discriminen contra ciertos grupos y combatir las prácticas discriminatorias<sup>82</sup>.

<sup>76</sup> Véase CIDH, Informe No. 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan (Gonzales) y otros* (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 107; CIDH, Informe 40/04, Caso 12.053, *Comunidades indígenas mayas del distrito de Toledo* (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 163; CIDH, Informe 67/06, Caso 12.476, *Oscar Elías Bicet y otros* (Cuba), 21 de octubre de 2006, párr. 228; CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, Doc. OEA/Ser.L./V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párr. 335.

<sup>77</sup> Véanse, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2 y 26), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 2.2 y 3), el Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 14) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 2).

<sup>78</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, *Comunidades indígenas mayas del distrito de Toledo* (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 162.

<sup>79</sup> CIDH, Informe No. 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan (Gonzales) y otros* (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 108; CIDH, Informe No.40/04, Caso 12.053, *Comunidades indígenas mayas del distrito de Toledo* (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 162.

<sup>80</sup> CIDH, Informe No. 51/01, Caso 9903, *Rafael Ferrer-Mazorra y otros*, Estados Unidos, 4 de abril de 2001, párr. 23; CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado*, 28 de febrero de 2000, OEA/Ser.L./V/II.106 Doc. 40 rev., párr. 96 (en el cual se cita al Comité Jurídico Interamericano, “Proyecto de Declaración de los derechos y deberes internacionales del hombre e informe acompañante” (1946)); CIDH, Informe No. 51/96, Informe Anual de la CIDH 1996, pág. 550, párrs. 177-178.

<sup>81</sup> CIDH, Informe No. 57/96, Caso 11.139, *William Andrews* (Estados Unidos), 6 de diciembre de 1996, párr. 173.

<sup>82</sup> CIDH, Informe No. 67/06, Caso 12.476, *Oscar Elías Bicet y otros* (Cuba), 21 de octubre de 2006, párrs. 228-231; CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, *Comunidades indígenas mayas del distrito de Toledo* (Belice), 12 de octubre de 2004, párrs. 162, 166.

74. La Comisión ha reconocido anteriormente que, aunque el artículo II no prohíbe todas las diferencias de tratamiento en el goce de los derechos y las libertades protegidos, exige que toda distinción permisible se base en una justificación objetiva y razonable, que persiga un objetivo legítimo, “teniendo en cuenta los principios que normalmente prevalecen en las sociedades democráticas y los medios deben ser razonables y proporcionados al fin que se procura”<sup>83</sup>. También se debe tener en cuenta el hecho de que “uno de los objetivos en la formulación de la Declaración fue garantizar como derecho fundamental ‘la protección equitativa de la ley a nacionales y extranjeros por igual respecto de los derechos consagrados en la Declaración’”<sup>84</sup>. En ese sentido, la Comisión toma nota de conclusiones similares a las que llegaron órganos de las Naciones Unidas establecidos en virtud de tratados, que han interpretado que la prohibición de discriminar abarca a las personas que no son nacionales, independientemente de su condición jurídica, tengan o no autorización para trabajar<sup>85</sup>.

75. La Comisión también tiene en cuenta la evolución de las normas en el campo de la discriminación y considera que lo expresado por el Comité de Derechos Humanos en relación con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se aplica igualmente en el sistema interamericano:

el Comité considera que el término “discriminación”, tal como se emplea en el Pacto, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas<sup>86</sup>.

76. Con respecto al empleo de los trabajadores indocumentados, la Comisión considera procedente señalar al comienzo que ni el Estado ni los particulares en un Estado están obligados a ofrecer empleo a trabajadores indocumentados. En otras palabras, el Estado y los particulares, como los empleadores, pueden abstenerse de establecer una relación laboral con migrantes en situación irregular<sup>87</sup>. Sin embargo, cuando se entabla una relación laboral, la Comisión considera que las protecciones conferidas por ley a los trabajadores, con la gama completa de derechos y obligaciones abarcados, deben aplicarse a todos los trabajadores sin discriminación, sean documentados o indocumentados<sup>88</sup>.

77. En el caso de autos, la Comisión concluye que los señores Zumaya y Lizalde, que entablaron una relación laboral y posteriormente sufrieron lesiones en el trabajo, recibieron un trato diferente del dado

<sup>83</sup> CIDH, Informe No. 51/01, Caso 9903, *Rafael Ferrer-Mazorra y otros*, Estados Unidos, 4 de abril de 2001, párr. 238 (citando para respaldar su posición la Corte Europea de Derechos Humanos, *Caso de la Lingüística Belga*, 23 de julio de 1968, Serie A No. 6, 1 E.H.R.R. 252, pág. 35, párr. 10).

<sup>84</sup> CIDH, Informe No. 113/14, Caso 11.661, Fondo, *Manickavasagam Suresh*, Canadá, 7 de noviembre de 2014, párr. 86; CIDH, Informe No. 51/01, Caso 9903, *Rafael Ferrer-Mazorra y otros*, Estados Unidos, 4 de abril de 2001, párr. 239. Véase también CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado*, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 40. rev. (28 de febrero de 2000), párr. 96.

<sup>85</sup> Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, Observación general No. 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW/C/GC/2 (agosto de 2013), párr. 18 (en la cual se cita al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, E/C.12/GC/20, julio de 2009, párr. 30).

<sup>86</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Compilación de observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por los órganos de tratados de derechos humanos, HRI/GEN/1/Rev.1 (1994), Observación General 18, No discriminación, pág. 26.

<sup>87</sup> Denominados “trabajadores [extranjeros] indocumentados” en este escrito sobre el fondo.

<sup>88</sup> Véase Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrs. 131-136. Véase también Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general No. XXX, La discriminación contra los no ciudadanos, CERD/C/64/Misc.11/rev.3 (2004), párr. 35.

a los trabajadores documentados cuando trataron de obtener una indemnización por accidente de trabajo por las lesiones sufridas y de recurrir a la justicia.

78. Esta diferencia en el trato no puede atribuirse a una distinción en las leyes en sí mismas sino a una “distinción, exclusión o preferencia” en su aplicación, lo cual, en la práctica, tiene el efecto de cercenar los derechos de los trabajadores indocumentados. Como ha señalado el Estado y los peticionarios reconocen, hay varias leyes que protegen a los trabajadores y mecanismos para exigir su cumplimiento. Para estas leyes en sí mismas no importa si el trabajador afectado tiene autorización para trabajar. Sin embargo, la Comisión observa que, a pesar de los términos y los mecanismos de estas leyes, ni el señor Zumaya ni el señor Lizalde lograron obtener prestaciones completas en el marco de los programas de indemnización por accidentes de trabajo, incluidas las prestaciones médicas.

79. La “distinción, exclusión o preferencia” es notable en los precedentes sentados en ambas jurisdicciones (Pensilvania y Kansas), así como en los actos y las prácticas de agentes estatales y no estatales. Hay dos casos fundamentales que tanto los peticionarios como el Estado citan reiteradamente en sus escritos. Estos casos demuestran el alcance de *Hoffman* y, por lo tanto, es importante mencionarlos aquí.

80. En el primer caso, *Reinforced Earth Co. c. Junta de Apelaciones para la Indemnización por Accidentes de Trabajo (“Reinforced Earth”)*, un trabajador indocumentado (el “demandante”) que trabajaba como ayudante de mantenimiento sufrió lesiones en la cabeza, el cuello y la espalda<sup>89</sup>. Como parte de su trabajo, el demandante regularmente cortaba y soldaba piezas de hierro, reparaba motores y levantaba vigas de acero pesadas. Como consecuencia de sus lesiones, el demandante no pudo volver a trabajar y, tras la conclusión de la relación laboral, se le ordenó al empleador que pagara al demandante todas las prestaciones por discapacidad, así como los gastos de atención médica, que siguiera haciéndose cargo de los gastos de atención médica del demandante y que pagara las costas del juicio. El empleador apeló esta orden varias veces, llegando finalmente a la Corte Suprema de Pensilvania, a la cual pidió una suspensión de las prestaciones del demandante y la extensión de una “excepción de política pública” general que exceptuara a los trabajadores indocumentados de la cobertura establecida en la Ley de Reforma y Control de la Inmigración, medida que había sido denegada por un tribunal de apelaciones inferior.

81. La Corte Suprema de Pensilvania, al dictar sentencia en el caso, señaló que no consideraría el anuncio de una excepción de política pública con respecto a la indemnización de trabajadores indocumentados por accidentes de trabajo, puesto que la legislatura ya se había pronunciado sobre el asunto y, si lo hacía, excedería sus facultades y se trataría de un “ejercicio de legislación judicial”<sup>90</sup>. Sin embargo, la Corte revocó el fallo del tribunal inferior en un área clave: de acuerdo con las leyes de Pensilvania, cuando un empleador o un asegurador procura terminar o modificar las prestaciones por discapacidad, tiene que presentar pruebas médicas de que se ha producido un cambio en el estado, así como pruebas de que el trabajador ha sido remitido a uno o más empleos vacantes “que se encuadren en la categoría ocupacional en la cual el demandante haya sido autorizado a desempeñarse por los médicos”, como trabajo liviano o sedentario<sup>91</sup>. En el caso *Reinforced Earth*, la Corte eliminó el segundo requisito para los empleadores y aseguradores específicamente cuando el demandante es un trabajador indocumentado, afirmando que “cuando un empleador procura suspender las prestaciones en concepto de indemnización por accidente de trabajo otorgadas a un empleado que es un extranjero no autorizado, no se requiere que el empleador muestre empleos disponibles”<sup>92</sup>. Al aclarar su posición, la Corte afirmó que, aunque el empleador puede

<sup>89</sup> 570 Pa. 464 (2002).

<sup>90</sup> 570 Pa. 475.

<sup>91</sup> *Kachinski c. Junta de Apelaciones para la Indemnización por Accidentes de Trabajo* (Vepco Construction Co.), 516 Pa. 240, 251-252 (1987) (estos son los dos primeros elementos de una prueba establecida en este caso, que se conoce como “la prueba de cuatro puntos de Kachinski”).

<sup>92</sup> 570 Pa., 479-480 (en el cual se aclara, en el n. 11, que “no aborda” la cuestión de si la modificación hecha por el tribunal inferior del “punto de disponibilidad de empleo” para cambiar las prestaciones adjudicadas originalmente en *Kachinski c. Junta de Apelaciones para la Indemnización por Accidentes de Trabajo*, 532 A.2d 374 [Pa. 1987], al permitir que se compruebe la disponibilidad por medio del testimonio de peritos o avisos publicados en la zona de empleo, sería correcta).

procurar la suspensión de la totalidad de la indemnización por discapacidad adjudicada al demandante, no puede procurar la suspensión de las prestaciones médicas otorgadas, “ya que las disposiciones de [el artículo que dispone el pago de servicios quirúrgicos y médicos razonables] se aplican a las lesiones, se produzca o no una pérdida de la capacidad para obtener ingresos”<sup>93</sup>.

82. En el segundo caso, *Doe c. Departamento de Recursos Humanos de Kansas*, una trabajadora indocumentada de México, Delia Butanda, sufrió lesiones en el trabajo en un frigorífico<sup>94</sup>. Interpuso una demanda de indemnización por accidente de trabajo usando el nombre (Victoria Acosta) y el número de seguridad social falsos que había usado originalmente para obtener empleo en el frigorífico. Le adjudicaron más de \$57.000 en concepto de indemnización por sus lesiones<sup>95</sup>. Más tarde, como consecuencia de la información transmitida por el Departamento de Seguros de Kansas, la Unidad de Fraudes y Abusos de la División de Indemnización por Accidentes de Trabajo descubrió la verdadera identidad de la señora Butanda<sup>96</sup>. Posteriormente, en una decisión en lo contencioso-administrativo que más tarde fue confirmada por la Corte Suprema de Kansas, se determinó que la señora Butanda había cometido un “acto fraudulento o abusivo” al obtener una indemnización por accidente de trabajo con una identidad falsa, acto que también constituía ocultamiento de un hecho sustancial<sup>97</sup>. Como consecuencia de este descubrimiento, le suspendieron la indemnización<sup>98</sup>.

83. Cabe destacar que, en su decisión, la Corte Suprema de Kansas reconoció que el empleador de la señora Butanda, NBP, “sabía o debería haber sabido” que ella era una trabajadora indocumentada y “aun así estuvo dispuesto a hacer la vista gorda cuando la contrató”. No obstante, la Corte razonó que la complicidad de NBP no era pertinente en la determinación de la culpabilidad de la señora Butanda por sus actos fraudulentos<sup>99</sup>.

84. La Comisión observa que, en la práctica, el efecto de la sentencia de la Corte Suprema de Kansas en el caso *Doe* ha sido que los trabajadores indocumentados, si sufren lesiones y quedan cesantes en el empleo bajo una identidad falsa, están obligados a revelar su verdadera identidad en las actuaciones para recibir una indemnización por accidente de trabajo, a fin de que el organismo apropiado pueda calcular correctamente el monto de las prestaciones adeudadas; de lo contrario, son enjuiciados por fraude si los descubren<sup>100</sup>. Sin embargo, una revelación de ese tipo automáticamente implica infracciones de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración<sup>101</sup>. Asimismo, como resultado del caso *Doe*, toda suma que se adjudique en Kansas con anterioridad al descubrimiento del uso de una identidad falsa puede anularse o suspenderse, lo cual significa que la adjudicación definitiva podría modificarse sobre la base de un acto realizado al comienzo de la relación laboral pero no sobre la base de la lesión, de la falta del empleador o de su conocimiento real o implícito de la situación migratoria del trabajador.

<sup>93</sup> 570 Pa., n. 12.

<sup>94</sup> 277 Kan. 795 (2004).

<sup>95</sup> *Acosta c. National Beef Packing Co., L.P.*, 273 Kan. 385 (2002). En esta decisión anterior, la Corte Suprema de Kansas determinó que a la señora Butanda (también conocida como Victoria Acosta) se le adeudaban \$57.936,72 de los \$78.608,38 que le habían adjudicado, suma que su empleador no había pagado y se había negado a pagar incluso antes de que se anulara el monto a raíz del descubrimiento del fraude.

<sup>96</sup> 277 Kan., 797.

<sup>97</sup> 277 Kan., 799-804.

<sup>98</sup> Véase *supra* n. 86. Sin embargo, al comienzo del caso, la Corte afirmó que la señora Butanda tenía “derecho legalmente a percibir las prestaciones que [ya] había recibido”. 277 Kan. 795; véase también, *supra* 273 Kan. 385 (2002) (mediante la cual se confirma el reclamo de la señora Butanda de \$57.936,72).

<sup>99</sup> 277 Kan. at 807 (al pedir trabajo en el frigorífico, la señora Butanda “reveló que no podía trabajar legalmente en el país debido a la visa o a la situación migratoria”).

<sup>100</sup> 277 Kan. 800 (en el cual se cita la conclusión del Tribunal de Distrito sobre la evolución de la preparación y el almacenamiento de expedientes [es decir, la digitalización y la rápida indexación de personas con el número de seguro social], en el sentido de que “sin el nombre y el número de seguro social de una persona, un organismo [...] no podría investigar debidamente y recabar información sobre esa persona o, como mínimo, tropezaría con enormes obstáculos para obtener información”).

<sup>101</sup> 8 U.S.C. § 1324c(a).



85. Los jurisperitos han advertido que, como resultado de *Doe* y otros casos similares, se “disuadirá” a los inmigrantes indocumentados de reclamar indemnizaciones por accidentes de trabajo porque el proceso “plantea el riesgo de intervención de funcionarios federales de inmigraciones”<sup>102</sup>. Advierten también que, “a pesar de cualquier complicidad y causalidad de su parte, los empleadores inescrupulosos se beneficiarán de costos más bajos de mano de obra” y los “trabajadores no autorizados [tienen] más razones para aferrarse a una identidad falsa, promoviendo [de esa forma] la usurpación de identidad”<sup>103</sup>.

86. La Comisión toma nota de dos casos en otras jurisdicciones de Estados Unidos que restringen el acceso de los trabajadores indocumentados a algunos recursos. En el caso *Balbuena c. IDR Realty, LLC*, el tribunal estatal supremo de Nueva York, basándose en el caso *Hoffman*, determinó que un trabajador indocumentado que había sufrido lesiones no podía reclamar salarios no percibidos en retribución por el trabajo realizado en Estados Unidos pero podía pedir el pago de salarios basados en los ingresos que el trabajador podía obtener en su país de origen<sup>104</sup>. En *Sanchez c. Eagle Alloy*, la Corte Suprema de Michigan denegó la revisión del fallo de un tribunal de apelaciones, afirmando que, sobre la base del caso *Hoffman*, debido a que los trabajadores habían cometido un delito (uso de identidad falsa), se debía suspender el pago de los salarios semanales no percibidos de los dos trabajadores indocumentados involucrados, que habían sido despedidos después de sufrir lesiones en el trabajo<sup>105</sup>.

87. Por último, en una decisión más reciente de la Junta Nacional de Relaciones Laborales y a la luz de la abundante jurisprudencia sobre estos temas acumulada a nivel estatal y federal en Estados Unidos, la Comisión considera importante mencionar el caso de *Mezonos Maven Bakery, Inc. and Puerto Rican Legal Defense and Education Fund (“Mezonos”)*<sup>106</sup>. En el caso *Mezonos*, la Junta Nacional de Relaciones Laborales determinó que, incluso en los casos en que no se cuestiona que fue el empleador, no los empleados, quien infringió la Ley de Reforma y Control de la Inmigración, a los empleados indocumentados que son despedidos indebidamente no se les pueden adjudicar salarios caídos sobre la base de tal infracción<sup>107</sup>. La Junta dejó en claro que tenía las manos atadas, “independientemente del mérito de los argumentos [de los demandantes]”, ya que, en el caso *Hoffman*, la Corte Suprema usó un lenguaje “neutral en relación con los infractores de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración”, es decir, sin tener en cuenta qué parte (el empleador o el empleado) había cometido la infracción, y observó que ni siquiera podría ordenar una reparación de ese tipo, ya que, en el caso *Hoffman*, la Corte determinó que la adjudicación de salarios caídos “trasciende los límites de la discreción reparadora de la Junta”. Por último, en el caso *Mezonos* la Junta resumió el fallo en el caso *Hoffman* señalando que, en los casos en que están involucrados trabajadores indocumentados y “[sin tener en cuenta] qué parte está infringiendo la ley, la consecuencia es una relación laboral ilícita [entre un empleador y un

<sup>102</sup> Fritz Ebinger, *Exposed to the Elements: Workers’ Compensation and Unauthorized Farm Workers in the Midwest* [A la intemperie: La indemnización por accidentes de trabajo y los trabajadores agrícolas no autorizados en la región centrooccidental], 13 Drake J. Agric. L. 263, 281 (2008). Véase también el documento de los peticionarios fechado el 1 de noviembre de 2006, págs. 21 y 22 (en el cual se cita a Brent I. Anderson, *The Perils of U.S. Employment for Falsely Documented Workers (and Whatever You Do, Don’t File a Work Comp Claim)* [Los peligros del empleo en Estados Unidos para los trabajadores con documentos falsos, y no se le ocurra presentar un reclamo de indemnización por accidente de trabajo], ponencia presentada en la Reunión de Invierno del Comité de Indemnización por Accidentes de Trabajo de la División de Derecho Laboral de la Federación de Colegios de Abogados de Estados Unidos en marzo de 2006, en la cual se señala que un fiscal federal auxiliar de Wichita, Kansas, hizo pública la práctica de verificar la situación migratoria de los trabajadores que presentan reclamos de indemnización por accidente de trabajo y que los empleadores y las compañías de seguros remiten a la fiscalía federal los casos que llaman la atención; la fiscalía enjuicia a esos empleados por fraude, lo cual en última instancia podría resultar en su deportación).

<sup>103</sup> Fritz Ebinger, *Exposed to the Elements: Workers’ Compensation and Unauthorized Farm Workers in the Midwest* [A la intemperie: La indemnización por accidentes de trabajo y los trabajadores agrícolas no autorizados en la región centrooccidental], 13 Drake J. Agric. L. 263, 281 (2008).

<sup>104</sup> 6 N.Y. 3d 338, 350, 370 (2006) (en el cual se afirma la sentencia de la División de Apelaciones, Primer Departamento).

<sup>105</sup> 658 N.W.2d 510, 519-21 (Tribunal de Apelaciones de Michigan, 2003), auto de avocación denegado en *Sanchez c. Eagle Alloy, Inc.*, 471 Mich. 851 (Mich. 2004).

<sup>106</sup> 357 NLRB No. 47 (2011).

<sup>107</sup> 357 NLRB, pág. 1, 4. En este caso, el empleador nunca pidió documentación de la autorización para trabajar cuando contrató a los trabajadores que posteriormente fueron despedidos indebidamente. Estos empleados trabajaron para el empleador durante períodos que abarcaron de cinco meses a ocho años y fueron despedidos después de que se quejaron de común acuerdo de prácticas laborales desleales.

trabajador indocumentado]”<sup>108</sup>. Por consiguiente, la Junta Nacional de Relaciones Laborales no puede cercenar las leyes federales “legitimando” esa relación ilegal con la adjudicación de reparaciones cuya finalidad es corregir infracciones laborales<sup>109</sup>.

88. Como ya se dijo, la diferencia de tratamiento puede atribuirse no solo al precedente jurisprudencial, sino también a la práctica de los funcionarios locales y federales. En ese sentido, tanto en el caso del señor Zumaya como en el caso del señor Lizalde, los funcionarios locales y federales colaboraron con particulares (empleadores y compañías de seguros) para sancionar la infracción de las leyes de inmigraciones; sin embargo, estos actos tuvieron lugar después que ambos trabajadores interpusieron una demanda de indemnización por accidente de trabajo y en detrimento de la tramitación de estos reclamos. La Comisión considera que los actos del Estado en este contexto tuvieron el efecto de extinguir las dos demandas de indemnización por accidente de trabajo, situación que no se habría producido si no hubiera sido por su situación migratoria irregular: el señor Lizalde fue deportado antes que concluyera el juicio y fue en este contexto que la compañía de seguros del empleador del señor Zumaya se negó a pagarle una indemnización por accidente de trabajo.

89. En el caso de autos, la Comisión observa que, a pesar del argumento del Estado de que hay otras prestaciones, además de los salarios perdidos, de las cuales pueden valerse los trabajadores indocumentados después del caso *Hoffman*, ni al señor Zumaya ni al señor Lizalde les pagaron en su totalidad los gastos de atención médica para las lesiones sufridas. Asimismo, el análisis precedente deja en claro que el Estado sometió a ambas víctimas, los señores Zumaya y Lizalde, en calidad de no nacionales que no tenían autorización para trabajar, a un régimen jurídico en relación con sus procedimientos de indemnización por accidentes de trabajo que es fundamentalmente diferente del régimen aplicable a otros trabajadores nacionales o autorizados.

90. Por lo tanto, la Comisión considera que el Estado no ha asegurado que las protecciones para los trabajadores plasmadas en la ley, incluidos los recursos para las violaciones de los derechos laborales, se reconozcan y se apliquen a todos los trabajadores sin discriminación. La Comisión reconoce que el Estado tiene la prerrogativa de enjuiciar a las personas que cometen fraudes relacionados con el seguro social, pero recalca que esos juicios no guardan relación alguna con el derecho de un trabajador indocumentado lesionado, y no deben afectarlo de ninguna manera, a recibir derechos laborales y gozar de ellos, como la indemnización por accidentes de trabajo, una vez que la persona ha entablado una relación laboral en Estados Unidos.

91. En la opinión de la Comisión, y sobre la base del expediente de este caso, el Estado no ha mostrado que esta diferencia en el trato se base en una justificación objetiva y razonable y persiga un objetivo legítimo o que los medios sean razonables y proporcionales al fin buscado<sup>110</sup>. El Estado ha descrito a grandes rasgos varios programas y mecanismos para proteger a los trabajadores y sancionar a los empleadores que

<sup>108</sup> 357 NLRB, págs. 2 y 3 (en el cual se cita el caso *Hoffman*, pág. 148).

<sup>109</sup> 357 NLRB, pág. 3.

<sup>110</sup> La CIDH faltaría a su deber si no rechazara aquí el argumento de que la discriminación contra los trabajadores indocumentados los disuade de buscar trabajo en contravención de las leyes estadounidenses. Por el contrario, la Comisión considera que exigir a los empleadores que proporcionen la misma reparación a todos los empleados, sean indocumentados o no, sería más eficaz para alcanzar ese fin. Si a los trabajadores indocumentados se les debe pagar lo mismo, se los debe tratar de la misma manera y se les deben proporcionar las mismas reparaciones con arreglo a derecho, los incentivos para contratarlos son menores. Además, la Comisión observa que medidas tales como la denegación de indemnización por accidentes de trabajo o la denegación de ciertas prestaciones vinculadas a la indemnización por accidentes de trabajo a raíz del caso *Hoffman* no han desincentivado el empleo de trabajadores indocumentados: en 2000 había alrededor de 5,5 millones de trabajadores no autorizados inmigrantes en Estados Unidos, que representaban 3,8% de la fuerza laboral. Con pequeñas variaciones, esta cifra aumentó constantemente hasta fines de 2012, en que el número estimado de trabajadores no autorizados inmigrantes ascendía a 8,1 millones o 5,1% de la fuerza laboral. Véanse Jeffrey Passel y D’Vera Cohn, *Share of Unauthorized Immigrant Workers in Production, Construction Jobs Falls Since 2007: In States, Hospitality, Manufacturing and Construction are Top Industries* [Desde 2007 disminuye la proporción de trabajadores inmigrantes no autorizados en empleos en la producción y en la construcción: en los estados, las principales industrias son hotelería, manufacturas y construcción], Centro de Investigaciones Pew (marzo de 2015), pág. 5; Jeffrey Passel y D’Vera Cohn, *Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010* [Inmigrantes no autorizados: tendencias nacionales y estatales] (1 de febrero de 2011), pág. 17.

infringen las leyes laborales. Sin embargo, el Estado no presenta ningún nexo concreto entre lo general y lo específico; no ha demostrado que se hayan tomado medidas para asegurar la igualdad efectiva de los señores Zumaya y Lizalde en la obtención de una indemnización por accidente de trabajo igual a la que reciben homólogos documentados en una situación similar o en el combate de las prácticas discriminatorias observadas.

92. Sobre la base de lo que antecede, la Comisión considera que, al denegar a ambas víctimas acceso a recursos iguales a los que están al alcance de otros trabajadores lesionados, el Estado les ha negado la protección de la igualdad ante la ley, en violación del artículo II de la Declaración Americana.

**B. Derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles y derecho de justicia (artículos XVII y XVIII de la Declaración Americana)**

93. Los artículos XVII y XVIII de la Declaración Americana disponen lo siguiente:

Artículo XVII. Toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales.

Artículo XVIII. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

94. Con respecto al derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles, consagrado en el artículo XVII de la Declaración Americana, la Comisión recalca que este derecho implica el reconocimiento de que toda persona tiene derechos y obligaciones basados en la sola condición de ser humano. Como tal, este derecho es un requisito o una condición esencial para el goce de todos los derechos e impone límites importantes a la acción del Estado<sup>111</sup>. La Comisión observa que no reconocer la personalidad jurídica perjudica la dignidad humana porque vuelve a la persona vulnerable a la inobservancia de sus derechos por el Estado o por otros<sup>112</sup>.

95. La Comisión destaca que la Declaración Americana, a diferencia de otros instrumentos internacionales, incluye específicamente en el artículo XVII el derecho a “gozar de los derechos civiles fundamentales”, uno de los cuales es el derecho a trabajar. En la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante la “Carta de la OEA” o la “Carta”) se estableció por primera vez este derecho en el artículo 45 (b), que dispone que “[e]l trabajo es un derecho y un deber social”. Asimismo, la Carta señala que este derecho debe observarse en “condiciones aceptables”, es decir, las que “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”<sup>113</sup>.

96. En el caso de autos, la Comisión observa que los programas de indemnización por accidentes de trabajo y las prestaciones que se proveen por medio de ellos se encuadran plenamente en el concepto de “condiciones aceptables” prescrito en la Carta de la OEA. Los pagos de gastos de atención médica por lesiones sufridas en el trabajo y los pagos por discapacidad, entre otros, son justamente los tipos de condiciones que aseguran la vida, la salud y un nivel económico decoroso cuando una circunstancia tal como

<sup>111</sup> Independientemente de la condición existencial o jurídica de los dos trabajadores indocumentados, la Comisión considera que tienen plena personería jurídica en las circunstancias presentadas. Los señores Zumaya y Lizalde procuraron que se reconocieran los derechos económicos y sociales que tienen como trabajadores de acuerdo con los sistemas de indemnización por accidentes de trabajo a los cuales ambos aportaron, a diferencia del reconocimiento de ciertos derechos políticos, como el derecho a votar en Estados Unidos, que normalmente no se confiere a las personas que no son ciudadanas del país.

<sup>112</sup> Corte IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y costas, Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 180.

<sup>113</sup> Artículos 34 (g) y 45 (b) de la Carta de la OEA; artículo XIV de la Declaración Americana.

un accidente priva al trabajador de la posibilidad de trabajar. Además, no corregir el agravio con una reparación correcta o proporcional en el caso de estos trabajadores indocumentados constituye una falta de reconocimiento impermisible de su personalidad jurídica. En efecto, este desconocimiento crea un limbo jurídico en el cual las violaciones cometidas en contra de ellos no se reconocen con arreglo a derecho.

97. Basándose en un examen de las decisiones de esta Comisión y los principios del derecho internacional, la CIDH considera que el Estado no debe negar a los trabajadores indocumentados la protección de sus derechos humanos debido a infracciones de normas de inmigraciones. En otras palabras, no se deduce que una infracción de leyes internas (civiles) en un campo pueda usarse para privar a la persona de la protección de sus derechos en otro campo. La CIDH recalca que una infracción de las leyes de inmigraciones de un Estado no exime al Estado del cumplimiento de la obligación que le impone tanto el derecho interno como el derecho internacional de corregir la violación de derechos laborales. Llegar a una conclusión diferente sería proveer una manera indirecta pero sumamente eficaz de discriminar contra trabajadores migrantes indocumentados al negarles la personalidad jurídica y al crear la desigualdad jurídica entre personas.

98. Como esta Comisión ha señalado anteriormente, los artículos XVII y XVIII se fundamentan en el reconocimiento y la protección por el Estado de los derechos civiles y constitucionales fundamentales de la persona. El artículo XVIII prescribe además un papel fundamental para los tribunales del Estado, que consiste en asegurar y proteger estos derechos fundamentales<sup>114</sup>. Por su parte, el artículo XVIII de la Declaración Americana establece que todas las personas tienen derecho a recurrir a la justicia cuando sufren violaciones de los derechos humanos<sup>115</sup>. Este derecho tiene un alcance similar al derecho a la protección judicial y las garantías plasmados en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que se entiende que abarca el derecho de toda persona a recurrir a un tribunal cuando se haya violado cualquiera de sus derechos y a que un tribunal competente, imparcial e independiente realice una investigación judicial a fin de determinar si se ha cometido una violación de sus derechos, así como el derecho correspondiente a obtener reparaciones por el daño sufrido<sup>116</sup>.

99. La Comisión ha afirmado durante muchos años que no es la existencia formal de recursos judiciales lo que demuestra debida diligencia, sino que estos recursos sean adecuados y efectivos<sup>117</sup>. La “efectividad” de un recurso judicial tiene dos aspectos: uno normativo y otro empírico<sup>118</sup>. El aspecto normativo se refiere a la idoneidad del recurso, es decir, su capacidad para determinar si se ha producido una violación de derechos humanos y para obtener respuestas o resultados positivos, medidos principalmente desde el punto de vista de si ofrece la posibilidad de proporcionar una reparación adecuada para las violaciones de derechos humanos<sup>119</sup>.

<sup>114</sup> CIDH, Informe No. 51/01, Caso 9903, *Rafael Ferrer-Mazorra y otros*, Estados Unidos, 4 de abril de 2001, párr. 243.

<sup>115</sup> CIDH, Informe No. 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan (Gonzales) y otros* (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 172; CIDH, Informe No. 54/01, Caso 12.051, *Maria Da Penha Maia Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 37.

<sup>116</sup> CIDH, Informe No. 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan (Gonzales) y otros* (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 172; CIDH, Informe No. 40/4, Caso 12.053, *Comunidades indígenas mayas del distrito de Toledo* (Belice), párr. 174; CIDH, Informe No. 54/01, Caso 12.051, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 37.

<sup>117</sup> Véase CIDH, Informe No. 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan (Gonzales) y otros* (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 173; CIDH, Informe No. 81/10, Caso 12.562, *Wayne Smith, Hugo Armendatriz y otros*, Estados Unidos, 12 de julio de 2010, párr. 62; CIDH, Informe Admisibilidad No. 52/07, Petición 1490-05, Admisibilidad, *Jessica Gonzales y otros (Estados Unidos)*, 24 de julio de 2007, párr. 42; CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68 (20 de enero de 2007), párr. 26. Véase también Corte IDH, Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros). Sentencia del 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 235; CIDH, Informe No. 105/09, Petición P-592-07, Admisibilidad, *Grupo de Tratado Hul’Qumi’Num*, Canadá, 30 de octubre de 2009, párr. 31.

<sup>118</sup> CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc.4 (septiembre de 2007) (en adelante “Informe de la CIDH sobre el acceso a la justicia”), párr. 245, en el cual se cita a Courtis C., *El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos*, en Víctor Abramovich, Alberto Bovino y Christian Courtis (comp.) “La aplicación de los tratados de derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década (1994-2005)”, Buenos Aires, CELS y Editores del puerto.

<sup>119</sup> *Íd.*, párrs. 246-47.

100. El segundo aspecto, es decir, la índole empírica del recurso, se refiere a las condiciones políticas o institucionales que permiten que un recurso legalmente reconocido “cumpla su propósito” o “produzca el resultado previsto”<sup>120</sup>. En este sentido, tal como la Comisión ha señalado anteriormente, un recurso no es efectivo cuando es “ilusorio” y excesivamente oneroso para la víctima o cuando el Estado no ha asegurado su debida aplicación por las autoridades judiciales<sup>121</sup>.

101. Por lo tanto, cuando el aparato del Estado deja violaciones de derechos humanos sin sancionar y no se restablece con prontitud el pleno goce de los derechos humanos de la víctima, el Estado no está cumpliendo sus deberes positivos con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos<sup>122</sup>. El mismo principio se aplica cuando el Estado permite que los particulares actúen libremente y con impunidad en detrimento de los derechos reconocidos en los instrumentos que rigen el sistema interamericano de derechos humanos.

102. La Comisión sostiene además que hay una conexión directa entre la idoneidad de los recursos judiciales disponibles, mencionados anteriormente, y la posibilidad real de la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales. La CIDH ha señalado que el principio de la igualdad de armas forma parte del derecho de justicia, en vista de que los tipos de relaciones que se rigen por derechos sociales por lo general generan y presuponen condiciones de desigualdad entre las partes en una controversia, como entre trabajadores y empleadores o entre el beneficiario de un servicio social y el Estado que lo provee. Esa desigualdad suele traducirse en desventajas en el marco de los procedimientos judiciales<sup>123</sup>.

103. La CIDH considera que la desigualdad real entre las partes en un procedimiento da lugar al deber del Estado a tomar todas las medidas que sean necesarias para reducir las deficiencias que frustren la protección efectiva de los derechos que están en juego. La Comisión Interamericana ha observado también que las circunstancias particulares de un caso podrían determinar la necesidad de ciertas garantías, además de las prescritas explícitamente en los instrumentos pertinentes de derechos humanos, para que haya un juicio imparcial. Para la CIDH, esas garantías consisten en reconocer y corregir toda desventaja real que las partes en un procedimiento podrían tener, observando de esta forma el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminar<sup>124</sup>.

104. En el contexto de este caso en particular, los señores Lizalde y Zumaya interpusieron una demanda de indemnización por accidente de trabajo a raíz de las graves lesiones que sufrieron en el trabajo y que afectaron su integridad física, dejándoles secuelas persistentes. Los intereses en juego, por lo tanto, no se limitaban a sus derechos sociales y económicos en general, sino que estaban relacionados muy concretamente con su integridad personal e incluían la necesidad de seguir recibiendo tratamiento médico.

105. En el caso de autos, la Comisión observa que el señor Lizalde no tuvo acceso a una audiencia integral e imparcial en los tribunales. Al principio tuvo acceso a un mecanismo de indemnización por accidentes de trabajo<sup>125</sup>, pero su deportación antes de que concluyera el procedimiento que había iniciado fue un factor importante que dejó sin efecto el segundo elemento (la índole empírica) del recurso judicial. Cuando lo deportaron, el procedimiento para obtener una indemnización por accidente de trabajo no pudo producir el resultado previsto, ya que las leyes de Kansas exigen que el trabajador esté físicamente presente para continuar su caso. En el caso del señor Zumaya, su abogado le aconsejó que aceptara un arreglo con su

---

<sup>120</sup> *Íd.*, párr. 251.

<sup>121</sup> *Íd.*

<sup>122</sup> CIDH, Informe No. 80/11, Caso 12.626, *Jessica Lenahan (Gonzales) y otros* (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 173; CIDH, *Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México*, OEA/Ser. L/V/II.117. Doc. 44 (7 de marzo de 2003), párr. 51.

<sup>123</sup> Informe de la CIDH sobre el acceso a la justicia, *supra*, párrs. 19 y 20.

<sup>124</sup> Informe de la CIDH sobre el acceso a la justicia, *supra*, párr. 20.

<sup>125</sup> Tanto en Pensilvania como en Kansas, el órgano decisorio es contencioso-administrativo.

empleador por una suma inferior a la que los expertos estiman que habría recibido si hubiera sido ciudadano estadounidense<sup>126</sup>.

106. Con respecto a la situación del señor Lizalde, el Estado alega que, aunque posiblemente sea más difícil, no es imposible para un trabajador continuar con un reclamo después de ser deportado y que, de todas maneras, el señor Lizalde y sus abogados no trataron de continuar el procedimiento después de la deportación solicitando un permiso de entrada condicional humanitaria en Estados Unidos.

107. Al respecto, la CIDH observa que una persona deportada puede solicitar una visa de no inmigrante o de entrada condicional humanitaria, que le permite ingresar al país y cumplir el requisito de presencia para continuar un reclamo de indemnización por accidente de trabajo. Sin embargo, la CIDH observa también que los trabajadores indocumentados probablemente tropiecen con obstáculos para reingresar con una visa de no inmigrante<sup>127</sup>. Para superar esos obstáculos, al solicitar una visa de no inmigrante tendrían que presentar también una solicitud de exención de su inadmisibilidad<sup>128</sup>. Por ejemplo, para solicitar un permiso de entrada condicional humanitaria se requiere lo siguiente: 1) una solicitud de documento de viaje (formulario 131), con un costo de tramitación de \$360 por solicitante de entrada condicional; 2) como las personas con permiso de entrada condicional no pueden trabajar, tienen que buscar a alguien que los patrocine en Estados Unidos y el patrocinador tiene que llenar y presentar el formulario I-134, Declaración jurada de sostenimiento económico; y 3) enviar por correo esos documentos, cargos y una explicación de los motivos por los cuales se debería otorgar permiso de entrada condicional humanitaria a uno de dos lugares en el estado de Texas<sup>129</sup>. Aunque el Gobierno de Estados Unidos no especifica el plazo para analizar las solicitudes de entrada condicional humanitaria y tomar una decisión al respecto, dice que, si no se recibe una respuesta dentro de los 120 días siguientes a la presentación de la solicitud, el día 121 o con posterioridad el solicitante podrá, por correo únicamente, contactarse con la Rama de Entrada Condicional, que es la unidad que se encarga de tomar una decisión en relación con estas solicitudes<sup>130</sup>.

108. En resumen, ambos procedimientos para regresar a Estados Unidos son complejos y costosos<sup>131</sup> y podrían llevar mucho tiempo, de modo que, para los trabajadores que se van voluntariamente y ciertamente para los dos trabajadores de este caso, son excesivamente onerosos. Asimismo, no hay ninguna garantía de que se acepten las solicitudes<sup>132</sup>.

<sup>126</sup> Esto se basa en el análisis hecho por su abogado de la jurisprudencia que existía en Pensilvania en ese momento. La Comisión observa que algunos expertos han interpretado la decisión en el caso *Reinforced Earth Co.*, 570 Pa. 464 (2002) en el sentido de que prohíbe que los trabajadores indocumentados reciban indemnización por accidentes de trabajo por razones de política pública.

<sup>127</sup> U.S. Department of State, "Visa Ineligibilities" [Motivos de inhabilitación para obtener visas] (consultado por última vez el 11 de diciembre de 2015), <http://travel.state.gov/content/visas/en/general/ineligibilities.html#visa> (entre ellas, véase la sección 212(a)).

<sup>128</sup> Cabe señalar que el cargo de tramitación de la exención de inadmisibilidad es de \$585. Véase más información sobre la solicitud de exención en USCIS, "I-601, Application for Waiver on Grounds of Inadmissibility" [I-601, Solicitud de exención por motivo de inadmisibilidad] (edición del 22 de mayo de 2015), <http://www.uscis.gov/i-601>.

<sup>129</sup> U.S. Department of Homeland Security, U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS), "Humanitarian Parole" [Entrada condicional humanitaria], <http://www.uscis.gov/humanitarian/humanitarian-parole> (consultado por última vez el 10 de junio de 2015).

<sup>130</sup> U.S. Department of Homeland Security, U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS), "Humanitarian Parole" [Entrada condicional humanitaria], <http://www.uscis.gov/humanitarian/humanitarian-parole> (consultado por última vez el 10 de junio de 2015).

<sup>131</sup> El costo de la tramitación en sí es elevado, pero la Comisión también tiene en cuenta los costos conexos, que también podrían ser elevados, como el envío de los papeles por un servicio de mensajería internacional, la obtención de un pasaporte (si es necesario) y el viaje internacional (transporte, alojamiento, comidas, etc.).

<sup>132</sup> En un estudio realizado por la Contraloría del Gobierno de Estados Unidos (GAO), en el cual se analizaron las decisiones relativas a solicitudes de entrada condicional humanitaria durante el período del 1 de octubre de 2001 al 30 de junio de 2007, se observó que una de las diez razones principales de la denegación de solicitudes, que representaba 13% de las denegaciones, era que el solicitante había cometido anteriormente una infracción migratoria o un delito. Además, en el mismo estudio se observó que, aunque los ciudadanos mexicanos representaban el mayor número de solicitantes de entrada condicional humanitaria, a 82% de los solicitantes mexicanos se les negaba el permiso. Véase U.S. GAO, "Immigration Benefits: Internal Controls for Adjudicating Humanitarian Parole Cases are Generally Effective, but Some Can Be Strengthened" [Prestaciones migratorias: Los controles internos para decidir los casos de entrada condicional humanitaria por lo general son efectivos, pero algunos podrían reforzarse] GAO-08-282 (febrero de 2008), págs. 15-17 (en el cual se [continúa])

109. La Comisión observa también que estos obstáculos permiten que los trabajadores indocumentados sean explotados y sufran discriminación con pocas garantías, o ninguna, de protección judicial. En ese sentido, la Comisión toma nota de las opiniones del juez Breyer de la Corte Suprema de Estados Unidos en su voto disidente en el caso *Hoffman*, en las cuales reconoció la gran posibilidad de que se explote a los trabajadores indocumentados “si no hay sanciones reales para las infracciones de las leyes laborales [cometidas contra trabajadores indocumentados] fuera del anuncio [de órdenes de cesar y desistir] y la posibilidad de que a los infractores reincidentes se les acuse de desacato”<sup>133</sup>.

110. Basándose en su examen del derecho internacional y los precedentes del sistema interamericano<sup>134</sup>, la CIDH concluye que cuando una persona, independientemente de su situación migratoria y tenga o no autorización para trabajar, entabla una relación de empleo, tiene los mismos derechos que todos los demás trabajadores y los Estados están obligados a respetar, proteger y garantizar esos derechos.

111. El análisis realizado por la Comisión del fondo de este caso indica que la rama judicial del Estado no ha reconocido plenamente el derecho de las víctimas a la no discriminación y el derecho del señor Lizalde a la personalidad jurídica ni ha protegido de manera adecuada o efectiva los derechos de las víctimas como trabajadores de acuerdo con lo dispuesto en la Declaración Americana. Aunque las víctimas lograron interponer demandas de indemnización por accidente de trabajo y entablar juicio contra los empleadores por incumplimiento de las condiciones de la indemnización por accidentes de trabajo, toda reparación que pueden otorgar los tribunales está condicionada, reducida o denegada debido a la situación migratoria de los trabajadores, condición que no puede usarse legítimamente para privar a los trabajadores perjudicados en el trabajo del derecho a recibir una reparación por una lesión grave.

112. Al llegar a esta conclusión, la Comisión toma en consideración la situación de ambos trabajadores. En el caso del señor Lizalde, que no pudo obtener prestaciones médicas completas y que, a diferencia del señor Zumaya, no llegó a un arreglo con su empleador, el Estado ha demostrado que la existencia de un juicio entablado por un trabajador para recibir indemnización no basta para suspender la deportación, lo cual aumenta el riesgo de que no se hagan valer los derechos de los trabajadores indocumentados de manera adecuada en el sistema judicial. En el caso del señor Zumaya, la Comisión tiene en cuenta los alegatos de los peticionarios y del Estado pero considera que no tiene suficientes elementos para determinar que se infringieron los derechos del señor Zumaya de conformidad con los artículos XVII y XVIII de la Declaración Americana. Concretamente, no tiene información sobre las condiciones y las razones del arreglo al que llegó con su empleador ni sobre las repercusiones de este arreglo en los reclamos presentados a la CIDH. A pesar de la falta de información con respecto al arreglo del señor Zumaya, las partes presentaron suficientes pruebas de la incertidumbre que enfrentan los trabajadores indocumentados con respecto al resultado de sus reclamos. En ese sentido, la Comisión reconoce que los resultados obtenidos por los trabajadores indocumentados con sus reclamos han sido mixtos, en vista de que el sistema de indemnización por accidentes de trabajo en Estados Unidos es un collage de cincuenta sistemas diferentes con distintas interpretaciones de la decisión en el caso *Hoffman*.

113. En ese sentido, la Comisión señala las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), de las Naciones Unidas, en relación con Estados Unidos, que respaldan su conclusión en el caso de autos: en la parte pertinente, el Comité recalca que las decisiones de la Corte

[continuación]

señala que la decisión es discrecional y que los funcionarios que se encargan de tomar las decisiones señalaron que “ninguna de las razones en sí lleva automáticamente a la descalificación”, 13, 21.

<sup>133</sup> *Hoffman*, 154. Véase también Fritz Ebinger, *Exposed to the Elements: Workers' Compensation and Unauthorized Farm Workers in the Midwest* [A la intemperie: La indemnización por accidentes de trabajo y los trabajadores agrícolas no autorizados en la región centrooccidental], 13 Drake J. Agric. L. 263, 280 (2008) (en el cual concluye que “si los empleadores saben que no serán responsables de los gastos de atención médica de los trabajadores no autorizados que sufran lesiones, naturalmente tendrán un incentivo económico para buscar y contratar trabajadores no autorizados. Como mínimo, algunos empleadores harían la vista gorda y aceptarían documentos falsos a sabiendas con el pretexto de que parecen ‘auténticos dentro de lo razonable’”).

<sup>134</sup> Véase, por ejemplo, OC-18/03, párrs. 133-34.

Suprema de Estados Unidos como la emitida en el caso *Hoffman* “han socavado aún más la capacidad de los trabajadores de minorías raciales, étnicas y nacionales para obtener protección jurídica y reparación en casos de trato discriminatorio en el trabajo, salarios impagos o retenidos, o lesiones o enfermedades relacionados con el trabajo”<sup>135</sup>.

114. Sobre la base de lo que antecede, la Comisión concluye que el Estado es responsable de la violación de los derechos del señor Lizalde amparados por los artículos XVII y XVIII de la Declaración Americana.

### C. Derecho a la seguridad social (artículo XVI de la Declaración Americana)

115. El artículo XVI de la Declaración Americana dispone lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.

116. Como se explica en la sección precedente, la Carta de la OEA dispone en el artículo 45 (b) que las condiciones de trabajo aceptables son aquellas que “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”<sup>136</sup>. La Comisión también considera procedente señalar en este sentido que en el artículo 45 (h) de la Carta se hace un llamamiento explícito al “desarrollo de una política eficiente de seguridad social”, en tanto que en el artículo 46, sobre el tema de la integración regional, los Estados Miembros consideran que es necesario “armonizar la legislación social [...] especialmente en el campo laboral y de la seguridad social, a fin de que los derechos de los trabajadores sean igualmente protegidos”.

117. La Comisión considera que el derecho de todos los trabajadores a recibir prestaciones emanadas de la relación laboral, como las que están comprendidas en los sistemas de indemnización por accidentes de trabajo, forma parte de un grupo de derechos económicos y sociales que deben acompañar a las libertades civiles y políticas para la plena protección de los derechos humanos, como los derechos a la propiedad o a la personalidad jurídica<sup>137</sup>. Las prestaciones tales como el acceso a tratamientos y servicios médicos pagados por el empleador para sufragar el costo de la curación de lesiones sufridas en el trabajo, así como los pagos por discapacidad para proporcionar una fuente de ingresos al trabajador lesionado a fin de que pueda mantenerse durante el tiempo en que la discapacidad le impida trabajar, son cruciales y necesarias para cumplir las normas de seguridad social establecidas en la Carta de la OEA y en el artículo XVI de la Declaración Americana. El acceso a tratamientos y servicios médicos también está relacionado con el derecho a la integridad personal. Los trabajadores ganan estas prestaciones, que forman parte de la indemnización por accidentes de trabajo. Por lo tanto, la Comisión considera que los programas de indemnización por accidentes de trabajo en general, en la forma que tienen en los estados de Estados Unidos, procuran ofrecer protecciones a los trabajadores en momentos de vulnerabilidad y, por consiguiente, se encuadran plenamente en el ámbito de la “seguridad social”.

118. La Corte Interamericana ha refrendado una posición similar. En su opinión consultiva sobre la *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, mencionó la seguridad social como un

<sup>135</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, “Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial”, CERD/C/USA/CO/6 (mayo de 2008), párr. 28.

<sup>136</sup> Artículos 34 (g) y 45 (b) de la Carta de la OEA; artículo XIV de la Declaración Americana.

<sup>137</sup> Véase también Brief for the Academy of Human Rights and International Humanitarian Law of the American University Washington College of Law and the Human Rights Program of the Universidad Iberoamericana de México as Amicus Curiae [Escrito presentado en calidad de amicus curiae para la Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Facultad de Derecho Washington de American University y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana de México], págs. 53-59, Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.



derecho que poseen todos los trabajadores, independientemente de su situación migratoria, que reviste una “importancia fundamental [...] pero se lo infringe con frecuencia”<sup>138</sup>. La Comisión considera ilustrativa la opinión del juez Sergio García Ramírez en su voto concurrente, en el cual menciona la seguridad social como derecho “particularmente importante” que ayuda a determinar el “marco general para la prestación de servicios y la protección y el bienestar de aquellos que los proporcionan”<sup>139</sup>.

119. Los derechos laborales son también derechos humanos<sup>140</sup>. La Comisión observa que el derecho a la seguridad social, entre otros, es similar a lo dispuesto en otros instrumentos internacionales en este sentido. Por ejemplo, Estados Unidos es miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo especializado de las Naciones Unidas<sup>141</sup>.

120. En su *Note on the Dignity and Rights of Migrant Workers in an Irregular Situation* [Nota sobre la dignidad y los derechos de los trabajadores migrantes en situación irregular], la OIT ha aclarado que “salvo que se indique otra cosa, todas las normas internacionales del trabajo abarcan a todos los trabajadores, independientemente de su nacionalidad o situación migratoria. La falta de protección laboral de los trabajadores migrantes en situación irregular socava la protección en general para los trabajadores migrantes legalmente residentes y para los trabajadores que son ciudadanos del país”<sup>142</sup>. Asimismo, Estados Unidos, en calidad de miembro de la OIT, está obligado a “respetar, promover y hacer realidad” los principios contenidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que fue adoptada en 1998 (“Declaración de la OIT de 1998”)<sup>143</sup>. Uno de estos principios fundamentales es la eliminación de la discriminación en la contratación, la asignación de tareas, las condiciones de trabajo, la remuneración, las prestaciones, los ascensos, las cesantías y la conclusión de la relación laboral<sup>144</sup>.

121. Además, la Comisión observa que Estados Unidos es signatario del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), que complementa el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)<sup>145</sup>. Los tres signatarios (Canadá, México y Estados Unidos) decidieron en el ACLAN comprometerse a promover 11 principios laborales que se aplican a los “trabajadores” (incluidos los que no son ciudadanos), entre ellos la prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; la indemnización en los casos de lesiones

<sup>138</sup> Véase Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 157.

<sup>139</sup> Lista no exhaustiva del juez Sergio García de derechos “particularmente importantes”: prohibición del trabajo obligatorio o forzado, eliminación de toda forma de discriminación en las disposiciones laborales, abolición del trabajo de menores, protección de las trabajadoras y los derechos correspondientes a la remuneración, el día laboral, descanso y vacaciones, salud y seguridad en el trabajo, asociación para formar sindicatos y negociaciones colectivas. OC-18/03 Voto concurrente), párr. 33.

<sup>140</sup> Véase Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18; véase también la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>141</sup> Véase ILO, Official Relations Branch, Lista por orden alfabético de los Estados Miembros de la OIT, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/country.htm>.

<sup>142</sup> ILO, *Note on the Dignity and Rights of Migrant Workers in an Irregular Situation* [Nota sobre la dignidad y los derechos de los trabajadores migrantes en situación irregular], presentada a la OIT en Bruselas (30 de noviembre de 2011).

<sup>143</sup> Los Estados Miembros de la OIT están obligados a hacerlo hayan ratificado o no los convenios pertinentes de la OIT. OIT, “Acerca de la Declaración”, <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/lang-es/index.htm>. De los ocho convenios fundamentales, Estados Unidos ha ratificado dos: número 105 sobre el trabajo forzoso y número 182 sobre las peores formas de trabajo infantil.

<sup>144</sup> OIT, Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, <http://www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/lang-es/index.htm> (consultado por última vez el 10 de junio de 2015).

<sup>145</sup> Estados Unidos, México y Canadá firmaron el ACLAN el 14 de septiembre de 1993. El ACLAN, que entró en vigor el 1 de enero de 1994, es uno de los acuerdos complementarios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Según la Comisión para la Cooperación Laboral, la organización internacional creada en el marco del ACLAN, los tres signatarios procuran mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida y “proteger, fortalecer y hacer valer los derechos básicos de los trabajadores”. Véase Comisión para la Cooperación Laboral, “El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte”, <http://www.naalc.org/spanish/naalc.shtml>.

de trabajo o enfermedades ocupacionales y la protección de los trabajadores migrantes<sup>146</sup>. Por lo tanto, no solo de acuerdo con las normas interamericanas, sino también sobre la base de otros tratados y convenios internacionales, Estados Unidos tiene la obligación de asegurar que todos los trabajadores tengan acceso efectivo a programas de seguridad social que protegen a los trabajadores que sufren lesiones en el trabajo y les proporcionan reparaciones.

122. Por último, la Comisión observa que hay dos programas de la Administración de Seguridad Social de Estados Unidos que benefician a los trabajadores que, debido a lesiones sufridas, no puedan trabajar durante 12 meses como mínimo, entre otros. Sin embargo, la Comisión observa que estos programas no estaban al alcance de las dos víctimas y no estarían al alcance de los numerosos trabajadores indocumentados que residen en Estados Unidos temporalmente. El primer programa, Beneficios de Seguridad Social por Discapacidad (SSDI), que paga prestaciones a trabajadores lesionados y a sus familiares, puede usarse solamente si la persona trabajó el número requerido de trimestres antes de presentar el reclamo<sup>147</sup>. El número de trimestres requerido depende de la edad que tenía la persona en el momento en que se produjo el suceso causante de la discapacidad. En los casos de los señores Zumaya y Lizalde, el número requerido habría sido 20 trimestres, es decir, cinco años<sup>148</sup>. El segundo programa, Seguridad de Ingreso Suplementario (SSI), efectúa pagos mensuales a personas que tienen bajos ingresos y escasos recursos y que son mayores de 65 años, ciegas o discapacitadas. Tratándose de una persona que no sea ciudadana, debe demostrar que es un “extranjero calificado” y que también cumple una de las condiciones que permite a los extranjeros calificados recibir prestaciones del programa de Seguridad de Ingreso Suplementario<sup>149</sup>.

123. Por lo tanto, en vista de que ni el señor Zumaya ni el señor Lizalde podían recibir prestaciones integrales en el marco de los programas de indemnización por accidentes de trabajo de Pensilvania y Kansas, respectivamente, y debido a las decisiones contrarias emitidas por los tribunales federales y estatales en relación con el asunto, la CIDH concluye que Estados Unidos no ha asegurado el derecho a la seguridad social de estos dos trabajadores. Por lo tanto, la Comisión concluye que el Estado ha violado el artículo XVI de la Declaración Americana en detrimento de los señores Zumaya y Lizalde.

## VII. MEDIDAS SUBSIGUIENTES AL INFORME No. 83/15

124. El 29 de diciembre de 2015, la Comisión Interamericana aprobó electrónicamente el Informe No. 83/15 sobre el fondo en este asunto, que abarca los párrafos 1 a 123 *supra*, con las siguientes recomendaciones para el Estado:

<sup>146</sup> Principios 9 a 11. Comisión para la Cooperación Laboral, “Anexo 1: Principios laborales”, <http://www.naalc.org/spanish/agreement9.shtml>.

<sup>147</sup> SSA, Beneficios por incapacidad (mayo de 2014), pág. 6, <https://www.ssa.gov/pubs/ES-05-10929.pdf>.

<sup>148</sup> SSA, Beneficios por incapacidad (mayo de 2014), pág. 6, <https://www.ssa.gov/pubs/ES-05-10929.pdf>. De acuerdo con sus respectivas declaraciones, en el momento en que sufrieron lesiones en el lugar de trabajo, el señor Zumaya tenía 34 años, y el señor Lizalde, 37. El señor Zumaya declaró que había trabajado un año y dos meses en total; por su parte, el señor Lizalde declaró que había trabajado ocho meses.

<sup>149</sup> SSA, Seguridad de Ingreso Suplementario (SSI) (agosto de 2012), pág. 4, <https://www.ssa.gov/pubs/ES-05-11090.pdf>; SSA, Requisitos para tener derecho a Seguridad de Ingreso Suplementario – edición de 2015, <https://www.ssa.gov/espanol/comprendiendoSSI/requisitos.htm> (consultado por última vez el 16 de diciembre de 2015). Las categorías de “extranjeros calificados” son las siguientes: extranjeros que ingresaron legalmente para residir de manera permanente en Estados Unidos; extranjeros cuya entrada condicional fue autorizada de acuerdo con el artículo 203(a)(7) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA) que estaba en vigor el 1 de abril de 1980; extranjeros cuya entrada condicional en Estados Unidos fue autorizada de acuerdo con el artículo 212(d)(5) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad para un período de un año como mínimo; refugiado cuya entrada en Estados Unidos fue autorizada de acuerdo con el artículo 207 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad; extranjeros a quienes se otorgó asilo de acuerdo con el artículo 208 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad; extranjero cuya deportación fue suspendida de acuerdo con el artículo 243(h) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad que estaba en vigor el 1 de abril de 1997 o cuya expulsión fue suspendida de acuerdo con el artículo 241(b)(3) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad; o “cubano o haitiano entrante” de acuerdo con el artículo 501(e) de la Ley de Asistencia para la Educación de Refugiados de 1980 o que se encuentre en una situación en la cual deba ser tratado como “cubano o haitiano entrante” a efectos de la Seguridad de Ingreso Suplementario.

1. Que otorgue a los señores Zumaya y Lizalde una compensación pecuniaria adecuada para reparar las violaciones que se confirman en el presente informe;

2. Que todas las leyes y políticas federales y estatales, en sí mismas y en la práctica, prohíban toda distinción en el empleo y los derechos laborales basada en la situación migratoria y la autorización para trabajar después que una persona comienza a trabajar como empleado;

3. Que prohíba que el empleador haga averiguaciones sobre la situación migratoria de un trabajador que esté haciendo valer sus derechos de empleo y sus derechos laborales en un litigio o en reclamos administrativos;

4. Que asegure que a los trabajadores indocumentados se les otorgue los mismos derechos y recursos que a los trabajadores documentados frente a violaciones de sus derechos en el lugar de trabajo;

5. Que establezca un procedimiento para que los trabajadores indocumentados que participen en procedimientos para pedir indemnización por accidentes de trabajo, o sus representantes, puedan solicitar la suspensión de su deportación hasta que se resuelva el procedimiento y los trabajadores hayan recibido el tratamiento médico apropiado ordenado por los jueces ante los cuales tramiten los casos; y

6. Que mejore y refuerce la detección de empleadores que exploten a los trabajadores indocumentados y violen sus derechos laborales y les imponga sanciones adecuadas.

125. El 21 de enero de 2016, el informe fue transmitido al Estado y se le dio un plazo de dos meses para que informara a la Comisión Interamericana sobre las medidas tomadas para cumplir sus recomendaciones. En esa misma fecha se notificó a los peticionarios sobre la adopción del informe.

126. Mediante carta fechada el 18 de marzo de 2016, Estados Unidos presentó su respuesta. En primer lugar, el Estado afirmó que “varias” de las recomendaciones de la Comisión “ya reflejan las leyes, la política y la acción de Estados Unidos en esta área”, tal como señalara en los escritos que presentó durante la etapa de fondo. En general, el Estado indicó que:

[...] incluyen la aplicación enérgica de un sistema robusto de leyes que protegen los derechos de los trabajadores y prohíben muchas formas de discriminación y represalia contra los trabajadores basadas en su condición de indocumentados; las medidas en marcha para combatir los intentos de los empleadores de revelar la situación migratoria de los trabajadores durante los litigios, la investigación de reclamos y los procedimientos en el ámbito contencioso-administrativo; y la realización de investigaciones en lugares de trabajo y la aplicación de las leyes laborales independientemente de la situación migratoria de los trabajadores. Nuestras leyes y políticas de inmigraciones incluyen salvaguardias para la protección de diversas clases de víctimas y personas vulnerables. Asimismo, nuestras autoridades de inmigraciones colaboran con los organismos del trabajo para velar por la aplicación uniforme de las leyes.

127. Por otra parte, el Estado indicó que el cumplimiento de “otras recomendaciones” del Informe 83/15 “no parece ser factible en el plano federal, ya que implican cuestiones abarcadas por las leyes estatales, cuya puesta en práctica está comprendida en el ámbito de las autoridades estatales o que requieren un cambio en la jurisprudencia federal o estatal”.

128. El Estado agregó que las recomendaciones de la Comisión “no son requisitos de conformidad con el derecho internacional”. Por último, el Estado reiteró su desacuerdo con la afirmación de la Comisión de que ha violado sus obligaciones jurídicas internacionales. El Estado no proporcionó información con respecto a las medidas implementadas respecto de las recomendaciones específicas.

129. Al respecto, como lo ha establecido la Comisión la Declaración Americana es reconocida como fuente de obligación jurídica para los Estados Miembros de la OEA, y estas obligaciones emanan de los

deberes pertinentes a los derechos humanos de los Estados Miembros bajo la Carta de la OEA. En ese sentido, la Comisión recuerda que conforme al derecho internacional los Estados deben cumplir con sus obligaciones de buena fe, y como se ha señalado reiteradamente en el caso de Estados Unidos éste está sujeto a la jurisdicción de la Comisión desde que depositó su instrumento de ratificación de la Carta de la OEA, el 19 de junio de 1951.

130. El Estado no presentó información sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones. Asimismo, la CIDH tampoco recibió información de los peticionarios.

## **VII. CONCLUSIONES FINALES Y RECOMENDACIONES**

131. Sobre la base del análisis precedente, la Comisión Interamericana concluye que el Estado es responsable de la violación de los derechos humanos de los señores Zumaya y Lizalde consagrados en los artículos II y XVI de la Declaración Americana al no reconocer plenamente los derechos de las víctimas a la no discriminación y la seguridad social. La Comisión concluye asimismo que, como el señor Lizalde no pudo continuar con su reclamo de indemnización por accidente de trabajo en el sistema judicial, el Estado ha violado también su derecho a la personalidad jurídica y a un juicio imparcial, consagrado en los artículos XVII y XVIII de la Declaración Americana.

132. Sobre la base de esas conclusiones,

### **LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS REITERA A ESTADOS UNIDOS:**

1. Que otorgue a los señores Zumaya y Lizalde una compensación pecuniaria adecuada para reparar las violaciones que se confirman en el presente informe;

2. Que todas las leyes y políticas federales y estatales, en sí mismas y en la práctica, prohíban toda distinción en el empleo y los derechos laborales basada en la situación migratoria y la autorización para trabajar después que una persona comienza a trabajar como empleado;

3. Que prohíba que el empleador haga averiguaciones sobre la situación migratoria de un trabajador que esté haciendo valer sus derechos de empleo y sus derechos laborales en un litigio o en reclamos administrativos;

4. Que asegure que a los trabajadores indocumentados se les otorgue los mismos derechos y recursos que a los trabajadores documentados frente a violaciones de sus derechos en el lugar de trabajo;

5. Que establezca un procedimiento para que los trabajadores indocumentados que participen en procedimientos para pedir indemnización por accidentes de trabajo, o sus representantes, puedan solicitar la suspensión de su deportación hasta que se resuelva el procedimiento y los trabajadores hayan recibido el tratamiento médico apropiado ordenado por los jueces ante los cuales tramiten los casos; y

6. Que mejore y refuerce la detección de empleadores que exploten a los trabajadores indocumentados y violen sus derechos laborales y les imponga sanciones adecuadas.

## **VIII. PUBLICACIÓN**

133. En virtud de las anteriores consideraciones y de conformidad con el artículo 47.3 de su Reglamento, la Comisión decide hacer público este informe e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. La Comisión, en cumplimiento de su mandato, continuará evaluando el cumplimiento de Estados Unidos con las recomendaciones reiteradas en este informe hasta que las mismas sean implementadas en forma total.

Dado y firmado en la ciudad de Panamá, a los 30 días del mes de noviembre de 2016. (Firmado): Francisco José Eguiguren, Primer Vicepresidente; Margarette May Macaulay, Segunda Vicepresidenta; Paulo Vannuchi, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, y Enrique Gil Botero, Miembros de la Comisión.