



CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

CASO BENITES CABRERA Y OTROS VS. PERÚ

SENTENCIA DE 4 DE OCTUBRE DE 2022

(Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

En el caso *Benites Cabrera y otros Vs. Perú*,

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

Ricardo C. Pérez Manrique, Presidente;
Humberto Antonio Sierra Porto, Vicepresidente;
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juez;
Nancy Hernández López, Jueza;
Verónica Gómez, Jueza;
Patricia Pérez Goldberg, Jueza;
Rodrigo Mudrovitsch, Juez;

presentes, además,

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

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



TABLA DE CONTENIDO

I INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSI A	3
II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE	4
III COMPETENCIA	5
IV EXCEPCIONES PRELIMINARES	5
A. Solicitud de control de legalidad del procedimiento seguido ante la Comisión	6
A.1 Alegatos de las partes y de la Comisión	6
A.2 Consideraciones de la Corte	7
B. Alegada falta de agotamiento de los recursos internos	8
B.1 Alegatos de las partes y de la Comisión	8
B.2 Consideraciones de la Corte	8
C. Alegada falta de competencia de la Corte Interamericana para actuar como cuarta instancia 11	
C.1 Alegatos de las partes y de la Comisión	11
C.2 Consideraciones de la Corte	11
D. Alegada improcedencia de la denuncia por falta de objeto	12
D.1 Alegatos de las partes y de la Comisión	12
D.2 Consideraciones de la Corte	12
E. Alegada falta de competencia de la Corte respecto de las alegadas violaciones del artículo 26 de la Convención	13
E.1 Alegatos de las partes y de la Comisión	13
E.2 Consideraciones de la Corte	14
V CUESTIÓN PRELIMINAR	15
A. Alegatos de las partes y de la Comisión	15
B. Consideraciones de la Corte	16
VI PRUEBA	18
A. Admisibilidad de la prueba documental	18
B. Admisibilidad de la prueba testimonial y pericial	19
VII HECHOS	19
A. Contexto y normatividad relevante	20
B. Los trabajadores cesados del Congreso de la República a los que se refiere este caso	23
VIII FONDO	24
VIII-1 DERECHOS A LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y A LA PROTECCIÓN JUDICIAL EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS	24
A. Alegatos de las partes y de la Comisión	24
B. Consideraciones de la Corte	25
B.1 La aplicación al presente caso de las consideraciones de los casos Aguado Alfaro y otros y Canales Huapaya y otros y la alegada violación de los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención.....	26
B.1.a) Situación de las presuntas víctimas que no presentaron recurso de amparo	26
B.1.b) Situación de las presuntas víctimas que interpusieron recurso de amparo	28
B.2 Deber de adoptar disposiciones de derecho interno	29
C. Conclusión	30
VIII-2 DERECHO AL TRABAJO EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS	30
A. Alegatos de las partes y de la Comisión	30
B. Consideraciones de la Corte	31
C. Conclusión	34
VIII-3 DERECHOS POLÍTICOS, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS	34
IX REPARACIONES	35
A. Parte Lesionada	35
B. Consideraciones previas en materia de reparaciones	36
B.1 Alegatos de las partes y de la Comisión	36
B.2 Consideraciones de la Corte	37
C. Medidas de Satisfacción	39
C.1 Publicación y difusión de la Sentencia	39
C.2 Registro Nacional de Trabajadores Cesados.....	39
D. Indemnizaciones compensatorias	40
D.1 Alegatos respecto al daño material	40
D.2 Alegatos respecto al daño inmaterial.....	41
D.3 Consideraciones de la Corte	41
E. Costas y gastos	42
F. Modalidad de cumplimiento de los pagos ordenados	42
X PUNTOS RESOLUTIVOS	43



I

INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA

1. *El caso sometido a la Corte.* – El 17 de julio de 2020 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la “Comisión”) sometió a la Corte Interamericana el caso “Carlos Benites Cabrera y otros” contra la República de Perú (en adelante “el Estado”, “Perú” o “el Estado peruano”). De acuerdo con la Comisión, el caso se relaciona con las presuntas violaciones a los artículos 8.1, 25.1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, ocurridas en perjuicio de 192 trabajadores, quienes habrían sido cesados de su trabajo en el marco del denominado programa de “racionalización de personal” implementado durante el gobierno de Alberto Fujimori. Estos trabajadores se enfrentaron, además, a una normatividad que les prohibió interponer acciones de amparo por el cese, así como reclamos contra los resultados del examen de méritos que se llevó a cabo para llenar las plazas que quedaron vacantes luego del proceso de “racionalización”.
2. *Trámite ante la Comisión.* - El trámite seguido ante la Comisión fue el siguiente:
 - a. *Petición.* - El 19 de diciembre de 2000 el señor Javier Mujica Petit presentó una petición ante la Comisión Interamericana en la que alegó la responsabilidad internacional del Estado por los ceses en el empleo de un grupo de extrabajadores del Congreso de Perú¹. Posteriormente, el 9 de septiembre de 2003, la Comisión recibió otra petición sobre los mismos hechos respecto de un segundo grupo de presuntas víctimas². El 7 de agosto de 2017 la Comisión notificó a las partes la decisión de acumular ambas peticiones según lo dispuesto en el artículo 29.5 de su reglamento.
 - b. *Informe de Admisibilidad y Fondo.* – El 7 de agosto de 2017 la Comisión notificó a las partes la decisión de diferir el examen de admisibilidad y tratarlo junto con el fondo del asunto. El 4 de mayo de 2019 la Comisión aprobó el Informe de Admisibilidad y Fondo No. 64/19, de conformidad con el artículo 50 de la Convención (en adelante “Informe de Fondo” o “Informe No. 64/19”).
 - c. *Notificación al Estado.* - El Informe de Admisibilidad y Fondo fue notificado al Estado mediante comunicación de 17 de julio de 2019. Se le otorgó un plazo de dos meses para informar sobre el cumplimiento de las recomendaciones, así como tres prórrogas de tres meses cada una. Al evaluar la solicitud del Estado de conceder una cuarta prórroga, la Comisión tuvo en cuenta que no había ningún avance sustantivo en el cumplimiento de la única recomendación del Informe. Por lo anterior, resolvió someter el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
3. *Sometimiento a la Corte.* – El 17 de julio de 2020 la Comisión sometió a la Corte Interamericana la totalidad de los hechos y las alegadas violaciones de derechos humanos descritas en el Informe No. 64/19, por “la necesidad de obtención de justicia”³. Este Tribunal

¹ Corresponde a la petición 728-00, la cual fue transmitida al Estado el 24 de octubre de 2016.

² Corresponde a la petición 725-03, la cual fue transmitida al Estado el 30 de junio de 2011.

³ La Comisión designó como sus delegados al Comisionado Edgar Stuardo Ralón Orellana y a Paulo Abrão, Marisol Blanchard Vera y Jorge Humberto Meza Flores, quienes para la fecha ejercían como Secretario Ejecutivo, Secretaria Ejecutiva Adjunta y Especialista, respectivamente. También designó a Erick Acuña Pereda, especialista de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, como asesor legal.



nota con preocupación que, entre la presentación de la petición inicial ante la Comisión y el sometimiento del caso ante la Corte, han transcurrido veinte años.

4. *Solicitudes de la Comisión Interamericana.* - La Comisión solicitó a la Corte que declare la responsabilidad internacional del Estado por la violación de los derechos a las garantías judiciales, a la protección judicial y al trabajo, contenidos en los artículos 8.1, 25.1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de las presuntas víctimas.

II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE

5. *Notificación al Estado y al interviniente común.* - El sometimiento del caso fue notificado al Estado⁴ y al interviniente común de las presuntas víctimas⁵ (en adelante "el representante" o "interviniente común") el 5 de octubre de 2020.

6. *Escrito de solicitudes, argumentos y pruebas.* - El 24 de noviembre de 2020 el interviniente común presentó su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas (en adelante "escrito de solicitudes y argumentos"), en los términos de los artículos 25 y 40 del Reglamento de la Corte. Solicitó que se declare la responsabilidad internacional del Estado por la violación de los derechos a las garantías judiciales, a la protección judicial y a los derechos económicos, sociales y culturales, establecidos en los artículos 8.1, 25.1 y 26 de la Convención Americana, así como del artículo 1.1 y 2 del mismo instrumento. Solicitó además algunas medidas de reparación.

7. *Escrito de contestación.* - El 30 de marzo de 2021⁶ el Estado presentó su escrito de contestación al sometimiento del caso y de observaciones al escrito de solicitudes y argumentos (en adelante "contestación" o "escrito de contestación"). Interpuso cinco excepciones preliminares y presentó consideraciones sobre el número de presuntas víctimas y la inclusión de familiares en el escrito de solicitudes y argumentos, y se opuso a las violaciones y a las solicitudes de medidas de reparación presentadas por la Comisión y el representante.

⁴ Mediante escrito de 20 de octubre de 2020, el Estado de Perú designó como su agente titular en este caso a Carlos Miguel Reaño Balarezo, en su calidad de Procurador Público Especializado Supranacional y, como agentes alternos, al abogado Carlos Llaja Villena, Procurador Público Adjunto Especializado Supranacional y a la abogada Judith Cateriny Córdova Alva.

⁵ El interviniente común es el señor Javier Mujica Petit. Mediante comunicaciones recibidas el 27 de junio y 4 de julio de 2022, las presuntas víctimas Luis Alberto Sánchez Villanueva, Angelita Jeni Torres Novoa, Valerio Calderón Gonzáles, Carlo Juan Castillo Salazar, Dante Pedro A. Zegarra Salazar designaron a la señora Elizabeth Elisa Ledesma Rojas, quien a su vez es presunta víctima, como representante en el presente caso.

⁶ Mediante comunicación del 14 de enero de 2021 el Estado solicitó la ampliación del plazo para la presentación del Escrito de Contestación. Fundamentó su solicitud en (i) la pluralidad de presuntas víctimas y la alegada distinta situación procesal respecto del agotamiento de recursos internos y el acceso al programa extraordinario de beneficios para los trabajadores cuyos ceses fueron declarados irregulares; (ii) la configuración de la causal reglamentaria prevista para la ampliación del plazo para la presentación del escrito de contestación, y (iii) la alegada incertidumbre respecto de la representación de la totalidad de las presuntas víctimas. La solicitud del Estado fue reiterada mediante comunicación del 1 de febrero de 2021, en la que pidió a la Corte tener en cuenta, además, las restricciones en la movilidad decretadas por cuenta de la pandemia producida por el Covid 19, algunos asuntos relacionados con la representación de las presuntas víctimas y el hecho de que el representante no remitió los anexos de su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas. Por instrucciones de la entonces Presidenta de la Corte, mediante comunicación del 3 de febrero de 2021 y en atención a la situación descrita por el Estado en relación con las restricciones impuestas en Perú por la propagación del coronavirus, se concedió al Estado, de manera excepcional, una ampliación del plazo para remitir su escrito de contestación hasta el 30 de marzo de 2021.



8. *Observaciones a las excepciones preliminares.* – El 19 de mayo de 2021 el interviniente común presentó observaciones a las excepciones preliminares planteadas por el Estado. La Comisión Interamericana, por su parte, remitió sus observaciones el 20 de mayo de 2021.

9. *Audiencia pública.* – Mediante Resolución de 13 de diciembre de 2021⁷, la Presidencia de la Corte convocó a las partes y a la Comisión a una audiencia pública virtual que fue celebrada el día 11 de febrero de 2022, durante el 146 Período Ordinario de Sesiones de la Corte, la cual tuvo lugar por medio de una plataforma de videoconferencia⁸.

10. *Alegatos y observaciones finales escritas.* – El 11 de marzo de 2022 el representante y el Estado remitieron sus alegatos finales escritos y documentos anexos, y la Comisión presentó sus observaciones finales escritas. El 28 de marzo de 2022 el representante remitió sus observaciones a los anexos presentados por el Estado junto a sus alegatos finales escritos. El 29 de marzo de 2022, la Comisión Interamericana indicó no tener observaciones al respecto.

11. *Prueba e información para mejor resolver.* – El 31 de marzo de 2022 se solicitó al Estado el envío de prueba para mejor resolver⁹. El Estado presentó esta documentación el 8 de abril de 2022 (*infra* párr. 62). El representante remitió sus observaciones el 26 de abril de 2022 y la Comisión manifestó, mediante comunicación del 28 de abril de 2022, no tener observaciones a lo aportado por el Estado.

12. *Deliberación del presente caso.* – La Corte deliberó la presente sentencia durante el 152º Período Ordinario de Sesiones, mediante una sesión virtual, durante los días 3 y 4 de octubre de 2022.

III COMPETENCIA

13. La Corte Interamericana es competente para conocer el presente caso, en los términos del artículo 62.3 de la Convención, debido a que Perú ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 12 de julio de 1978 y aceptó la competencia contenciosa de la Corte el 21 de enero de 1981.

IV EXCEPCIONES PRELIMINARES

14. En el presente caso, Perú planteó seis cuestionamientos procesales. En este acápite, la Corte analizará aquellos que corresponden a excepciones preliminares, a saber: A) la solicitud de control de legalidad del procedimiento seguido ante la Comisión; B) la alegada falta de agotamiento de los recursos internos; C) la alegada falta de competencia de la Corte

⁷ *Cfr. Caso Benites Cabrera y otros Vs. Perú. Convocatoria a audiencia.* Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de diciembre de 2021.

⁸ A esta audiencia comparecieron por la Comisión Interamericana: Marisol Blanchard, Jorge Meza Flores y Erick Acuña Pereda. Por la representación de las presuntas víctimas: Javier Antonio Mujica Petit, Norma Inés Ferreyra Guerra, Elizabeth Elisa Ledesma Rojas y Edwin Alfonso Espinoza Chávez. Y, por el Estado peruano: Carlos Miguel Reaño Balarezo, Judith Córdova Alva y Dévora Silva Ipince.

⁹ Se solicitó al Estado la remisión de los siguientes documentos: (1) Decreto Ley No. 25438, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 20 de abril de 1992; (2) Decreto Ley No. 25640, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 24 de julio de 1992; (3) Decreto Ley No. 25759, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 08 de octubre de 1992, y (4) Ley No. 30484 y (5) Ley No. 31218 de 16 de junio de 2021.



Interamericana para actuar como cuarta instancia; D) la alegada improcedencia de la denuncia por falta de objeto, y E) la alegada falta de competencia de la Corte respecto de las alegadas violaciones del artículo 26 de la Convención. El restante cuestionamiento será analizado en el apartado correspondiente a la cuestión preliminar (*infra* párrs. 50-59)

A. Solicitud de control de legalidad del procedimiento seguido ante la Comisión

A.1 Alegatos de las partes y de la Comisión

15. El **Estado** sostuvo que, de acuerdo con el Informe de Fondo, 20 presuntas víctimas de este caso habrían agotado los recursos internos. Sin embargo, en lo que se refiere a 172 personas hay incertidumbre. Por lo anterior, solicitó que se haga control de legalidad de las actuaciones de la Comisión en relación con la incorporación de estas presuntas víctimas, porque con ello se violó su derecho a la defensa. Respaldó su solicitud en tres argumentos. Primero, en la indebida aplicación de la Resolución 1/16 de la Comisión Interamericana referida a la posibilidad de diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y la decisión sobre el fondo¹⁰. Sostuvo que la Comisión, al valorar de manera conjunta la admisibilidad y el fondo, no se pronunció sobre el agotamiento de los recursos internos, pese a que el análisis sobre la procedencia de las excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos depende de un estándar de apreciación distinto al que corresponde para determinar la violación de los artículos convencionales.

16. Segundo, señaló que no se identificó quiénes, de los 172 extrabajadores del Congreso, acudieron a la jurisdicción interna para hacer valer sus pretensiones. Destacó que si bien el Decreto Ley No. 25640 estableció que no procedía la acción de amparo para impugnar directa o indirectamente el cese, ello no impedía otra forma de cuestionamiento judicial y que, de hecho, en el Informe de Admisibilidad y Fondo la Comisión reconoció que algunas de las presuntas víctimas interpusieron recursos administrativos y judiciales. También sostuvo que la Comisión no aportó ningún dato "que permita solicitar información que conduzca a efectuar un análisis sobre el agotamiento". A juicio del Estado, la falta de información sobre este asunto implicó una limitación a su derecho a la defensa que no le permitió controvertir los hechos del caso respecto de 172 personas.

17. Por último, afirmó que hay una contradicción en la argumentación de la Comisión que, por una parte, sostiene que el agotamiento de recursos internos en este caso habría sido infructuoso, pero, al mismo tiempo, reconoce que en los casos utilizados como parámetro de comparación las víctimas agotaron los recursos de la jurisdicción interna¹¹.

18. La **Comisión** recordó que la facultad de hacer "control de legalidad" de sus actuaciones debe ser ejercida de manera restringida y excepcional. De lo contrario se pondría en riesgo su autonomía e independencia. Destacó que dicho control solo es procedente en casos en que se demuestre la existencia de un error grave en perjuicio del derecho de defensa del Estado, que justifique la inadmisibilidad de un caso. De modo que excedería la competencia de la Corte hacer "un control de legalidad con fines meramente declarativos". También sostuvo que notificó debidamente a ambas partes sobre la decisión

¹⁰ Resolución 1/16 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-16-es.pdf>

¹¹ Ver: *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, y *Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de junio de 2015. Serie C No. 296.



de acumulación de las peticiones, así como sobre la decisión de aplicar el artículo 36.3 de su Reglamento en los términos de la Resolución 1/16, y que estas tuvieron la posibilidad de presentar sus observaciones sobre dichas decisiones. De esta forma, consideró que no hubo afectación alguna al derecho de defensa del Estado.

19. El **representante** sostuvo que la facultad de los Estados de cuestionar la actuación de la Comisión no es ilimitada y solo procede en aquellos casos en los que se demuestre que en el procedimiento llevado a cabo ante la Comisión existió un error grave que vulneró el derecho a la defensa de las partes, y en la medida en que la afectación sea efectivamente relevante y manifiestamente grave. En relación con la alegada contradicción en la argumentación de la Comisión, sostuvo que se trata de dos situaciones distintas. Un asunto es la ausencia de recursos judiciales efectivos disponibles para quienes fueron cesados del Congreso, y otro, que los trabajadores hayan interpuesto los recursos establecidos en legislación posterior, dirigida a reparar las consecuencias de los ceses irregulares.

A.2 Consideraciones de la Corte

20. La Corte recuerda que en los asuntos bajo su conocimiento tiene la atribución de hacer control de legalidad de las actuaciones de la Comisión. Sin embargo, ello no supone necesariamente revisar de oficio el procedimiento que se llevó a cabo en esa instancia. Además, la Corte debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del Sistema Interamericano, y la seguridad jurídica y equidad procesal, que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional. El control señalado puede proceder, entonces, en aquellos casos en que alguna de las partes alegue que existe un error grave que vulnera su derecho de defensa, en cuyo caso debe demostrar efectivamente tal perjuicio. No resulta suficiente una queja o discrepancia de criterios en relación con lo actuado por la Comisión¹².

21. En este caso, el Estado alegó que vio afectado su derecho a la defensa por cuenta de la decisión de la Comisión de diferir el examen de admisibilidad al fondo del asunto, por la incertidumbre en relación con el agotamiento de recursos internos por parte de un grupo de presuntas víctimas y debido a las alegadas contradicciones en la argumentación de la Comisión sobre el agotamiento de los recursos internos.

22. En relación con el primer argumento, la Corte encuentra que la Comisión resolvió diferir el examen de admisibilidad con fundamento en la facultad definida en el artículo 36.3 de su Reglamento y en los términos de la Resolución 1/16 sobre "Medidas para reducir el atraso procesal". Además, tal como indicó la Comisión, esta decisión fue debidamente transmitida a las partes, con lo que se garantizó el derecho a la defensa del Estado¹³. Lo anterior indica que la Comisión actuó en el marco de sus facultades reglamentarias, las cuales respetan el debido proceso de las partes, y con estricto respeto del derecho de defensa, por lo que no resulta procedente la solicitud de control de legalidad hecha por el Estado.

¹² Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 32, y *Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 17.

¹³ Cfr. Comunicación dirigida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Ministro de Relaciones Exteriores de Perú el 7 de agosto de 2017 (expediente de prueba, folio 1801).



23. Por otra parte, la Corte encuentra que los restantes alegatos del Estado están referidos a la alegada excepción preliminar de falta de agotamiento de los recursos internos, por lo que serán abordados en el apartado correspondiente (*infra* párrs. 27-34).

B. Alegada falta de agotamiento de los recursos internos

B.1 Alegatos de las partes y de la Comisión

24. El **Estado** alegó que, para la fecha de los hechos, el ordenamiento jurídico ofrecía recursos adecuados para cuestionar las decisiones adoptadas y que su idoneidad está acreditada por el hecho de que algunas personas accedieron a ellos y obtuvieron respuestas favorables a sus intereses. Sin embargo, 172 de las presuntas víctimas no habrían agotado ningún recurso de la jurisdicción interna, mientras que 20 personas, quienes interpusieron un recurso de amparo, no entablaron acciones orientadas a lograr la inaplicabilidad del Decreto Ley No. 25640. Sostuvo que, "si bien existía la imposibilidad de recurrir los ceses a través del proceso amparo o de recursos administrativos", había otras vías en sede interna que le habrían permitido a los trabajadores cesados solucionar la controversia, por ejemplo, el proceso contencioso administrativo y la acción popular. También afirmó que el presunto contexto de denegación de justicia alegado por la Comisión carece de fundamento. Indicó que, en algunas decisiones del Tribunal Constitucional, adoptadas entre 1997 y 1999, este realizó un control de constitucionalidad difuso de las normas que autorizaban el cese de los trabajadores y las inaplicó, lo que indicaría que si era posible interponer recursos de amparo y obtener una respuesta favorable.

25. La **Comisión** retomó los argumentos presentados en el Informe de Admisibilidad y Fondo y recordó la jurisprudencia de la Corte en los casos ya conocidos sobre trabajadores cesados del Congreso en la década de 1990, en el sentido de que fue establecido que no podían acceder a recursos adecuados, idóneos y efectivos en los términos de los estándares interamericanos. Afirmó que, en materia de admisibilidad, la similitud de la situación de todas las presuntas víctimas no estaba determinada por el proceso judicial iniciado en la jurisdicción doméstica, sino por la decisión de cese a través de una estructura normativa diseñada para formalizar sus despidos en un contexto de falta de acceso a recursos efectivos. En esa medida, debido a la ausencia de un recurso disponible, idóneo y efectivo para el agotamiento de los recursos internos, consideró que se configuró la hipótesis del artículo 46.2.b) de la Convención.

26. El **representante** recordó que las presuntas víctimas incluidas en la petición 728-00 se acogieron expresamente a la excepción contemplada en el párrafo 2 literal b) del artículo 46 de la Convención Americana y expusieron las razones por las cuales no debía exigírseles el requisito de interponer y agotar los recursos de la jurisdicción interna, en particular, porque tenían razones fundadas para concluir que, de haber acudido a tales recursos, habrían sido declarados improcedentes. Sostuvo que, si bien es cierto que en algunos casos los jueces declararon procedentes las acciones contencioso administrativas, al interior de la judicatura había criterios "absolutamente disímiles" sobre el curso del procedimiento que se debía seguir y no era clara la idoneidad de esa jurisdicción para cuestionar los ceses. En lo que respecta a la acción popular, destacó que estaba orientada a lograr la inaplicación total o parcial de la norma impugnada a partir de la fecha en que la sentencia quedara ejecutoriada y que no tenía naturaleza restitutiva, por lo que no era un recurso idóneo para las pretensiones de los trabajadores.

B.2 Consideraciones de la Corte



27. La Corte recuerda que una objeción al ejercicio de su jurisdicción basada en la supuesta falta de agotamiento de los recursos internos debe ser presentada durante la etapa de admisibilidad del caso ante la Comisión¹⁴. Para ello, el Estado debe, en primer lugar, precisar los recursos que, en su criterio, no se habrían agotado. Por otra parte, los argumentos que dan contenido a la excepción preliminar interpuesta por el Estado ante la Comisión durante la etapa de admisibilidad deben coincidir con los esgrimidos ante la Corte.

28. En este caso, mediante comunicación de 24 de octubre de 2016, la Comisión transmitió al Estado la petición 728-00, la cual había sido recibida el 19 de diciembre de 2000, y le otorgó un plazo de 3 meses para presentar sus observaciones¹⁵. La Corte recuerda que esta petición se refiere a los extrabajadores que no interpusieron el recurso de amparo. El Estado, presentó sus observaciones el 1 de febrero de 2017. Allí, opuso la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos y sostuvo que “los peticionarios no han cumplido con interponer y agotar oportuna y adecuadamente los recursos internos que estaban vigentes en la legislación nacional”. En relación con los recursos disponibles, el Estado indicó que “la vía indicada era una acción contencioso administrativa” y que los peticionarios estaban facultados para presentar recursos de garantías constitucionales, como la acción popular¹⁶. Es decir, esta excepción preliminar fue interpuesta de forma oportuna y en los términos exigidos por la jurisprudencia de este Tribunal.

29. Ahora bien, la Corte nota que los trabajadores a los que se refiere este caso se encontraban, en lo que tiene que ver con el cese de sus empleos, en la misma situación descrita en las sentencias de los casos *Aguado Alfaro y otros* y *Canales Huapaya y otros Vs. Perú*. En esta última Sentencia, la Corte indicó:

En efecto, en la Sentencia del caso *Trabajadores Cesados del Congreso*, la Corte tomó nota de que, además del amparo, unas personas acudieron a la vía administrativa y otras personas acudieron al contencioso administrativo, sin efectuar un análisis diferenciado para cada grupo de víctimas, **precisamente porque la denegación de justicia tuvo lugar en un contexto generalizado de ineficacia de las instituciones judiciales, de ausencia de garantías de independencia e imparcialidad y de ausencia de claridad sobre la vía a la cual acudir frente a los ceses colectivos**¹⁷ (negritas fuera del texto original).

30. A este contexto contribuyeron, entre otras, las limitaciones a la independencia e imparcialidad del Tribunal Constitucional, encargado de resolver los recursos extraordinarios contra las decisiones de amparo. Sobre este asunto, la sentencia del *caso Aguado Alfaro y otros Vs. Perú*, señaló:

[...] ha quedado demostrado que la independencia e imparcialidad del Tribunal Constitucional, como una de las instituciones democráticas que garantizan el estado de derecho, se vieron coartadas con la destitución de algunos de sus magistrados, lo que “conculcó *erga omnes* la posibilidad de ejercer el control de constitucionalidad y el consecuente examen de la adecuación de la conducta del Estado a la Constitución”. Todo ello generó una situación generalizada de ausencia de garantías e ineficacia de las instituciones judiciales para afrontar hechos como los del presente caso, con la consecuente desconfianza generada hacia dichas instituciones en esa época.

¹⁴ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 88, y *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de septiembre de 2021. Serie C No. 438, párr. 27.

¹⁵ Comunicación dirigida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Ministro de Relaciones Exteriores de Perú el 24 de octubre de 2016 (expediente de prueba, folio 636).

¹⁶ Cfr. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú. Procuraduría Pública Especializada Supranacional. Informe No. 015-2017-JUS/CDJE-PPES de 1 de febrero de 2017. Petición CIDH No. 728-00 (expediente de prueba, folios 987 al 989). El Estado indicó que la comunicación de la Comisión de 24 de octubre de 2016 fue recibida por correo electrónico el 1 de noviembre siguiente.

¹⁷ *Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú, supra*, párr. 103.



31. A juicio de la Corte, en ese contexto generalizado de ineficacia de las instituciones judiciales, de ausencia de garantías de independencia e imparcialidad y de ausencia de claridad sobre la vía a la cual acudir, no era posible exigir a las presuntas víctimas que interpusieran acciones de amparo, porque había una prohibición expresa en ese sentido, ni contencioso administrativas, pues no era clara su viabilidad para cuestionar los ceses. Sobre este asunto se pronunció la Corte en la sentencia del *caso Aguado Alfaro y otros Vs. Perú* en los siguientes términos:

La Corte observa que, según la información aportada al expediente, seis trabajadores cesados del Congreso –dos presuntas víctimas en el presente caso (*supra* párr. 89.29) y cuatro que no lo son– habrían optado por acudir a la vía contencioso administrativa para que, *inter alia*, se declarara la nulidad de una de las resoluciones que decretaron su cese. En dos casos las acciones fueron declaradas fundadas y en cuatro no, aun cuando en ocasiones existían fundamentos de hecho prácticamente idénticos. Asimismo, surge de dichas sentencias que tres de dichos trabajadores habrían interpuesto recursos de reconsideración y/o de apelación en la vía administrativa.

Es decir, de lo resuelto por los tribunales internos en la jurisdicción contencioso administrativa en los seis casos aportados al expediente ante esta Corte, no surge claramente si debía agotarse la vía administrativa previo a interponer una acción en la vía judicial. En este sentido tampoco resultan claras la viabilidad o idoneidad de la jurisdicción contencioso administrativa para que las presuntas víctimas pudieran impugnar su cese, por lo que el Estado no podría ampararse en que las presuntas víctimas no la hayan intentado para dar por satisfecha su obligación de proveer un recurso efectivo¹⁸.

32. Asimismo, la Corte encuentra que quienes acudieron a la acción de amparo, entre ellos 20 de las presuntas víctimas, lo hicieron pese a la prohibición expresa, lo que es evidencia del contexto de denegación de justicia identificado. Si bien esta Corte valora la información suministrada por el Estado, de acuerdo con la cual en algunas oportunidades se habrían garantizado los derechos de personas afectadas por los ceses colectivos, estos constituyen casos aislados que no permiten desestimar el contexto al que se ha hecho referencia¹⁹.

33. Por otra parte, en lo que se refiere a la acción popular como recurso disponible, esta Corte encuentra que una eventual decisión en el marco de esta acción tenía carácter declarativo, no restitutivo, a partir de la fecha de su ejecutoria. De modo que era un recurso efectivo para cuestionar la legalidad y la constitucionalidad de los decretos aplicados a los trabajadores cesados, pero no un recurso idóneo para atender sus reclamos individuales²⁰.

¹⁸ Cfr. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, *supra*, párrs. 115 y 116.

¹⁹ En sus alegatos finales escritos, el Estado informó sobre la existencia de tres pronunciamientos, emitidos entre 1997 y 1999, en los que el Tribunal Constitucional realizó un control difuso de constitucionalidad de las normas que autorizaban los ceses de trabajadores en el marco del programa de racionalización de personal y las inaplicó.

²⁰ La acción popular estaba regulada en la Ley 24968 “Ley procesal de la acción popular” que disponía su procedencia “por infracción de la Constitución o la ley, contra los reglamentos y normas administrativas y contra las resoluciones y decretos de carácter general que expiden el Poder Ejecutivo, los [G]obiernos Regionales y Locales y demás personas de derecho público”. Esa misma ley establecía en su artículo 2 que la finalidad del proceso de acción popular era “el control jurisdiccional de la constitucionalidad y la legalidad de las normas [...] a través de la declaración y ejecución de inconstitucionalidad o ilegalidad, en todo o parte [...]”. Por su parte, el artículo 22 disponía que “[l]a sentencia que ampara la acción popular, a partir de la fecha que quedó consentida o ejecutoriada, determina la inaplicación total o parcial, según corresponda y con efectos generales, de la norma materia del proceso cuya inconstitucionalidad o ilegalidad se haya declarado. La sentencia tiene valor desde el día siguiente de su publicación”. Ley 24968 de 1988, “Ley procesal de la acción popular” (Expediente de prueba, folio 2431).



34. Conforme a lo anterior, la Corte encuentra que en este caso se configuran las condiciones establecidas en el artículo 46.2.b) de la Convención Americana. Por esa razón, no era exigible el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna. La Corte enfatiza que el hecho de que los trabajadores que fueron declarados víctimas en las sentencias de los casos *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)* y *Canales Huapaya contra Perú* y algunas de las presuntas víctimas de este caso hayan acudido a la jurisdicción interna para hacer valer sus derechos, no desvirtúa el contexto identificado por la Corte en sus decisiones anteriores, ni implica que existiera un recurso idóneo al que pudieran acudir las presuntas víctimas de este caso.

C. Alegada falta de competencia de la Corte Interamericana para actuar como cuarta instancia

C.1 Alegatos de las partes y de la Comisión

35. El **Estado** alegó que en este caso se pretende la reconsideración de los criterios adoptados en la decisión que resolvió la acción de amparo iniciada por 20 de las presuntas víctimas, sin que se haya sustentado de qué manera los fallos emitidos habrían configurado una vulneración de los derechos consagrados en la Convención. Destacó que no corresponde a los órganos del Sistema Interamericano sustituir la labor de los tribunales internos, ni actuar como tribunales de alzada con el fin de reevaluar las decisiones jurisdiccionales adoptadas en el marco de procesos respetuosos de los estándares internacionales. Sostuvo que la Corte no puede sustituir la apreciación del marco normativo interno hecha por los tribunales nacionales, teniendo en cuenta, además, que este grupo de 20 presuntas víctimas recibió una respuesta conforme a derecho.

36. La **Comisión** sostuvo que esta excepción procede cuando se pretende que la Corte revise el fallo de un tribunal interno en virtud de la incorrecta apreciación de la prueba, los hechos o el derecho interno, sin que se alegue que tal fallo incurrió en una violación de tratados internacionales respecto de los que tiene competencia la Corte. Sin embargo, lo que se pretende en este caso es establecer si los procesos a nivel interno fueron compatibles con la Convención, por esa razón solicitó a la Corte que rechace el alegato del Estado.

37. El **representante** afirmó que este es un asunto relacionado con el fondo de la controversia, en la medida en que se refiere al alegado incumplimiento de las obligaciones internacionales relacionadas con los derechos a la protección judicial y a las garantías judiciales, cuya violación es invocada. Destacó que las presuntas víctimas no buscan la reconsideración de lo decidido por los jueces y tribunales nacionales en sede de amparo.

C.2 Consideraciones de la Corte

38. Esta Corte ha señalado que la determinación sobre si las actuaciones de órganos judiciales constituyen una violación de las obligaciones internacionales del Estado, puede conducir a que deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos para establecer su compatibilidad con la Convención Americana²¹. En consecuencia, este Tribunal no es una cuarta instancia de revisión judicial, en la medida en que examina la conformidad de dichas decisiones judiciales con la Convención Americana y no de acuerdo con el derecho interno²².

²¹ Cfr. *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 222, y *Caso Sales Pimenta Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de junio de 2022. Serie C No. 454, párr. 32.

²² Cfr. *Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 155, y *Caso Sales Pimenta Vs. Brasil, supra*, párr. 32.



39. En el presente caso, la Corte constata que tanto la Comisión como el representante han presentado alegatos de violaciones a derechos consagrados en la Convención Americana, supuestamente perpetradas por el Estado, relacionadas específicamente con procesos internos. En esta medida se hace imprescindible analizar las decisiones de las distintas autoridades jurisdiccionales, a fin de determinar su compatibilidad con las obligaciones internacionales del Estado. En virtud de lo anterior, la excepción preliminar se declara sin lugar.

D. Alegada improcedencia de la denuncia por falta de objeto

D.1 Alegatos de las partes y de la Comisión

40. El **Estado** solicitó a la Corte que determine la exclusión de ciertos extrabajadores que fueron reparados en sede interna, debido a que las alegadas violaciones ya habrían sido resarcidas. Informó que, respecto de 141 personas, realizó la revisión de los ceses, reconoció su irregularidad y ha llevado a cabo acciones concretas para la reivindicación de sus derechos. En ese sentido, destacó que 121 personas han sido reparadas, mientras que la reparación de 20 adicionales está pendiente, pero es inminente. Además, pidió a la Corte que requiera de las presuntas víctimas o su representante información sobre los pagos por incentivos económicos por renuncia voluntaria y beneficios sociales recibidos al momento del cese.

41. La **Comisión** reiteró los argumentos presentados en su Informe de Admisibilidad y Fondo, en el sentido de que los efectos del acceso de algunas de las presuntas víctimas a los procedimientos de reposición o reconversión laboral, indemnización u alguna otra modalidad de reparación ante el cese irregular, corresponden al fondo del asunto y de ser el caso, podrían ser tomados en consideración por la Corte al referirse a sus recomendaciones.

42. El **representante** sostuvo que la excepción planteada por el Estado se refiere a los remedios a los que las presuntas víctimas habrían accedido y las reparaciones que habrían alcanzado, asunto que se encuentra directamente vinculado con la respuesta judicial del Estado frente a los ceses irregulares y que corresponde al fondo de la controversia. Sostuvo que, mediante esta excepción, el Estado pretende que las reparaciones por violaciones a las normas internacionales de derechos humanos se sujeten a lo establecido en la legislación nacional, de modo que sea el Estado y no la Corte, quien decida la manera como se garantiza el goce del derecho o libertad conculcados y la forma como repararán las alegadas violaciones. Alegó que las reparaciones invocadas por el Estado no se ajustan a los estándares desarrollados en el sistema interamericano en los casos de ceses irregulares, que no todos los extrabajadores cesados irregularmente pudieron acceder a una instancia administrativa que pudiera revisar su cese para determinar su irregularidad y que no todos los que fueron incluidos en la lista de trabajadores cesados irregularmente pudieron acceder a las reparaciones previstas en la ley. Indicó que, en algunos casos, las presuntas víctimas tuvieron que acudir al poder judicial para que el Congreso las reincorporara en sus trabajos, pese a que optaron por esta forma de reparación, y que a algunas de estas personas se les intentó disuadir de la decisión de ser reincorporadas con el argumento de que no había plazas presupuestadas o disponibles.

D.2 Consideraciones de la Corte

43. El Tribunal recuerda que, conforme a su jurisprudencia, únicamente considerará como excepciones preliminares aquellos argumentos que tienen o podrían tener exclusivamente



tal naturaleza atendiendo a su contenido y finalidad, es decir, que de resolverse favorablemente impedirían la continuación del procedimiento o el pronunciamiento sobre el fondo²³. Ha sido criterio reiterado de la Corte que, por medio de una excepción preliminar se presentan objeciones relacionadas con la admisibilidad o la competencia de la Corte para conocer de un determinado caso o de alguno de sus aspectos, ya sea en razón de la persona, materia, tiempo o lugar²⁴. Por ello, independiente del nombre con el que un Estado presente una objeción procesal, si al analizar tales planteamientos fuere necesario entrar a considerar previamente el fondo, perderá su carácter preliminar y no podrá ser analizada como tal²⁵.

44. En este caso, el Tribunal advierte que el planteamiento central del Estado consiste en establecer que ya cumplió con la reparación de algunas de las presuntas víctimas en el orden interno. La determinación de este asunto evidentemente atañe al fondo y eventuales reparaciones de la sentencia, pues implica la valoración de las pruebas aportadas al expediente. En consecuencia, en virtud de que el alegato del Estado no se refiere a cuestiones de admisibilidad, la Corte desestima la excepción preliminar presentada por el Estado.

E. Alegada falta de competencia de la Corte respecto de las alegadas violaciones del artículo 26 de la Convención

E.1 Alegatos de las partes y de la Comisión

45. El **Estado** argumentó la indebida inclusión del artículo 26 de la Convención Americana y de los artículos 6 y 7 del Protocolo de San Salvador en el Informe de Admisibilidad y Fondo. Consideró que la Corte no debe analizar las alegadas violaciones de derechos económicos, sociales y culturales y solicitó hacer un ejercicio prudente de las competencias y atribuciones que otorga la Convención. Además, sostuvo que el representante de las presuntas víctimas hizo referencia en el escrito de solicitudes, argumentos y pruebas a cuestiones que no fueron reclamadas en la jurisdicción interna y que tampoco se encuentran en el marco fáctico del Informe de Admisibilidad y Fondo, en particular, a asuntos referidos a la estabilidad laboral, remuneración, tiempo de servicios exigido para acceder a la pensión de jubilación, seguridad social en salud, alimentación adecuada, agua, saneamiento, ropa, vivienda y cuidados médicos.

46. La **Comisión** destacó que los órganos del sistema interamericano han establecido reiteradamente que tienen competencia para analizar una eventual violación del artículo 26 de la Convención Americana. Además, indicó que el alegato del Estado se centra en demostrar que no es responsable de la alegada violación, lo que debe ser resuelto en el fondo del asunto. En consecuencia, solicitó a la Corte que rechace el alegato de falta de competencia presentado por el Estado.

47. El **representante** recordó que en la Sentencia del *Caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y jubilados de la Contraloría) Vs. Perú*, la Corte advirtió que es competente para analizar las violaciones de todos los derechos reconocidos en la Convención, incluyendo los

²³ Cfr. *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 35, y *Caso Habbal y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares y Fondo*. Sentencia de 31 de agosto de 2022. Serie C No. 463, párr. 21.

²⁴ Cfr. *Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C No. 67, párr. 32, y *Caso Habbal y otros Vs. Argentina, supra*, párr. 21.

²⁵ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 39, y *Caso Habbal y otros Vs. Argentina, supra*, párr. 21.



consagrados en el artículo 26 y recordó que esta postura ha sido reiterada en decisiones posteriores. Destacó que el artículo 26 de la Convención consagra obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales que el Estado peruano no respetó respecto de las presuntas víctimas y sostuvo que las referencias a los distintos componentes del derecho al trabajo buscaban aclarar y explicar aspectos que enriquecen el análisis del caso y sus implicaciones en relación con derechos protegidos por el artículo 26 de la Convención.

E.2 Consideraciones de la Corte

48. En relación con el alegato del Estado de que la Corte no debería analizar la violación del derecho al trabajo contenido en el artículo 26 de la Convención porque carece de competencia material sobre este derecho, este Tribunal reafirma su competencia para conocer y resolver controversias relativas al artículo 26 de la Convención Americana como parte integrante de los derechos enumerados en su texto respecto de los cuales el artículo 1.1 confiere obligaciones de respeto y garantía²⁶. Tal como lo ha indicado en decisiones previas²⁷, las consideraciones relacionadas con la posible ocurrencia de dichas violaciones deben ser estudiadas en el fondo del asunto.

49. Por último, cabe agregar, ante los alegatos del Estado relacionados con los derechos incluidos por el representante de las presuntas víctimas en el escrito de solicitudes y argumentos, que el Tribunal ha considerado de manera reiterada que los representantes o

²⁶ Cfr. *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párrs. 97 – 103; *Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párrs. 142 y 154; *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344, párr. 192; *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 220; *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párr. 100; *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párrs. 75 a 97; *Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párrs. 34 a 37; *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394, párrs. 33 a 34; *Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párr. 62; *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 195; *Caso Spoltore Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 9 de junio de 2020. Serie C No. 404, párr. 85; *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 23; *Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párrs. 26 y 27; *Caso Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 423, párr. 97; *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párrs. 62 – 66; *Caso Vera Rojas y otros Vs. Chile. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de octubre de 2021. Serie C No. 439, párrs. 32 – 35; *Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C No. 440, párr. 118; *Caso Manuela y otros Vs. El Salvador. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de noviembre de 2021. Serie C No. 441, párr. 182; *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 17 de noviembre de 2021. Serie C No. 445, párrs. 100 – 104; *Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 153; *Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 1 de febrero de 2022. Serie C No. 448, párrs. 107; *Caso Pavez Pavez Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de febrero de 2022. Serie C No. 449, párr. 87; *Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de junio de 2022. Serie C No. 453, párrs. 55 – 61, y *Caso Mina Cuero Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de septiembre de 2022. Serie C No. 464, párr. 127.

²⁷ Cfr. *Caso Muelle Flores Vs. Perú, supra*, párr. 37 y *Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica, supra*, párr. 55.



las presuntas víctimas pueden invocar derechos distintos a aquellos señalados por la Comisión, pues al ser los titulares de los derechos consagrados en la Convención Americana, negarles esta facultad implicaría una restricción indebida a su condición de sujetos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En todo caso, la jurisprudencia ha exigido que dichos alegatos se basen en el marco fáctico establecido en el Informe de Fondo²⁸. Como corolario, la Corte considera improcedente la excepción preliminar opuesta.

V
CUESTIÓN PRELIMINAR
DETERMINACIÓN DEL NÚMERO DE PRESUNTAS VÍCTIMAS Y ALEGADA
INDEBIDA INCLUSIÓN DE FAMILIARES DE PRESUNTAS VÍCTIMAS EN EL
ESCRITO DE SOLICITUDES Y ARGUMENTOS

A. Alegatos de las partes y de la Comisión

50. El **Estado** solicitó que no se tengan en cuenta a las presuntas víctimas incluidas por el representante en el escrito de solicitudes, argumentos y pruebas que no fueron identificadas en el Informe de Admisibilidad y de Fondo. Indicó también que, a través del mecanismo administrativo diseñado para tal efecto, reconoció a 141 de las presuntas víctimas su condición de cesadas irregularmente y procedió a inscribirlas en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (en adelante "RNTCI"), a partir de lo cual lograron tener acceso al Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios. Por lo anterior, solicitó excluir a esas 141 personas de la controversia. Además, sostuvo que Carlos Arturo Cobeñas Torres, Juana Isabel Peña Rodríguez, Gudiel Máximo Quiñónez Baldeón y Abelardo Zarazú Salazar, no figuran como trabajadores cesados, según lo establecido en las Resoluciones No. 1303-"A"-92-CACL y 1303-"B"-92-CACL, por lo que deberían ser excluidos de la controversia.

51. Señaló también que en el Informe de Admisibilidad y Fondo no se hace referencia a la afectación a derechos de los familiares de los extrabajadores del Congreso de la República, por lo que, a fin de garantizar el derecho de defensa del Estado, los familiares de los trabajadores cesados no deberían ser considerados como presuntas víctimas.

52. Por último, durante la Audiencia Pública convocada en relación con este caso y en sus alegatos finales escritos, sostuvo que los señores Jorge Ferradas Núñez y Rómulo Antonio Retuerto Aranda fueron incluidos en el listado de presuntas víctimas aportado por la Comisión y se encuentran también en el listado de víctimas declaradas en el *Caso Aguado Alfaro y otros (Trabajadores Cesados del Congreso) Vs. Perú* resuelto por esta Corte en noviembre de 2006. Por esa razón solicitó que sean excluidos de cualquier análisis, debido a que formaron parte de una controversia ya resuelta por la Corte y, en consecuencia, han sido beneficiarios de reparaciones.

53. El **representante** solicitó a la Corte que rectifique el listado de presuntas víctimas debido a que, por error, se excluyó indebidamente a la señora Rosalía Carrillo Mantilla de la relación presentada por la Comisión, pese que era parte de la petición formulada por el señor Carlos Benites Cabrera el 7 de agosto de 2003. En relación con la alegada indebida inclusión de familiares de presuntas víctimas, sostuvo que en ningún momento lo ha solicitado.

²⁸ Cfr. *Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú*, *supra*, párr. 155, y *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, *supra*, párr. 53.



54. La **Comisión** advirtió que por un error material repitió el nombre de seis personas en el anexo al Informe de Admisibilidad y Fondo y no consignó el nombre de Rosalía Flor Carrillo Mantilla. En consecuencia, solicitó a la Corte que tome en cuenta la información presentada a efectos de actualizar a 187 el número de presuntas víctimas.

B. Consideraciones de la Corte

55. La Corte nota que la Comisión Interamericana identificó en el Informe de Admisibilidad y Fondo como presuntas víctimas a 192 personas. Mientras que el representante y el Estado informaron que la relación de presuntas víctimas contenía 6 nombres repetidos²⁹, lo que indica que el número real de presuntas víctimas contenidas en el Informe de Fondo es 186 y este constituye, en principio, el universo de presuntas víctimas de este caso.

56. Por otra parte, dentro de la relación de 186 presuntas víctimas remitida por la Comisión Interamericana se excluyó por error a la señora Rosalía Carrillo Mantilla. La Corte recuerda que, según su jurisprudencia y de acuerdo con el artículo 50 de la Convención y el artículo 35.1 de su Reglamento, corresponde a la Comisión identificar con precisión en el Informe de Fondo a las presuntas víctimas en un caso ante la Corte. Además, las excepciones a la regla establecida en el artículo 35.1 del reglamento están determinadas de forma expresa en el numeral 2 del mismo artículo y no se configura ninguna de ellas en este caso. Sin embargo, la Corte advierte que la exclusión de la señora Carrillo Mantilla del Informe de Admisibilidad y Fondo se debió un error material que le impidió continuar participando del proceso³⁰, tal como lo evidenció la propia Comisión. Por esa razón y debido a que el Estado tuvo conocimiento durante el trámite ante la Comisión de la participación de la señora Carrillo como peticionaria, ésta será considerada como presunta víctima, para un total preliminar de 187 presuntas víctimas.

57. El Estado también alegó que deberían excluirse a las personas que recibieron reparaciones en el orden interno, así como a un grupo de cuatro personas que estarían incluidas en el listado de presuntas víctimas remitido por la Comisión, pero no en los listados de trabajadores cesados. Respecto del primer asunto, la Corte encuentra que el valor de las reparaciones otorgadas en el orden interno es un asunto que corresponde al fondo y eventuales reparaciones, por esa razón no puede ser resuelto como una cuestión preliminar. En relación con los alegatos referidos a las personas que no estarían incluidas en el listado de trabajadores cesados y, por tanto, no deberían ser consideradas presuntas víctimas, la Corte encuentra que, en tres de los cuatro casos hay inconsistencias menores entre los nombres reportados por la Comisión y los nombres contenidos en los listados de trabajadores cesados. Así, por ejemplo, el Estado indicó que la señora Juana Isabel Peña Rodríguez y el señor Gudiel Máximo Quiñónez Baldeón, incluidos en el listado anexo al Informe de Fondo, no están incluidos en los listados de trabajadores cesados. Sin embargo, si lo están la señora Juana Peña Rodríguez y el señor Gudiel Quiñones Baldeón³¹, quienes fueron identificados con sus dos nombres en distintos documentos aportados al expediente³². En ese sentido, la Corte concluye que se trata de las mismas personas. En

²⁹ Las personas que fueron incluidas dos veces en la relación de presuntas víctimas remitida por la Comisión son: (1) Flora Amar Cervelión, (2) Nelson Loayza Bezzolo, (3) Susana Isabel Mantilla Correa, (4) Marcelino Meneses Huaira, (5) Ángel Emilio Saavedra Moreyra, y (6) Luis Sánchez Ortiz.

³⁰ *Cfr. Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú, supra*, párr. 55.

³¹ *Cfr. Resolución No. 1303-“B”-92-CACL* (expediente de prueba, folio 7).

³² La presunta víctima “Juana Isabel Peña Rodríguez” se encuentra en los siguientes documentos: el Informe No. 002-2001-CERCC/CR de la Comisión Especial encargada de revisar los Ceses Colectivos del personal del Congreso al amparo de la Ley No. 27487 (expediente de prueba, folio 7); Comunicación por parte de los peticionarios remitida a la Comisión Interamericana el 19 de diciembre de 2000 (expediente de prueba,



relación con el señor Abelardo Zarazú Salazar, la Corte encuentra que, en efecto, no está incluido en el listado de trabajadores cesados, pero en dicho listado sí está el señor Abelardo Zarazú Ruiz, quien, además, fue identificado con este nombre y apellidos en diferentes documentos aportados al expediente³³. A juicio de la Corte, lo que habría ocurrido en este caso es una inconsistencia menor en el nombre incluido en el listado aportado por la Comisión, que no afecta su adecuada identificación. En lo que respecta al señor Carlos Arturo Cobeñas Torres, el representante solicitó que no fuera excluido sin que se verifique si por error se incluyó al señor Felix Cobeñas Periamache, quien es una de las víctimas reconocidas en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, en lugar del señor Cobeñas Torres. Sin embargo, la Corte encuentra que el señor Cobeñas Periamache no fue incluido dentro del listado de presuntas víctimas aportado por la Comisión. Además, tal como lo informó el Estado, el señor Cobeñas Torres no se encuentra dentro de los listados de trabajadores cesados que fueron aportados al expediente, por esa razón, no puede ser considerado como presunta víctima en este caso.

58. En relación con el alegato del Estado de acuerdo con el cual durante el trámite de este caso no se han considerado como presuntas víctimas a los familiares de los trabajadores cesados, la Corte encuentra que, tal como se indicó en los párrafos precedentes (*supra* párr. 55), el grupo de presuntas víctimas está conformado por las personas que fueron identificadas en la oportunidad procesal oportuna por la Comisión Interamericana, con excepción de la señora Carrillo Mantilla, sobre quien ya se hicieron las consideraciones pertinentes, y todas estas personas son trabajadoras y trabajadores cesados del Congreso. Sin embargo, al momento de aportar los respectivos poderes de representación, el interviniente común de las presuntas víctimas remitió seis poderes otorgados por familiares de presuntas víctimas que habrían fallecido durante el trámite del caso, en esa medida, esta Corte entiende que ese grupo de personas actúan en representación de su familiar fallecido.

folio 273); Comunicación por parte de los peticionarios remitida a la Comisión Interamericana el 1 de abril de 2016 (expediente de prueba, folio 620); Relación de trabajadores cesados del Congreso de la República anexada al escrito del Estado remitida a la Comisión Interamericana el 1 de febrero de 2017 (expediente de prueba, folio 1017); Informe No. 1300-2016-GFRCP-AAP-DRRHH/CR realizado por el Grupo Funcional Registro y Control de Personal del Congreso de la República del 30 de diciembre de 2016 (expediente de prueba, folio 1025); Informe Técnico Administrativo No. 815-2016-GfItCP-AAP-DRRHH/CR realizado por el Grupo Funcional Registro y Control de Personal del Congreso de la República del 12 de diciembre de 2016 (expediente de prueba, folio 1098); Oficio No. 363-2017-ADM-CDG-USJ-CSJLI-PJ realizado por Corte Superior de Justicia de Lima de 28 de febrero de 2017 (expediente de prueba, folio 1231); Constancia de expediente realizada por la Corte Superior de Justicia de Lima de 28 de febrero de 2017 (expediente de prueba, folios 1510 al 1518), y Documento sobre la relación de extrabajadores del Congreso de la República que obtuvieron una reparación por el Estado peruano, a nivel interno (expediente de prueba, folio 2488). Asimismo, la presunta víctima "Gudiel Máximo Quiñónez Baldeón" se encuentra en los siguientes documentos: Comunicación por parte de los peticionarios remitida a la Comisión Interamericana el 19 de diciembre de 2000 (expediente de prueba, folio 459); Comunicación por parte de los peticionarios remitida a la Comisión Interamericana el 1 de abril de 2016 (expediente de prueba, folio 621); Informe No. 1300-2016-GFRCP-AAP-DRRHH/CR realizado por el Grupo Funcional Registro y Control de Personal del Congreso de la República del 30 de diciembre de 2016 (expediente de prueba, folio 1026); Informe Técnico Administrativo No. 852-2016-GfItCP-AAP-DRRHH/CR realizado por el Grupo Funcional Registro y Control de Personal del Congreso de la República del 12 de diciembre de 2016 (expediente de prueba, folio 1131); Oficio No. 363-2017-ADM-CDG-USJ-CSJLI-PJ realizado por Corte Superior de Justicia de Lima de 28 de febrero de 2017 (expediente de prueba, folio 1231); Informe No. 72-2017-MTPE/2-ST realizado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Estado de 21 de febrero de 2017 (expediente de prueba, folio 1789), y Documento sobre la relación de extrabajadores del Congreso de la República que obtuvieron una reparación por el Estado peruano, a nivel interno (expediente de prueba, folio 2482). Finalmente, la presunta víctima remitió poder de representación (expediente de prueba, folios 2323 al 2325).

³³ La presunta víctima "Abelardo Zarazú Ruiz" se encuentra relacionada en los siguientes documentos: Comunicación remitida por parte de los peticionarios a la Comisión Interamericana el 1 de abril de 2016 (expediente de prueba, folio 624); Relación de trabajadores cesados del Congreso de la República anexada al escrito del Estado remitida a la Comisión Interamericana el 1 de febrero de 2017 (expediente de prueba, folio 1021), y Oficio No. 363-2017-ADM-CDG-USJ-CSJLI-PJ realizado por Corte Superior de Justicia de Lima de 28 de febrero de 2017 (expediente de prueba, folio 1238).



59. Por último, la Corte encuentra que, en efecto, dos personas relacionadas en el listado de presuntas víctimas aportado por la Comisión Interamericana fueron declaradas víctimas mediante la sentencia del *caso Aguado Alfaro y otros (Trabajadores Cesados del Congreso) Vs. Perú*, en la cual se estudió el mismo marco fáctico del que se ocupa esta sentencia. Se trata de los señores Jorge Ferradas Núñez y Rómulo Antonio Retuerto Aranda. Por lo anterior, en virtud del principio de cosa juzgada internacional, estas dos personas serán excluidas del presente caso. Hechas las anteriores consideraciones, la Corte encuentra que el universo de presuntas víctimas está conformado por 184 personas, las cuales se encuentran relacionadas en el Anexo 1 de esta Sentencia.

VI PRUEBA

A. Admisibilidad de la prueba documental

60. La Corte recibió diversos documentos, presentados como prueba por la Comisión, el interviniente común de las presuntas víctimas³⁴ y el Estado, adjuntos a sus escritos principales (*supra* párrs. 3, 6 y 7). Como en otros casos, este Tribunal admite aquellos documentos presentados oportunamente (artículo 57 del Reglamento)³⁵ por las partes y la Comisión, cuya admisibilidad no fue controvertida ni objetada, y cuya autenticidad no fue puesta en duda³⁶.

61. La Corte también recibió documentos anexos a los alegatos finales escritos presentados por el Estado³⁷. El 28 de marzo de 2022 el representante presentó sus observaciones a estos documentos. Indicó que estos no fueron solicitados por la Corte ni presentados por el Estado en la oportunidad procesal prevista para ello, por lo que solicitó a la Corte que los inadmitiera. En efecto, la Corte constata que los documentos anexos a los

³⁴ El interviniente común de las presuntas víctimas relacionó en su escrito de solicitudes y argumentos un listado de documentos anexos que ofreció como prueba documental, los cuales no fueron remitidos a esta Corte. Mediante comunicación de 3 de diciembre de 2020 la Secretaría de la Corte le indicó que “no se recibieron los documentos identificados como prueba documental (anexos del 1 al 8)” y le solicitó “la remisión de estos de forma completa y legible, o en su defecto, realizar las aclaraciones pertinentes” concediéndole un plazo para tal efecto. No obstante, dichos anexos no fueron recibidos y así se dejó constancia en las comunicaciones de 7 de enero de 2021, mediante las cuales se trasladó el escrito de solicitudes y argumentos al Estado y a la Comisión.

³⁵ La prueba documental puede ser presentada, en general y de conformidad con el artículo 57.2 del Reglamento, junto con los escritos de sometimiento del caso, de solicitudes y argumentos o de contestación, según corresponda. No es admisible la prueba remitida fuera de esas oportunidades procesales, salvo las excepciones establecidas en el referido artículo 57.2 del Reglamento (fuerza mayor o impedimento grave) o si se trata de un hecho superviniente, es decir, ocurrido con posterioridad a los citados momentos procesales.

³⁶ *Cfr.* Artículo 57 del Reglamento; también *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 140, y Caso Deras García y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de agosto de 2022. Serie C No. 462, párr. 31.*

³⁷ Los documentos remitidos por el Estado fueron los siguientes: (1) Cuadro de personal que se acogió al Programa de renuncias voluntarias con incentivo; (2) Informe No. 091-2022-GFBL-AAP-DRRHH/CR de fecha 8 de febrero de 2022, enviado por el Congreso de la República; (3) Informe No. 037-2022-MTPE/4/11.12 de fecha 10 de marzo de 2022; (4) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 0796-1996-AA de fecha 13 de agosto de 1997; (5) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 00357-1997-AA de fecha 15 de octubre de 1997; (6) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 717- 98-AA/TC de fecha 17 de marzo de 1999; (7) Demanda de amparo de fecha 17 de marzo de 1993, que consta también en el expediente remitido por la Comisión a la Corte; (8) Resolución de fecha 25 de septiembre de 2002; (9) Reglamento Interno de Funcionamiento y del Proceso de Revisión de la Comisión Multisectorial, y (10) Decreto Supremo No. 019-2021-TR, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley No. 31218, que autoriza la revisión de los casos de extrabajadores que se acogieron al procedimiento previsto por la Ley No. 30484, publicado el 30 de septiembre de 2021.



alegatos finales escritos del Estado no fueron ofrecidos en la oportunidad procesal oportuna. Sin embargo, algunos de estos documentos, son posteriores a la fecha en la que el Estado presentó su escrito de contestación (*supra* párr. 7), por esa razón, esos documentos serán admitidos³⁸. Respecto de los documentos restantes, la Corte nota que no se configura ninguna de las excepciones definidas en el Reglamento para la admisión extemporánea de la prueba, por esa razón serán inadmitidos.

62. El 31 de marzo de 2022 se solicitó al Estado el envío de documentación para mejor resolver. El Estado, mediante comunicación de 8 de abril de 2022, remitió lo solicitado (*supra* párr. 11)³⁹. El Tribunal admite la documentación remitida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 del Reglamento de la Corte.

B. Admisibilidad de la prueba testimonial y pericial

63. El 25 de enero de 2022 la Corte recibió las declaraciones rendidas ante fedatario público por los señores José Luis Guerra Soto, Yoar Lázaro Flores y la señora Irene Jorge Rojas. Conforme a la Resolución de 13 de diciembre de 2021, la declaración rendida por María del Pilar Sosa San Miguel sería recibida en la audiencia pública celebrada el 11 de febrero de 2022. No obstante, el Estado informó que la perita no podría rendir su declaración bajo esa modalidad debido a circunstancias excepcionales y solicitó a la Corte que “permit[iera] el cambio en la modalidad de declaración, para que la perita [pudiera] presentar su declaración de manera escrita, ante fedatario público”. Además, solicitó “una extensión de plazo para presentar el informe señalado en el punto resolutivo 3 de la Resolución, a fin de que se present[ara] en una fecha posterior al 11 de febrero de 2021”, fecha en la que se realizó la audiencia pública. La Corte, mediante comunicación de 26 de enero de 2022, admitió de forma excepcional y atendiendo a las circunstancias informadas el cambio en la modalidad del peritaje y la extensión del plazo solicitada. Dicha declaración fue recibida el 18 de febrero de 2022, dentro del plazo otorgado por la Corte para tal fin. Este Tribunal estima pertinente admitir las declaraciones rendidas ante fedatario público⁴⁰ en la medida en que se ajusten al objeto que fue definido por la Presidencia en la Resolución mediante la cual se ordenó recibirlas y al objeto del presente caso¹⁷.

VII HECHOS

64. En este capítulo, la Corte establecerá los hechos del caso con base en el marco fáctico sometido por la Comisión Interamericana y la información aportada por el interviniente común de las presuntas víctimas y el Estado. Para ello, se referirá (A) al contexto del caso y a la normatividad relevante, los cuales fueron identificados por esta Corte en las decisiones de los *casos Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)* y *Canales Huapaya*

³⁸ Se trata de los siguientes documentos: (1) Informe No. 091-2022-GFBL-AAP-DRRHH/CR de fecha 8 de febrero de 2022, enviado por el Congreso de la República; (2) Informe No. 037-2022-MTPE/4/11.12 de fecha 10 de marzo de 2022, y (3) Decreto Supremo No. 019-2021-TR, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley No. 31218, Ley que autoriza la revisión de los casos de extrabajadores que se acogieron al procedimiento previsto por la Ley No. 30484, publicado el 30 de septiembre de 2021.

³⁹ Los documentos remitidos por el Estado fueron los siguientes: (1) Decreto Ley No. 25438, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 20 de abril de 1992; (2) Decreto Ley No. 25640, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 24 de julio de 1992; (3) Decreto Ley No. 25759, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 08 de octubre de 1992; (4) Ley No. 30484, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 06 de julio de 2016, y (5) Ley No. 31218 publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 18 de junio de 2021.

⁴⁰ Se trata de las declaraciones testimoniales de José Luis Guerra Soto, Yoar Lázaro Flores e Irene Jorge Rojas, así como la declaración pericial de María del Pilar Sosa San Miguel, propuestas por el Estado.



contra Perú. Posteriormente, hará referencia a (B) la situación de los trabajadores cesados del Congreso a los que se refiere este caso.

A. Contexto y normatividad relevante

65. El presente caso se relaciona con el cese de 1.117 trabajadores del Congreso de la República de Perú en diciembre de 1992⁴¹, tras la ruptura del orden democrático-constitucional ocurrida el 5 de abril de 1992 y que fue detallada en las sentencias emitidas por este Tribunal en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, referida a 257 trabajadores cesados y en el *Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú*, referida a tres víctimas. En dichas sentencias, el Tribunal dio por probados una serie de hechos que antecedieron el cese de los funcionarios del Congreso, así como la adopción de leyes y resoluciones administrativas dirigidas a reparar los ceses irregulares ocurridos durante los procesos de reorganización de entidades públicas llevados a cabo a lo largo de la década de los noventa. Sin perjuicio de la controversia entre las partes respecto a las presuntas diferencias que tendrían dichos casos con el caso *sub judice* (*infra* párr. 91), la Corte considera como probados los siguientes hechos, a la luz de los casos decididos previamente:

66. El 28 de julio de 1990 el señor Alberto Fujimori Fujimori asumió la Presidencia del Perú por el término de cinco años. Durante su presidencia, en abril de 1992, disolvió temporalmente el Congreso de la República. En consecuencia, se creó una Comisión que administró su patrimonio, adoptó medidas administrativas y dictó acciones de personal⁴².

67. La Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso inició un "proceso de racionalización de personal"⁴³, en el marco del cual los trabajadores podían solicitar su cese por renuncia a cambio de un incentivo económico. Además, se dispuso que dicha Comisión adelantaría un proceso de evaluación y selección de personal mediante exámenes de calificación. Los trabajadores que aprobasen dichos exámenes ocuparían los cargos previstos en el nuevo "Cuadro de Asignación de Personal" (CAP) del Congreso y los trabajadores que, luego de los exámenes no hubieran alcanzado la calificación para acceder a las vacantes serían cesados y solo tendrían derecho a percibir sus beneficios sociales de acuerdo con la ley⁴⁴.

68. Como resultado del referido proceso de evaluación y selección de personal, se expidieron dos Resoluciones Administrativas, la 1303-"A"-92-CACL⁴⁵, mediante la cual cesaron por causal de reorganización a los funcionarios y servidores del Congreso de la República que decidieron no inscribirse al concurso de méritos, y quienes habiéndose inscrito no rindieron los exámenes correspondientes, y la 1303-"B"-92-CACL⁴⁶, mediante la cual cesaron por causal de reorganización a los funcionarios y servidores del Congreso de la

⁴¹ Cfr. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, *supra*, párr. 2.

⁴² Cfr. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, *supra*, párr. 89.7. Decreto Ley No. 25438, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 20 de abril de 1992.

⁴³ Cfr. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, *supra*, párr. 89.9. Decreto Ley No. 25640, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 24 de julio de 1992.

⁴⁴ Cfr. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, *supra*, párr. 89.10.

⁴⁵ Cfr. Resolución No. 1303-"A"-92-CACL. Cesan a funcionarios y servidores del Congreso de la República (expediente de prueba, folio 3 al 6).

⁴⁶ Cfr. Resolución No. 1303-"B"-92-CACL. Cesan a funcionarios y servidores del Congreso de la República (expediente de prueba, folio 6 al 10).



República que rindieron el examen de calificación, evaluación y selección sin acogerse a las renunciaciones voluntarias con incentivos y no alcanzaron una plaza vacante.

69. Además, durante la época en que ocurrieron los hechos del presente caso, se incluyó en diversos decretos leyes una disposición que impedía la interposición de la acción de amparo para cuestionar sus efectos, con lo que se desnaturalizó el proceso de amparo y se establecieron situaciones exentas del control jurisdiccional⁴⁷.

70. A partir de la instauración del gobierno de transición en el año 2000 fueron dictadas leyes y disposiciones administrativas que dispusieron la revisión de los ceses colectivos.

71. En 2001 fue aprobada la Ley No. 27487, que derogó las normas que autorizaron ceses colectivos al amparo de procesos de reorganización y ordenó a las instituciones y organismos públicos conformar comisiones especiales encargadas de revisar los ceses. Dichas comisiones debían elaborar un informe con la relación de trabajadores que habían sido cesados irregularmente y con las recomendaciones a ser implementadas⁴⁸.

72. La Comisión Especial encargada de revisar los ceses colectivos del personal del Congreso, concluyó, en su Informe de 20 de diciembre de 2001, *inter alia*, (i) que hubo irregularidades en la evaluación y selección de personal hecha en 1992, pues no se respetaron los puntajes mínimos señalados en las bases del concurso y en muchos casos no se respetó el orden de méritos alcanzado por los postulantes en el examen de calificación; (ii) que los ex servidores que cobraron sus beneficios sociales y los que se acogieron a incentivos por renuncia voluntaria estuvieron de acuerdo con su cese, y (iii) que se abstenía de conocer todo reclamo que se encontrase en instancia judicial, ya sea dentro del ámbito nacional o supranacional⁴⁹.

73. En noviembre de 2001 fue aprobada la Ley No. 27586 que fijó el 20 de diciembre del mismo año como la fecha máxima para que las Comisiones Especiales concluyeran sus informes finales. Dicha ley creó, además, una Comisión Multisectorial encargada de evaluar la viabilidad de las recomendaciones contenidas en los informes finales de las comisiones especiales, de establecer las medidas que debían ser implementadas por los titulares de las entidades, y los decretos o proyectos de ley que debían ser elaborados. Esta Comisión podía plantear la reincorporación de los trabajadores, un régimen especial de jubilación anticipada, revisar las razones que motivaron los despidos y determinar los casos en que se adeudara el pago de remuneraciones o beneficios sociales siempre que esos aspectos no hubiesen sido materia de reclamación judicial⁵⁰.

74. En marzo de 2002 la Comisión Multisectorial emitió su informe final, en el que concluyó, *inter alia*, que “no cabe cuestionamiento de las normas que regularon los ceses colectivos [...], sino tan sólo de los procedimientos a través de los cuales se llevaron a cabo”. Indicó “que toda recomendación de reincorporación o reposición debe ser entendida como un nuevo vínculo laboral, pudiendo ser una nueva contratación o nuevo nombramiento, en la medida que existan o se generen plazas presupuestadas vacantes en las entidades, que los trabajadores cumplan con los requisitos exigidos para esas plazas, que se cuente con habilitación legal para contratar y que exista la norma legal que autorice los nombramientos”. Con fundamento en las recomendaciones de la Comisión Especial,

⁴⁷ Cfr. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Vs. Perú, *supra*, párr. 89.4.

⁴⁸ Cfr. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Vs. Perú, *supra*, párr. 89.32.

⁴⁹ Cfr. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Vs. Perú, *supra*, párr. 89.33.

⁵⁰ Cfr. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Vs. Perú, *supra*, párr. 89.34.



consideró que hubo 760 casos de ceses irregulares en relación con el proceso de evaluación y selección ocurrido en el año 1992 respecto de los trabajadores cesados del Congreso de la República⁵¹.

75. El 29 de julio de 2002, el Estado adoptó la Ley No. 27803 que creó el Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios, el cual otorgaba a los trabajadores la opción de acceder a la reincorporación o reubicación laboral, jubilación adelantada, compensación económica y capacitación laboral. En su cuarta disposición transitoria esta ley señaló que “se encuentran comprendidos en la presente ley los ceses irregulares de aquellos ex trabajadores que tuvieran procesos judiciales en trámite siempre que [...] desistan de la pretensión ante el Órgano Jurisdiccional”. A efectos de ejecutar los beneficios previstos, la ley creó un Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente. La Ley 27803 estableció también que el Estado asumiría el pago de aportes pensionales “por el tiempo en que se extendió el cese del trabajador” y que esto “en ningún caso implica[ba] el cobro de remuneraciones dejadas de percibir durante el mismo período”. Asimismo, en 2004 fue agregado un párrafo a este artículo 13, en el cual se estableció que “dicho pago de aportaciones por parte del Estado en ningún caso será por un período mayor a 12 años”⁵².

76. En virtud de la normatividad citada, entre 2002 y 2004 fueron expedidos tres listados de trabajadores que debían ser inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente:

Primer listado	Resolución Ministerial No. 347-2002-TR	22/12/2002	7,079 extrabajadores
Segundo listado	Resolución Ministerial No. 059-2003-TR	27/12/2003	10,920 extrabajadores
Tercer listado	Resolución Suprema No. 034-2004-TR	02/10/2004	10,124 extrabajadores
Total			28,123 extrabajadores

77. Posteriormente, el Estado emitió nuevas listas de trabajadores cesados irregularmente que no “lograron ser incluidos en las listas iniciales”. De modo que, hasta agosto de 2017, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo había publicado cinco listados de extrabajadores cesados irregularmente⁵³:

Cuarto listado	Resolución Suprema No. 028-2009-TR	05/08/2009	7,676 extrabajadores
Quinto listado	Resolución Ministerial No. 142-2017-TR	17/08/2017	8,855 extrabajadores
Total			16,531 extrabajadores

78. Además, el 6 de julio de 2016, se emitió la Ley No. 30484, a través de la cual se reactivó la Comisión Ejecutiva de la Ley No. 27803. Esta Ley dispone que se incorporará a los beneficiarios que optaron por la reincorporación o reubicación laboral y que hasta la fecha no habían gozado de tal beneficio. Esta norma también contempló la posibilidad de que los beneficiarios pudieran cambiar de opción por la compensación económica o la jubilación anticipada⁵⁴.

⁵¹ Cfr. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Vs. Perú, *supra*, párr. 89.35.

⁵² Cfr. *Caso Canales Huapaya y otros* Vs. Perú, *supra*, párr. 78.

⁵³ Cfr. *Caso Canales Huapaya y otros* Vs. Perú, *supra*, párr. 77 y *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros* Vs. Perú, *supra*, párr. 130.

⁵⁴ En total, entre 2001 y 2021, han sido aprobadas 6 leyes y un decreto sobre este asunto: Ley No. 27487 de 21 de junio de 2001; Ley No. 27586 de 22 de noviembre de 2001; Ley No. 27803 de 29 de julio de



B. Los trabajadores cesados del Congreso de la República a los que se refiere este caso

79. Las presuntas víctimas del presente caso forman parte del grupo de trabajadores del Congreso cesados a través de las resoluciones 1303-"A"-92-CACL y 1303-"B"-92-CACL.

80. Las 20 presuntas víctimas que integraban la petición 725-03, interpusieron un recurso de amparo en el que solicitaron que se declarara nula e inaplicable la Resolución No. 1303-"B"-92-CACL, por medio de la cual se declaró su cese, y solicitaron que se les reincorporara a su centro de trabajo. Mediante sentencia de primera instancia, de 10 de septiembre de 2001, el Segundo Juzgado Especializado en Derecho Público declaró improcedente la pretensión por encontrar que el amparo no era la vía idónea⁵⁵. Dicha sentencia dispuso:

PRIMERO: Que, la acción de amparo es instituto de trámite sumarísimo, sin etapa probatoria y en la que solo cabe el raciocinio lógico jurídico del operador judicial el cual se limita a restablecer el derecho conculcado; en tanto que mediante los procesos específicos sea en la vía administrativa y/o jurisdiccional ordinaria, por su amplitud, no sólo es posible la restauración del derecho, sino se posibilita su declaración, modificación y hasta su extensión; [...] TERCERO: Que, teniéndose en cuenta la pretensión de los demandantes, consistente en la reposición a su centro de trabajo, con el reconocimiento de sus derechos laborales; y tratándose la presente acción de garantía sobre hechos controvertibles, que trata de discernir si la evaluación que se llevó a cabo en el Congreso de la República con el consecuente cese de los recurrentes emanó del imperio de la ley, debe concluirse que el presente proceso constitucional [...], al carecer de estación probatoria, no resulta idóneo para dilucidar dicha pretensión, toda vez que para ello resulta imprescindible la actuación de medios probatorios, que las partes deben aportar según convenga a su derecho, en un proceso judicial más lato, a fin de crear certeza en el Juzgador, respecto a la reclamación materia de autos, deviniendo en desestimable la presente acción, más aún, si los demandantes no han presentado elemento probatorio concreto y suficiente a fin de acreditar la vulneración de los derechos constitucionales invocados; no obstante ello, se deja a salvo el derecho de los actores para que lo hagan valer en la vía ordinaria correspondiente⁵⁶.

81. Esta decisión fue apelada ante la Quinta Sala de la Corte Superior de Justicia de Lima que, mediante decisión del 18 de junio de 2002, confirmó la sentencia recurrida. Argumentó que los accionantes pretendían cuestionar los resultados del proceso de evaluación y calificación de personal y que el amparo no era la vía idónea para ello. Lo anterior, porque en las acciones de garantía no existía etapa probatoria⁵⁷. Esta decisión, fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, órgano que el 6 de diciembre de 2002 resolvió confirmar la sentencia recurrida y declarar improcedente el amparo⁵⁸ debido a que no era posible reponer las cosas al estado anterior al cese:

[D]ado que al expedirse la Constitución de 1993, la estructura orgánica del Congreso y, por ende, su Cuadro de Asignación de Personal variaron sustancialmente, no es posible, por la vía del amparo reponer las cosas al estado anterior a la agresión, por cuanto esta ha devenido en irreparable [...]. Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones

2002; Ley No. 29059 de 5 de julio de 2007; Ley No. 30484 de 06 de julio de 2016; Ley No. 31218 de 18 de junio de 2021, y Decreto Supremo No. 019-2021-TR de 30 de septiembre de 2021.

⁵⁵ Decisión del Segundo Juzgado Especializado en Derecho Público de 10 de septiembre de 2001. Expediente No. 2972-01. Acción de Amparo (expediente de prueba, folios 2439 al 2447).

⁵⁶ Decisión del Segundo Juzgado Especializado en Derecho Público de 10 de septiembre de 2001. Expediente No. 2972-01. Acción de Amparo (expediente de prueba, folios 2443 al 2445).

⁵⁷ Cfr. Resolución No 11 de la Quinta Sala Civil, Corte Superior de Justicia de Lima de 18 de junio de 2002 (expediente de prueba, folio 13).

⁵⁸ Cfr. Decisión de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional de 6 de diciembre de 2002 (expediente de prueba, folios 330 al 334).



que le confieren la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica, FALLA CONFIRMANDO la recurrida, que confirmando la apelada, declaró IMPROCEDENTE la acción de amparo⁵⁹.

82. Respecto de las presuntas víctimas relacionadas en la petición 728-00, no hay información sobre procesos judiciales o administrativos que hubieran iniciado para el cuestionamiento en sede interna de las desvinculaciones.

VIII FONDO

83. Este caso se refiere a las presuntas violaciones a los artículos 8.1, 25.1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, ocurridas en perjuicio de 184 trabajadores que habrían sido cesados de su empleo durante el gobierno de Alberto Fujimori y habrían visto restringida la posibilidad de interponer recursos judiciales por el cese. De acuerdo con los alegatos de las partes y la Comisión, la Corte procederá a examinar (1) los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial; (2) el derecho al trabajo y (3) los derechos políticos.

VIII-1 DERECHOS A LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y A LA PROTECCIÓN JUDICIAL EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS Y EL DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO⁶⁰

A. Alegatos de las partes y de la Comisión

84. La **Comisión** consideró que, en lo relevante para las cuestiones de fondo, las presuntas víctimas se encontraban en una situación sustancialmente igual a las 257 víctimas del caso *Trabajadores Cesados y otros* y a las 3 víctimas del caso *Canales Huapaya y otros*, por lo que, sostuvo, les es aplicable el análisis hecho por la Corte en la jurisprudencia referida. Por lo anterior, en virtud del principio de economía procesal y debido a que se trata de una problemática de alcance general ya resuelta, determinó la responsabilidad internacional del Estado en atención al análisis de derecho y artículos de la Convención aplicados en las referidas sentencias y en los informes de fondo presentados por la Comisión en esos casos y concluyó que el Estado violó los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de las presuntas víctimas identificadas en el Informe de Fondo.

85. El **representante** sostuvo que las presuntas víctimas fueron cesadas irregularmente en un contexto en el que no era posible su acceso a la justicia y no había certeza sobre la vía a la cual podían acudir para oponerse al cese colectivo del que fueron víctimas. Por esa razón, sostuvo que el Estado violó los artículos 8.1 y 25.1 en relación con el artículo 1.1 de la Convención. También sostuvo que el Estado, al adoptar disposiciones que establecieron una prohibición legal que inhabilitaba a las presuntas víctimas para interponer acciones de amparo o reclamos administrativos contra los resultados del proceso de evaluación, violó el

⁵⁹ Cfr. Decisión de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional de 6 de diciembre de 2002 (expediente de prueba, folios 332 al 333).

⁶⁰ Artículos 8.1 y 25.1 en relación con el artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



artículo 2 de la Convención porque no tomó las medidas adecuadas de derecho interno para hacer efectivos los derechos consagrados en la Convención.

86. El **Estado** sostuvo que es un desacierto que la Comisión fundamente su argumentación en equiparar el presente caso a los resueltos en los años 2006 y 2015, bajo la premisa de que estos se refieren también al cese de trabajadores del Congreso de la República. Sostuvo que la situación de los veinte (20) extrabajadores cesados del Congreso, correspondientes a la Petición 725-03, difiere de los *casos Aguado Alfaro y Canales Huapaya*, porque para la fecha en que se presentó esa petición se encontraba vigente una normativa distinta, que era la aplicada a la desvinculación desde junio de 2001. Además, sostuvo que en los casos que ha conocido la Corte, los trabajadores cesados agotaron los recursos internos, mientras que en este caso no hay certeza sobre ese asunto respecto de un grupo de personas. A juicio del Estado, el análisis del agotamiento de los recursos internos era exigible para todos los trabajadores cesados. También sostuvo que este caso no se puede asimilar a los ya decididos por la Corte, en la medida en que en ellos se ordenaron modificaciones normativas que ya no son necesarias y porque el Estado ha implementado medidas orientadas a resarcir a los trabajadores en sede interna.

87. Por otra parte, cuestionó que en este caso se evalúe la efectividad de los recursos disponibles cuando estos no fueron accionados por los trabajadores en sede interna, pese a que, para la fecha de los hechos, había vías procesales a las que los trabajadores habían podido acudir. En relación con los 20 extrabajadores que interpusieron el recurso de amparo, sostuvo que el hecho de que la decisión del Tribunal Constitucional no haya sido favorable a sus pretensiones, no implica necesariamente la violación del derecho al debido proceso o a la protección judicial. Además, en relación con este grupo, sostuvo que la respuesta del Estado peruano no tuvo lugar en un contexto generalizado de ineficacia de las instituciones o ausencia de garantías de independencia e imparcialidad, pues la decisión sobre el amparo fue adoptada cuando ya se había reinstaurado en el Perú un gobierno democrático y las autoridades contaban con garantías de independencia judicial.

88. Finalmente, sostuvo que, si bien para la fecha de los ceses se encontraban vigentes regulaciones que dispusieron prohibiciones a la interposición de acciones de amparo y reclamos administrativos, estas no fueron impedimento para que algunos extrabajadores accionaran los recursos dispuestos por el Estado y que, en todo caso, esa normativa fue derogada y se dispuso la adopción de medidas para la revisión de los ceses y la reparación de aquellos declarados irregulares, por lo que no sería responsable de la violación del artículo 2 de la Convención.

B. Consideraciones de la Corte

89. Esta Corte ha señalado que, a la luz del artículo 8.1 de la Convención, toda persona tiene derecho a ser oída en un plazo razonable por un órgano imparcial y competente, con las debidas garantías procesales, las que incluyen la posibilidad de presentar alegatos y aportar pruebas. Este Tribunal ha indicado que esa disposición convencional implica que la decisión que se produzca a través de un procedimiento judicial satisfaga el fin para el cual fue concebida. Esto último no significa que los argumentos de los accionantes deban ser acogidos, sino que se debe garantizar la capacidad del recurso de producir el resultado para el que fue creado⁶¹.

⁶¹ Cfr. *Caso Barbani Duarte y otros Vs. Uruguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234. párr. 122, y *Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412, párr. 131.



90. Con relación al artículo 25.1 de la Convención, este Tribunal ha señalado que dicha norma contempla la obligación de los Estados Parte de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, estos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la Constitución o en las leyes⁶². En ese sentido, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque falten los medios para ejecutar sus decisiones o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia⁶³. Lo anterior no implica que se evalúe la efectividad de un recurso en función de que produzca un resultado favorable para el demandante⁶⁴, sino a la luz de su idoneidad y efectividad para combatir eventuales violaciones⁶⁵.

B.1 La aplicación al presente caso de las consideraciones de los casos Aguado Alfaro y otros y Canales Huapaya y otros y la alegada violación de los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención

91. La Corte constata que los trabajadores cesados a los que se refiere este caso, al igual que las tres víctimas del *caso Canales Huapaya y otros* y las 257 víctimas del *caso Aguado Alfaro y otros* (i) eran trabajadores del Congreso peruano en la época en que tuvo lugar el denominado "Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional" y (ii) fueron cesados colectivamente en el marco del llamado "proceso de racionalización de personal", en un contexto de "ineficacia de las instituciones judiciales, de ausencia de garantías de independencia e imparcialidad y de ausencia de claridad sobre la vía a la cual acudir frente a los ceses colectivos"⁶⁶. Ahora bien, entre las personas que fueron declaradas víctimas en las referidas sentencias y las presuntas víctimas del presente caso, existen algunas diferencias, en particular, (iii) que sólo 20 de las presuntas víctimas de este caso interpusieron acciones de amparo ante el poder judicial, mientras que no hay información sobre las acciones adelantadas por las restantes personas, y (iv) que, a la fecha, el Estado ha adelantado medidas orientadas a reparar a 140⁶⁷ de las 184 presuntas víctimas. Lo anterior indica que, pese a las similitudes, no es posible extrapolar de forma automática las conclusiones a las que se llegó en los *casos Canales Huapaya y otros* y *Aguado Alfaro y otros Vs. Perú* como solicitaron la Comisión y el interviniente común. En su lugar, le corresponde a la Corte analizar las situaciones particulares para llegar a las conclusiones correspondientes.

B.1.a) Situación de las presuntas víctimas que no presentaron recurso de amparo

⁶² Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, supra*, párrs. 62 y 63, y *Caso Habbal y otros Vs. Argentina, supra*, párr. 108.

⁶³ Cfr. *Caso Abrill Alosilla y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de marzo de 2011. Serie C No. 223, párr. 75, y Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia, supra*, párr. 130.

⁶⁴ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, supra*, párr. 67, y *Caso Habbal y otros Vs. Argentina, supra*, párr. 112.

⁶⁵ Cfr. *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 117, y Caso Habbal y otros Vs. Argentina, supra*, párr. 108.

⁶⁶ *Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú, supra*, párr. 103.

⁶⁷ El Estado sostuvo que realizó la revisión de los ceses de 141 personas, respecto de los cuales reconoció su irregularidad y ha llevado a cabo acciones concretas para su reparación. La Corte nota que, dentro de este grupo, el Estado incluyó al señor Jorge Ferradas Núñez, quien fue excluido del presente caso (*supra* párr. 59).



92. La Corte recuerda que en el caso *Canales Huapaya y otros Vs. Perú* estableció que los trabajadores cesados del Congreso de Perú en el denominado “proceso de racionalización de personal” se enfrentaron a un contexto generalizado de ineficacia de las instituciones judiciales, de ausencia de garantías de independencia e imparcialidad y de falta de claridad sobre la vía a la cual acudir frente a los ceses colectivos⁶⁸. En ese contexto, fueron expedidas normas que impedían la interposición de recursos de amparo por los ceses. Esta situación, impidió que las presuntas víctimas acudieran a un órgano imparcial y competente, con las debidas garantías procesales y, a juicio de la Corte, constituye una violación del artículo 8.1 de la Convención.

93. Además, la Corte encuentra que las presuntas víctimas no contaron con un recurso judicial efectivo contra los actos violatorios de sus derechos. Sobre este punto, aunque el Estado sostiene que las presuntas víctimas habrían podido acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, el contexto generalizado de ineficacia de las instituciones judiciales y de ausencia de garantías de independencia e imparcialidad implica que dicha posibilidad era ilusoria (*supra* párr. 31). Al respecto, la Corte sostuvo, en la sentencia del caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, que:

[Este] caso ocurrió en un clima de inseguridad jurídica propiciado por la normativa que limitaba el acceso a la justicia respecto del procedimiento de evaluación y eventual cesación de las presuntas víctimas, por lo cual éstas no tenían certeza acerca de la vía a la que debían o podían acudir para reclamar los derechos que consideraran vulnerados. De tal manera, sin necesidad de haber determinado el carácter mismo de las cesaciones verificadas, la Corte determinó que los recursos internos existentes no fueron efectivos, ni individual ni en conjunto, para los efectos de una adecuada y efectiva garantía del derecho de acceso a la justicia [...] ⁶⁹.

94. La Corte nota que dicho contexto se extendió, al menos, hasta junio de 2001, fecha en la cual, mediante Ley No. 27487⁷⁰, fueron derogadas las normas que autorizaron los ceses colectivos, en este caso, el Decreto Ley No. 25640 de 1992, norma que, a su vez, estableció la improcedencia de la acción de amparo para impugnar directa o indirectamente su aplicación⁷¹.

95. El Estado también sostuvo que las presuntas víctimas podían acudir a la acción popular, sin embargo, tal como se indicó en el apartado correspondiente a las excepciones preliminares (*supra* párr. 33), este no era un recurso idóneo para atender sus reclamos individuales. Además, señaló que, pese a la prohibición expresa, algunas personas interpusieron recursos de amparo, lo que evidenciaría que si era posible acudir a esta acción de protección de los derechos. Sin embargo, a juicio de la Corte, la sola existencia de la prohibición hace que no fuera exigible a los trabajadores cesados iniciar esta vía. Lo anterior, sumado al contexto de denegación de justicia, hicieron que el amparo no fuera un recurso judicial efectivo, con lo que se violó el artículo 25.1 de la Convención.

⁶⁸ Cfr. *Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú*, *supra*, párr. 103.

⁶⁹ *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, *supra*, párr. 146.

⁷⁰ Cfr. Ley No. 27487 de 2001 “Ley que deroga el Decreto Ley No. 26093 y autoriza la conformación de comisiones encargadas de revisar los ceses colectivos en el Sector Público” (expediente de prueba, folios 2516 al 2519).

⁷¹ El artículo 9 del Decreto Ley 25640 de 1992, mediante el cual se autorizó a la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso a ejecutar un proceso de racionalización del personal, disponía: “No procede la acción de amparo dirigida a impugnar directa o indirectamente la aplicación del presente Decreto Ley” (expediente de prueba, folio 2910). Esta norma fue derogada por la Ley No. 27487 del 21 de junio de 2001, que derogó las “normas expresas que autorizaron ceses colectivos al amparo de procesos de reorganización” (expediente de prueba, folio 2517).



B.1.b) Situación de las presuntas víctimas que interpusieron recurso de amparo

96. En este caso, 20 presuntas víctimas acudieron a la acción de amparo para cuestionar su cese en el empleo. En sus casos, la acción fue resuelta luego de noviembre de 2000, fecha en la que se reinstauró el orden democrático en Perú⁷². A juicio del Estado, esto indica que las autoridades contaban con garantías de independencia judicial y que estas personas sí tuvieron acceso a un recurso judicial efectivo, por lo que en sus casos no se configurarían las violaciones alegadas.

97. Sin embargo, aunque el recurso de amparo fue formalmente admitido, no se trató de un recurso efectivo, pues los jueces a cargo no analizaron el fondo de los alegatos de las presuntas víctimas. En cambio, en primera y segunda instancia declararon improcedente el amparo bajo el argumento de que ésta no era la vía idónea para resolver las pretensiones por carecer de etapa probatoria. En ese sentido, el Segundo Juzgado Especializado en Derecho Público, en sentencia de 10 de septiembre de 2001, sostuvo que se trataba de una acción "de trámite sumarísimo, sin etapa probatoria y en la que solo cab[ía] el raciocinio lógico jurídico del operador judicial el cual se limita[ba] a restablecer el derecho conculcado"⁷³.

98. Por su parte, el Tribunal Constitucional, al resolver el recurso extraordinario interpuesto contra la sentencia de segunda instancia, confirmó la sentencia recurrida, pero con el argumento de que "al expedirse la Constitución de 1993, la estructura orgánica del Congreso y, por ende, su Cuadro de Asignación de Personal variaron sustancialmente" por lo que no era posible por la vía del amparo reponer las cosas al estado anterior a la agresión:

[D]ado que al expedirse la Constitución de 1993, la estructura orgánica del Congreso y, por ende, su Cuadro de Asignación de Personal variaron sustancialmente, **no es posible[,] por la vía del amparo reponer las cosas al estado anterior a la agresión, por cuanto esta ha devenido en irreparable [...]**. Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica, FALLA CONFIRMANDO la recurrida, que, confirmando la apelada, declaró IMPROCEDENTE la acción de amparo⁷⁴ (negrilla fuera del texto).

99. Es decir, el Tribunal Constitucional reconoció que hubo una violación de los derechos de los accionantes y pese a ello, declaró improcedente el amparo. De modo que la acción no constituyó un recurso efectivo que amparara a los trabajadores cesados frente a un acto violatorio de sus derechos, desconociendo con ello el artículo 25.1 de la Convención.

100. Por otra parte, el derecho a contar con garantías judiciales implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable, ya que una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales. La Corte también ha establecido que la evaluación del plazo razonable se debe analizar en cada caso concreto, en relación con la duración total del proceso, incluyendo los recursos de instancia que

⁷² El denominado "Gobierno de transición" en Perú tuvo lugar entre el 22 de noviembre de 2000 y el 28 de julio de 2001.

⁷³ Cfr. Decisión del Segundo Juzgado especializado en Derecho Público del 10 de septiembre de 2001 (expediente de prueba, folio 2443).

⁷⁴ Cfr. Decisión de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional del 6 de diciembre de 2002 (expediente de prueba, folios 332 al 333).



podrían presentarse⁷⁵. De esta manera, se han considerado cuatro elementos para analizar si se cumplió con la garantía del plazo razonable, a saber: (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de las autoridades judiciales, y (iv) la afectación generada en la situación jurídica de la presunta víctima⁷⁶. En este caso, la acción de amparo fue interpuesta el 17 de marzo de 1993 y las decisiones de primera y segunda instancia fueron adoptadas el 10 de septiembre de 2001⁷⁷ y el 18 de junio de 2002⁷⁸, respectivamente. Además, contra la decisión de segunda instancia se interpuso un recurso extraordinario que fue resuelto el 6 de diciembre de 2002⁷⁹. Lo anterior indica que, en efecto, el recurso de amparo fue resuelto una vez reinstaurada la democracia. Sin embargo, esto ocurrió ocho años después de interpuesto, lo que indica que las presuntas víctimas no fueron oídas dentro de un plazo razonable, ni tuvieron acceso a un recurso rápido y efectivo para la protección de sus derechos.

101. A juicio de la Corte, una tardanza de más de ocho años en el trámite de una acción constitucional que las propias autoridades judiciales calificaron como sumárisimo y que no admitía la práctica de pruebas, sobrepasa cualquier plazo que pueda ser considerado razonable e implica una violación del artículo 8.1 de la Convención, por lo que la Corte no considera necesario analizar cada uno de los elementos identificados en su jurisprudencia para establecer la violación de esta garantía. En todo caso, cabe resaltar que este asunto no revestía mayor complejidad, al punto que la decisión de segunda instancia y la que resuelve el recurso extraordinario, se adoptaron en un lapso de 15 meses y no consta en el expediente la existencia de alguna conducta de los accionantes orientada a dilatar el trámite del proceso.

102. Por todo lo anterior, la Corte encuentra que, en relación con las 20 personas que interpusieron la acción de amparo, se configuró una violación de los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana. Además, la demora excesiva de la administración de justicia constituye evidencia adicional del contexto de denegación de justicia, ineficacia de las instituciones judiciales y ausencia de garantías judiciales vigentes en Perú para la fecha de los hechos.

B.2 Deber de adoptar disposiciones de derecho interno

103. La Corte ha establecido que, en virtud del artículo 2 de la Convención Americana, los Estados no sólo tienen la obligación positiva de adoptar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos en ella establecidos, sino también deben evitar promulgar normas que impidan el libre ejercicio de estos derechos, y evitar que se supriman o modifiquen las normas que los protegen⁸⁰. Asimismo, ha determinado que es competente

⁷⁵ Cfr. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 71, y *Caso Sales Pimenta Vs. Brasil, supra*, párr. 107.

⁷⁶ Cfr. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 78, y *Caso Sales Pimenta Vs. Brasil, supra*, párr. 107.

⁷⁷ Cfr. Decisión del Segundo Juzgado Especializado en Derecho Público de 10 de septiembre de 2001. Expediente No. 2972-01. Acción de Amparo (expediente de prueba, folios 2439 al 2447).

⁷⁸ Cfr. Resolución No 11 de la Quinta Sala Civil, Corte Superior de Justicia de Lima del 18 de junio de 2002 (expediente de prueba, folio 13)

⁷⁹ Cfr. Decisión de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional del 6 de diciembre de 2002 (expediente de prueba, folios 330 al 334)

⁸⁰ Cfr. *Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 207, y *Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú, supra*, párr. 99.



para ordenar a un Estado que deje sin efecto una ley cuando sus términos sean violatorios de los derechos previstos en la Convención⁸¹.

104. Por otra parte, la Corte recuerda que, en virtud del carácter subsidiario de la jurisdicción internacional, el Estado es el principal garante de los derechos de las personas, por lo que, si se produce una violación, es el llamado a resolver el asunto a nivel interno, antes de tener que responder ante instancias internacionales⁸². En ese sentido, la Corte encuentra que, en relación con el presente caso, en Perú fue adoptada una legislación que limitó el derecho de los trabajadores cesados a ser oídos por un órgano imparcial y competente y el derecho a un recuso judicial rápido y efectivo. Sin embargo, el Estado sostuvo que ha derogado las normas que impidieron la interposición del recurso de amparo. Al respecto, la Corte valora los cambios normativos introducidos y por esa razón no procederá a declarar la violación del artículo 2 de la Convención Americana.

C. Conclusión

105. De acuerdo con lo expuesto en párrafos precedentes, la Corte encuentra que las 184 personas a las que se refiere el Anexo 1 de esta sentencia fueron víctimas de la violación de sus derechos a ser oídos con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez competente, independiente e imparcial y a contar con un recurso sencillo y rápido ante jueces o tribunales competentes, contenidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos contenidas en el artículo 1.1 del mismo Tratado.

VIII-2

DERECHO AL TRABAJO EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS⁸³

A. Alegatos de las partes y de la Comisión

106. La **Comisión** sostuvo que el Estado violó el artículo 26 de la Convención Americana en relación con el derecho al trabajo. Sin embargo, no presentó alegatos específicos relacionados con este asunto.

107. El **representante** indicó que, como consecuencia del cese en el empleo, las presuntas víctimas (i) fueron privadas de la estabilidad en el trabajo; (ii) se interrumpió el proceso de acumulación del tiempo de servicios que les era legalmente exigido para acceder a una pensión de jubilación; (iii) se interrumpió abruptamente su acceso y el de sus dependientes a la seguridad social en salud; (iv) dejaron de percibir las remuneraciones que sustentaban su derecho a aspirar a un nivel de vida adecuado, incluyendo alimentación, agua, saneamiento, ropa y vivienda, y (v) se truncó su proyecto de vida. Sostuvo que, por lo anterior, el Estado violó diferentes derechos protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana, como el derecho al trabajo, a gozar de salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos, a la seguridad social, a la nutrición y a la

⁸¹ Cfr. *Caso Garibaldi Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C No. 203, párr. 173, y *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú, supra*, párr. 186.

⁸² Cfr. *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 157, párr. 66, y *Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 103.

⁸³ Artículo 26 en relación con el artículo 1.1 de la Convención.



vivienda adecuadas, a la salud, al trabajo en condiciones dignas y a la seguridad social. En consecuencia, alegó que el Estado es responsable por la violación del artículo 26 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.

108. El **Estado** insistió en que los alegatos relacionados con la violación del artículo 26 de la Convención no se encuentran dentro del marco fáctico establecido por la Comisión Interamericana. Sostuvo que no desconoce las obligaciones internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales y que, en esa medida, ha venido adoptando medidas, incluso legislativas, para el desarrollo progresivo de los derechos laborales. De manera que, no solo ha hecho esfuerzos para reparar a las presuntas víctimas y subsanar las posibles afectaciones de sus derechos laborales a nivel interno, sino que, ha otorgado reparaciones a trabajadores cesados, conforme a la normativa prevista a nivel nacional.

B. Consideraciones de la Corte

109. En este caso, le corresponde a la Corte establecer si, del cese en el empleo de los trabajadores del Congreso, se desprende la violación del derecho al trabajo, en particular, en lo relacionado con el derecho a la estabilidad laboral, entendido este como un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención Americana.

110. La Corte recuerda que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales han sido derechos reconocidos y protegidos a través del artículo 26 en diferentes oportunidades⁸⁴. Así, este Tribunal ha establecido que una interpretación literal, sistemática, teleológica y evolutiva respecto al alcance de su competencia permite concluir que el artículo 26 de la Convención Americana protege aquellos derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA. Asimismo, ha reconocido que los alcances de estos derechos deben ser entendidos en relación con el resto de las cláusulas de la Convención Americana, por lo que están sujetos a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención y pueden ser objeto de supervisión por parte de este Tribunal en términos de los artículos 62 y 63 del mismo instrumento. Esta conclusión se fundamenta no solo en cuestiones formales, sino que resulta de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales⁸⁵, así como de su compatibilidad con el objeto y fin de la Convención, que es la protección de los derechos fundamentales de

⁸⁴ Cfr. *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*, supra, párrs. 97 – 103; *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, supra, párrs. 142 y 154; *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú*, supra, párr. 192; *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*, supra, párr. 220; *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile*, supra, párr. 100; *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*, supra, párrs. 75 a 97; *Caso Muelle Flores Vs. Perú*, supra, párrs. 34 a 37; *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú*, supra, párrs. 33 a 34; *Caso Hernández Vs. Argentina*, supra, párr. 62; *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, supra, párr. 195; *Caso Spoltore Vs. Argentina*, supra, párr. 85; *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, supra, párr. 23; *Caso Casa Nina Vs. Perú*, supra, párrs. 26 y 27; *Caso Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador*, supra, párr. 97; *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*, supra, párrs. 62 – 66; *Caso Vera Rojas y otros Vs. Chile*, supra, párrs. 32 – 35; *Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala*, supra, párr. 118; *Caso Manuela y otros Vs. El Salvador*, supra, párr. 182; *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala*, supra, párrs. 100 – 104; *Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador* supra, párr. 153; *Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú*, supra, párr. 107; *Caso Pavez Pavez Vs. Chile*, supra, párr. 87; *Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica*, supra, párrs. 55 – 61, y *Caso Mina Cuero Vs. Ecuador*, supra, párr. 127.

⁸⁵ La Corte ha "reiterado la interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales, puesto que deben ser entendidos integralmente y de forma conglobada como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello". Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, supra, párr. 141.



los seres humanos. En ese sentido la Corte ha establecido que corresponderá, en cada caso concreto que requiera un análisis de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, determinar si de la Carta de la OEA se deriva explícita o implícitamente un derecho humano protegido por el artículo 26 de la Convención Americana, así como los alcances de dicha protección⁸⁶.

111. En relación con el derecho al trabajo, esta Corte ya ha sostenido que es un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención⁸⁷. Además, ha advertido que los artículos 45.b y c⁸⁸, 46⁸⁹ y 34.g⁹⁰ de la Carta de la OEA establecen una serie de normas que permiten identificar el derecho al trabajo. En particular, la Corte ha notado que el artículo 45.b de la Carta de la OEA establece que "b) [e]l trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar". De esta forma, la Corte ha considerado que existe una referencia con el suficiente grado de especificidad al derecho al trabajo para derivar su existencia y reconocimiento en la Carta de la OEA.

112. Respecto al contenido y alcance de este derecho, este Tribunal recuerda que el artículo XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone que "[t]oda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación [...]". De igual forma, el artículo 6 del Protocolo de San Salvador establece que "[t]oda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar

⁸⁶ Cfr. *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*, supra, párrs. 75 a 97; *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú*, supra, párr. 34, y *Caso Mina Cuero Vs. Ecuador*, supra, párr. 128.

⁸⁷ Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, supra, párr. 145; *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú*, supra, párr. 192; *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*, supra, párrs. 219 y 220; *Caso Spoltore Vs. Argentina*, supra, párr. 82; *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, supra, párr. 68; *Caso Casa Nina Vs. Perú*, supra, párr. 104; *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*, supra, párr. 68; *Caso Extradabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala*, supra, párrs. 128 a 133; *Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador*, supra, párr. 153; *Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú*, supra, párr. 107; *Caso Pavez Pavez Vs. Chile*, supra, párr. 87, y *Caso Mina Cuero Vs. Ecuador*, supra, párr. 130.

⁸⁸ Cfr. Artículo 45 de la Carta de la OEA. – "Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: [...] b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar; c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva [...]".

⁸⁹ Cfr. Artículo 46 de la Carta de la OEA. – "Los Estados miembros reconocen que, para facilitar el proceso de la integración regional latinoamericana, es necesario armonizar la legislación social de los países en desarrollo, especialmente en el campo laboral y de la seguridad social, a fin de que los derechos de los trabajadores sean igualmente protegidos, y convienen en realizar los máximos esfuerzos para alcanzar esta finalidad".

⁹⁰ Cfr. Artículo 34.g de la Carta de la OEA. – "Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: [...] g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos".



una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada". En el ámbito universal, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que "[t]oda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo". Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "PIDESC") establece que "[l]os Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado"⁹¹.

113. Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 18 sobre el derecho al trabajo, afirmó la obligación de los Estados "de garantizar a las personas su derecho al trabajo libremente elegido o aceptado, en particular el derecho a no ser privado de trabajo de forma injusta"⁹². Asimismo, dicho Comité estableció que los Estados tienen la obligación de respetar este derecho, lo que implica que "se abstengan de interferir directa o indirectamente en [su] disfrute"⁹³.

114. En cuanto a la estabilidad laboral, como componente del derecho al trabajo, la Corte ha precisado que no consiste en un derecho a la permanencia irrestricta en el puesto de trabajo. Sino que se garantiza, entre otros, otorgando las debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido o separación de su cargo, este se haga bajo causas justificadas, lo cual implica que el empleador acredite razones suficientes y otorgue las debidas garantías, además, que el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes deberán verificar que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho⁹⁴. Asimismo, la Corte estableció en el *caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela* que el Estado incumple con su obligación de garantizar el derecho al trabajo y, por ende, a la estabilidad laboral, cuando no protege a sus funcionarios estatales de separaciones arbitrarias de su empleo⁹⁵.

115. En el caso concreto, la Corte encuentra que el Estado procedió de manera arbitraria al declarar el cese en el empleo de los extrabajadores del Congreso de la República identificados en esta sentencia. Lo anterior, porque fueron retirados de sus trabajos sin que se acreditaran razones justificadas y porque se les prohibió acceder a la acción de amparo para cuestionar sus ceses. La irregularidad de estos ceses fue reconocida judicialmente en este caso respecto de 20 de las presuntas víctimas (*infra* párr. 81) y ha sido reconocida también, a mayor escala, mediante la implementación del Registro Único de Trabajadores Cesados Irregularmente, en el que se encuentran inscritas 140 de las 184 personas a las que se refiere esta Sentencia. En esa medida, la Corte concluye que la conducta estatal afectó el derecho a la estabilidad en el empleo de las presuntas víctimas y constituye una violación del artículo 26 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

⁹¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), artículo 7.b).

⁹² Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 18. El derecho al trabajo (art. 6), E/C.12/GC/18, de 24 de noviembre de 2005, párr. 4.

⁹³ Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 18, *supra*, párr. 22.

⁹⁴ Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, *supra*, párr. 150, y *Caso Mina Cuero Vs. Ecuador*, *supra*, párr. 134.

⁹⁵ Cfr. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*, *supra*, párr. 221, y *Caso Mina Cuero Vs. Ecuador*, *supra*, párr. 134.



116. La Corte nota que el representante también alegó que las presuntas víctimas vieron truncado su proyecto de vida y que les fueron violados otros derechos económicos sociales y culturales, en particular, los derechos a gozar de salarios justos, oportunidades de empleo, condiciones de trabajo aceptables para todas y todos, al trabajo en condiciones dignas, a la seguridad social, la nutrición, la vivienda adecuada y la salud. Sin embargo, no constan en el expediente hechos ni pruebas que den cuenta de estas violaciones. En el mismo sentido, el marco fáctico definido en el Informe de Fondo no da cuenta de las consecuencias que el cese en el empleo de las presuntas víctimas tuvo sobre sus proyectos de vida. Por esa razón, la Corte no se pronunciará sobre estos alegatos.

117. Finalmente, la Corte advierte que la evolución normativa en Perú ha dejado sin efecto las normas que sirvieron como base para realizar los ceses colectivos que implicaron una violación del artículo 26 convencional. La Corte valora dichos cambios normativos, en la medida en que han servido, efectivamente, para garantizar los derechos que se alegan como violados, por esa razón no declarará la violación del artículo 2 de la Convención Americana.

C. Conclusión

118. En virtud de las consideraciones anteriores, la Corte encuentra que las 184 presuntas víctimas a las que se refiere el Anexo 1 de esta Sentencia, eran todas personas trabajadoras del Congreso de la República de Perú que fueron despedidas arbitrariamente. La Corte estima que el cese en el empleo constituyó una vulneración a la estabilidad laboral, como componente del derecho al trabajo del cual eran titulares. En consecuencia, el Estado violó el artículo 26 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos contenidas en el artículo 1.1 del mismo Tratado.

VIII-3 DERECHOS POLÍTICOS, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS⁹⁶

119. El artículo 23.1 c) de la Convención establece el derecho a acceder a funciones públicas en condiciones generales de igualdad. Al respecto, esta Corte ha interpretado que el acceso en condiciones de igualdad es una garantía insuficiente si no está acompañada por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede⁹⁷, lo que indica que los procedimientos de nombramiento, ascenso, suspensión y destitución de funcionarios públicos deben ser objetivos y razonables, es decir, deben respetar las garantías del debido proceso⁹⁸.

120. Esta Corte se ha pronunciado de manera reiterada sobre este derecho en relación con procesos de destitución de funcionarios públicos y ha considerado que se relaciona con la garantía de estabilidad o inamovilidad en el cargo⁹⁹.

⁹⁶ Artículo 23 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional.

⁹⁷ *Cfr. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 138, y *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú, supra*, párr. 159.

⁹⁸ *Cfr. Caso Moya Solís Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C No. 425, párr. 108, y *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú, supra*, párr. 159.

⁹⁹ *Cfr. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, supra*, párr. 138, y *Caso Mina Cuero Vs. Ecuador, supra*, párr. 135.



121. En todo caso, la Corte nota que las garantías contenidas en el artículo 23.1 c) de la Convención son aplicables a todos quienes ejerzan funciones públicas, en atención al tenor literal de dicha disposición. Por esa razón, cuando se afecta de forma arbitraria la permanencia de una persona en el ejercicio de ese tipo de funciones, se desconocen sus derechos políticos¹⁰⁰.

122. En virtud de lo anterior y en aplicación del principio *iura novit curia*, la Corte encuentra que, tal como se evidencia en el presente caso, la desvinculación de las 184 personas identificadas en el Anexo 1 de esta Sentencia, desconoció las garantías del debido proceso, lo que afectó de forma arbitraria su permanencia en sus cargos.

123. En consecuencia, este Tribunal considera que el Estado afectó indebidamente los derechos de las presuntas víctimas a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad, en violación del derecho consagrado en el artículo 23.1 c) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma.

IX REPARACIONES

124. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Convención Americana, la Corte ha indicado que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que esa disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado¹⁰¹.

125. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser posible, como ocurre en la mayoría de los casos de violaciones a derechos humanos, este Tribunal determinará medidas para garantizar los derechos violados y reparar las consecuencias que las infracciones produjeron¹⁰².

126. La jurisprudencia internacional y en particular de esta Corte, ha establecido reiteradamente que la sentencia constituye por sí misma una forma de reparación¹⁰³. No obstante, considerando las circunstancias del presente caso y los sufrimientos que las violaciones cometidas causaron a las víctimas, la Corte estima pertinente fijar las medidas que se identifican en este apartado.

A. Parte Lesionada

127. Este Tribunal reitera que se considera parte lesionada, en los términos del artículo 63.1 de la Convención, a quienes han sido declarados víctimas de la violación de algún derecho reconocido en su texto. Por lo tanto, esta Corte considera como parte lesionada a las 184 personas indicadas en el Anexo 1 de esta Sentencia, quienes en su carácter de

¹⁰⁰ Cfr. *Caso Moya Solís Vs. Perú*, *supra*, párr. 109.

¹⁰¹ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25, y *Caso Deras García y otros Vs. Honduras*, *supra*, párr. 90..

¹⁰² Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*, *supra*, párr. 26, y *Caso Deras García y otros Vs. Honduras*, *supra*, párr. 91..

¹⁰³ Cfr. *Caso Neira Alegría y otros Vs. Perú. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 1996. Serie C No. 29, párr. 56, y *Caso López y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C No. 396, párr. 233.



víctimas de las violaciones declaradas en los capítulos VIII-1, VIII-2 y VIII-3 serán acreedores de lo que la Corte ordena a continuación.

B. Consideraciones previas en materia de reparaciones

B.1 Alegatos de las partes y de la Comisión

128. La **Comisión** alegó que en este caso es aplicable, en materia de reparaciones, lo resuelto en los casos *Canales Huapaya y otros* y *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*. En ese sentido, se refirió a la “pertinencia de fijar directamente las reparaciones que corresponden en el marco de sus recomendaciones, sin efectuar remisiones al ámbito interno que retrasen aún más la obtención de dicha reparación”.

129. El **representante** no presentó alegatos sobre este asunto.

130. El **Estado** argumentó que los estándares de reparación establecidos en los casos *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*, *Canales Huapaya y otros* y *Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú* “tiene[n] notables diferencias” con este caso. Destacó que en el orden interno fueron conformadas las Comisiones Especiales, Multisectorial y Ejecutiva, con competencia para evaluar los ceses de los extrabajadores del Congreso de la República. Además, que se implementaron mecanismos de reparación como el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente y el Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios, a fin de que aquellos extrabajadores que hubiesen sido cesados irregularmente pudieran acceder a una reparación integral, lo que ha ocurrido respecto de 44.654 extrabajadores, dentro de los que se encuentran 140 extrabajadores del Congreso vinculados al presente caso. Indicó que, respecto de 44 personas, la jurisdicción interna no se ha pronunciado sobre la irregularidad del cese, pero todavía existe la posibilidad de que sean reparados por el Estado.

131. Sostuvo que el Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios es una medida de reparación que incluye beneficios a los que pueden acceder de manera alternativa y excluyente las personas inscritas en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente. Una vez inscrita una persona en el Registro, solo tiene que escoger el beneficio de su preferencia. Los beneficios a los que pueden acceder de forma alternativa y excluyente son: (1) Reincorporación o reubicación laboral, (2) Jubilación Adelantada, (3) Compensación Económica¹⁰⁴ o (4) Capacitación y Reconversión Laboral¹⁰⁵. En virtud de este programa, el Estado informó que 140 de las víctimas declaradas en esta sentencia accedieron a beneficios de la siguiente forma: 57 personas: compensación económica¹⁰⁶;

¹⁰⁴ De acuerdo con lo establecido en la Ley No. 27803, el monto de dicha compensación es equivalente a dos (2) remuneraciones mínimas, por cada año de trabajo acreditado hasta un máximo de 15 años (expediente de prueba, folios 2496 al 2500).

¹⁰⁵ Cfr. Ley No. 27803, de fecha 29 de julio de 2002 (expediente de prueba, folios 2496 al 2500).

¹⁰⁶ Las 57 personas son: 1. Allja Machuca Víctor Elías; 2. Ambrosio Samaniego Antenor Alejandro; 3. Becerra Acero José Luis Becerra Acero José Luis; 4. Campos Ramirez Dusnara Amelia; 5. Cerna Bailón Edhem Denis; 6. Cuadros Yngar Carmen Cecilia; 7. Durand Guerra Jorge Luis – Fallecido; 8. Eulogio Farfán Elizabeth Amancia; 9. Garcia-Milla Balbín María Consuelo; 10. Geldres Gálvez Juan José; 11. López Victory Martin Omar; 12. Malásquez Navarro Raquel Elvira; 13. Mestanza Garcia Sylvia; 14. Miranda Villanueva Rómulo; 15. Núñez Cebedón Rosa Prosperina; 16. Olavarria Candiotty Carlos Felipe; 17. Ortega Bartolo Salvador Enrique; 18. Perez Lojas Julián Alberto; 19. Quiñones Baldeón Gudiel Máximo; 20. Ramirez Cuevas Jacinto; 21. Rey Sánchez Hurtado Liliana Patricia; 22. Reyes Barrera María Del Pilar Juana; 23. Reyes Tueros Luvia Marina; 24. Salvador Vega William Cesar; 25. Sánchez Ortiz Luis Alberto; 26. Soria Cañas Luz Angelica; 27. Suarez Arroyo De Ponce Carmen Elena; 28. Timoteo Neyra Elva Cristina; 29. Torrey Medina Liuva María Del Rosario; 30. Vergara Tirado Daniel; 31. Villalobos Tinoco José Manuel; 32. Yañez Matallana Catterina Carmen; 33. Canales Carrizales Iván



60 personas: reincorporación¹⁰⁷; 19 personas: jubilación adelantada¹⁰⁸; 3 personas no optaron por una modalidad de beneficio¹⁰⁹; y una persona solicitó la reconversión laboral¹¹⁰.

132. Respecto de las personas que no han accedido al Programa Extraordinario de Acceso a beneficios, indicó que esto ocurrió porque a) no presentaron solicitud alguna para la inscripción en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente; b) presentaron la solicitud y esta fue rechazada por la Comisión Ejecutiva por no asistirle el derecho; c) ante la negativa, no interpusieron reclamo administrativo o judicial contra la Resolución Suprema No. 028-2009-TR; d) ante la negativa, presentaron reclamos pero no lo hicieron dentro del plazo consignado para realizar dicho acto, o e) no les asiste el derecho a inscripción.

B.2 Consideraciones de la Corte

133. La **Corte** recuerda que el carácter subsidiario de la jurisdicción internacional implica que el sistema de protección instaurado por la Convención Americana no sustituye a las jurisdicciones nacionales, sino que las complementa¹¹¹. De manera que el Estado es el principal garante de los derechos de las personas, por lo que, si se produce un acto violatorio

Raymundo; 34. Guzmán Collazos Nelly Tomasa; 35. Huaranga Vasquez Ermelinda Alda; 36. Luna Chavez Maria Aurora; 37. Izquierdo Castro Carmen Esperanza; 38. Luna Chávez María Aurora; 39. Madrid Moscol Walter; 40. Andonayre Aspillaga Cesar Eduardo; 41. Benites Cabrera Carlos Miguel; 42. Chávez Mendoza Dany Maida; 43. Huaquisto Alatrasta, Yuri Tofano; 44. Machado Huayanca Víctor Eloy; 45. Manyari Aguilar, Grimaldo Amador; 46. Mejía Cárdenas, Gladys Hilda; 47. Rivera Acevedo Fredy Fidel – Fallecido; 48. Ruiz Huapaya, Sully Rosario; 49. Sánchez Muñoz, Avelino; 50. Zegarra Salazar Dante Pedro Armando; 51. Ferreyra Guerra Norma Ines; 52. Kam De Serna Maria Elizabeth; 53. Zarazu Seclen Luis Abelardo; 54. Dávila Escalante Augusto Jorge; 55. Pacheco Ormeño Enna Marita; 56. Perez Vera Julia Rosa, y 57. Torres Agreda Diógenes Adolfo.

¹⁰⁷ Las 60 personas corresponden a: 1. Arnaldo Alava Merino; 2. Fernando Aliaga Alejos; 3. Rita Alvarado Jaico de Seminario; 4. María Alvarado Solís; 5. Silvia Lourdes Baca Cornejo; 6. Nayu Mercedes Carmelo Bautista; 7. Carlos Juan Castillo Salazar; 8. Hilda Victoria Castro León; 9. Ana Yolanda Cerón Salazar; 10. María Dolores Coz Tamayo; 11. José Manfredo Estrada Polar; 12. Miguel Angel López Victory; 13. Inés Catalina Momota Yano; 14. José Montoya Calle; 15. Adalberto Morante Arguedas; 16. Juan Carlos Muñoz Echevarría; 17. Jorge Emiliano Peláez Rodríguez; 18. Juana Isabel Peña Rodríguez; 19. Julio Cesar Proaño Leith; 20. Edith Maritza Quiroz Pedroza; 21. Julio Alberto Ramírez Izaga; 22. Sergio Melchor Ramos Galagarza; 23. Nicanor Saldaña Arroyo; 24. Américo José Samamé Castañeda; 25. María Estela Samame Castañeda; 26. Alberto Sánchez Rivera; 27. Nilo Santa Cruz Becerra; 28. Robinson Santos Tamashiro; 29. Luis Aldhemir Sevilla Valencia; 30. Luis Miguel Alvarado Sulca; 31. Mónica Flor Cárdenas Riquelme; 32. Segundo Ramón Gines Espinoza; 33. Manuel David Huidobro Castro; 34. Erika Magally Ibáñez Alaba; 35. Mario Fidel Luján Sánchez; 36. Francisco Javier Olano Aguilar; 37. Juan Palomino Gutiérrez; 38. Gloria Elizabeth Euribe De Machado; 39. Lizeth Elena Paniagua Alosilla; 40. Mauro Rojas Guzmán; 41. Clara Villa Ortiz; 42. Ricardo Encalada Ormeño; 43. Armando Augusto Huanasca Sulca; 44. Mario Gerardo Huaroto Conisilia; 45. Rosario Soledad Oyola Armas; 46. Oscar Ricardo Palma Hillpha; 47. Paul Ruiz Vargas; 48. Luis Alberto Salazar Montero; 49. Luis Alberto Sánchez Villanueva; 50. Esperanza Trujillo Collazos; 51. Valerio Calderón Gonzales; 52. E. Saul Fernández Ramírez; 53. Alfredo Grados Huamán; 54. Elizabeth Ledesma Rojas; 55. Sergio Pereira Pompilla; 56. Juan Alberto Ramos Durán; 57. Vilma Ravelo Velásquez; 58. Ángel Emilio Saavedra Moreyra; 59. Felicita Valenzuela Rodríguez, y 60. Flora Valenzuela Rodríguez.

¹⁰⁸ Las 19 personas corresponden a: 1. César Alfredo Andavisa Montero; 2. Elsa Ofelia Dávila Ames; 3. Doris Bertha Franco Flores de Cabrada; 4. María Luz Hinostroza Hurtado; 5. Amparo Aurea Medianero Mena; 6. Maritza Málaga Calderón; 7. Yolanda Nuñez Patiño de Camac; 8. Alberto Nery Rioja Ordóñez; 9. Bertha Jesús Saco Costa; 10. Jorge Eleodoro Santibáñez Espinoza; 11. Flora Amar Cervelión; 12. Facunda Fernández Saavedra; 13. Hortencia (f) Semino Door Valencia; 14. Graciela Enriqueta Jauregui Laveriano; 15. José Santos Mendivil Nina; 16. Ana María Poves Lizano; 17. Guty Petronila Ramos Herreta De Vega; 18. Ludicino Rivas Carrera, y 19. Blanca Sobrevilla Gonzales.

¹⁰⁹ Las 3 personas son: 1. Luisa Guerra Patiño; 2. Priscila Elizabeth Rojas Adrianzan, y 3. Manuel Amilcar Revolledo Chávez.

¹¹⁰ Se trata de Cecilia Meneses Tumba.

¹¹¹ Cfr. *Caso Tarazona Arrieta y Otros Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de octubre de 2014. Serie C No. 286, párr. 137, y *Caso Vera Rojas y otros Vs. Chile, supra*, párr. 138.



de dichos derechos, es el que debe de resolver el asunto a nivel interno y de ser el caso reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales¹¹².

134. Además, en atención al principio de complementariedad, este Tribunal ha señalado que, para declarar la improcedencia de las reparaciones solicitadas ante la Corte, no basta con que el Estado reconozca que estas ya han sido otorgadas o que pueden ser otorgadas a través de los recursos administrativos o judiciales disponibles a nivel interno, sino que debe evaluarse si el Estado efectivamente reparó las consecuencias de la medida o situación que configuró la vulneración de derechos humanos en un caso concreto, si estas reparaciones son adecuadas, o si existen garantías de que los mecanismos de reparación interna son suficientes¹¹³. En consecuencia, no basta con argumentar que en el orden interno se le dio acceso a las presuntas víctimas a un mecanismo para reparar las violaciones a los derechos humanos derivadas de los ceses irregulares, o que dicho mecanismo está disponible para atender futuros reclamos, sino que es necesario que el Estado presente información clara sobre cómo, en caso de ser condenado, dicho mecanismo interno sería un medio efectivo para reparar a las presuntas víctimas del presente caso, con el fin de determinar si, en virtud del principio de complementariedad, cabría una remisión a los mecanismos previstos internamente¹¹⁴.

135. Ahora bien, esta Corte ha analizado la problemática de los trabajadores cesados del Congreso de la República de Perú en dos sentencias previas, la primera, el caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, de 2006 y, la segunda, el caso *Canales Huapaya y otros Vs. Perú*, de 2015. En particular, en la sentencia del caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú* la Corte ordenó al Estado “constituir a la mayor brevedad un órgano independiente e imparcial que cuente con facultades para decidir en forma vinculante y definitiva si [las] personas fueron cesadas regular y justificadamente del Congreso de la República o, en caso contrario, que así lo determine y fije las consecuencias jurídicas correspondientes, inclusive, en su caso, las compensaciones debidas en función de las circunstancias específicas de cada una de esas personas”¹¹⁵. El Estado, en cumplimiento de lo ordenado estableció una “Comisión Especial de Evaluación” con la finalidad de “decidir en forma vinculante y definitiva” si las víctimas fueron cesadas regularmente. En abril de 2009 esa Comisión declaró que las 257 víctimas de ese caso habían sido cesadas irregular e injustificadamente del Congreso¹¹⁶. Además, de manera consistente a lo ordenado por este Tribunal, el Estado estableció el Registro Nacional de Trabajadores Cesados, encargado de determinar la irregularidad del cese de los demás trabajadores y como vía para acceder a los beneficios que ha fijado la ley para quienes fueron cesados irregularmente. De este modo, el Estado ha avanzado en la ejecución de lo ordenado por la Corte y los efectos de las decisiones adoptadas han irradiado al conjunto de trabajadores, dentro de los que se encuentran las personas declaradas víctimas en esta sentencia.

¹¹² Cfr. *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 157, párr. 66, y *Caso Vera Rojas y otros Vs. Chile, supra*, párr. 138.

¹¹³ Cfr. *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*, párr. 143, y *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú, supra*, párr. 208.

¹¹⁴ Cfr. *Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, párr. 328, y *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú, supra*, párr. 208.

¹¹⁵ *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú, supra*, párr. 148.

¹¹⁶ Cfr. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de septiembre de 2021, párr. 5.



136. Conforme a lo anterior, la Corte reconoce y valora los esfuerzos implementados por el Estado en materia de reparación de los trabajadores cesados irregularmente en la década de los noventa, los cuales son consecuencia de las decisiones adoptadas previamente por este Tribunal. En ese sentido, considera que el mecanismo de reparación interno, así como los beneficios que ya han sido otorgados pueden ser tomados en cuenta en lo que concierne a la obligación de reparar integralmente las violaciones declaradas en esta sentencia¹¹⁷. Por ello, este Tribunal, al fijar las reparaciones correspondientes, en el marco de sus atribuciones y de los deberes establecidos por el artículo 63 de la Convención, tomará en cuenta, en lo pertinente, los alcances y resultados de los programas adelantados por el Estado en el orden interno¹¹⁸.

C. Medidas de Satisfacción

C.1 Publicación y difusión de la Sentencia

137. La **Comisión** no presentó alegatos al respecto.

138. El **representante** solicitó “un desagravio público por los daños a [la] dignidad y proyecto de vida” mediante “la publicación de un aviso, de tamaño apropiado [y] en el diario de circulación nacional que tenga la mayor difusión”.

139. El **Estado** alegó que “no considera imprescindible la realización de actos de disculpas públicas como parte de la reparación integral”.

140. La **Corte** estima, como lo ha dispuesto en otros casos¹¹⁹, que el Estado debe publicar, en el plazo de seis meses contado a partir de la notificación de la presente Sentencia: a) el resumen oficial de la Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en el Diario Oficial en un tamaño de letra legible y adecuado; b) el resumen oficial de la presente Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en un medio de comunicación de amplia circulación nacional en un tamaño de letra legible y adecuado, y c) la presente Sentencia en su integridad, disponible por un período de un año, en el sitio web del Congreso de la República de Perú, de manera accesible al público. El Estado deberá informar de forma inmediata a este Tribunal una vez proceda a realizar cada una de las publicaciones dispuestas, independiente del plazo de un año para presentar su primer informe, según lo dispuesto en el punto resolutivo 13 de esta Sentencia.

C.2 Registro Nacional de Trabajadores Cesados

141. Ni la **Comisión** ni el **representante** se refirieron a este asunto.

¹¹⁷ *Mutatis mutandis, Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia.* Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 214; *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 219; *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia.* Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 339; *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006.* Serie C No. 140, párr. 206, *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014.* Serie C No. 287, párr. 548, y *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú, supra*, párr. 209.

¹¹⁸ *Cfr. Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia, supra*, párr. 343, y *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú, supra*, párr. 209.

¹¹⁹ *Cfr. Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú*, párr. 128, y *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú, supra*, párr. 209.



142. El **Estado** sostuvo que el Registro Nacional de Trabajadores Cesados es la vía para acceder al Programa de Acceso a beneficios y a ser reconocido como víctima de un cese irregular. Destacó que, para poder ser considerado parte del referido Registro, la solicitud se debía haber presentado en el plazo previsto en el artículo 6 de la Ley 27803 aunque actualmente se puede acceder al Registro en virtud de la vigencia de la Ley 31218, en algunos supuestos excepcionales. A juicio del Estado, a través del Registro Nacional de Trabajadores Cesados, al haberse reconocido la irregularidad del cese y haber hecho la publicación de listas en el Diario El Peruano a nivel nacional, hubo un acto de reconocimiento de la dignidad de las víctimas y se transmitió un mensaje de reprobación oficial de las violaciones de los derechos humanos.

143. La **Corte** reconoce que el Estado estableció el Registro Nacional de Trabajadores Cesados, encargado de determinar la irregularidad de los ceses y como vía para acceder a los beneficios que ha fijado la ley. A juicio de la Corte, con esta medida el Estado ha avanzado en la reparación de las víctimas de este caso.

144. Ahora bien, el Estado informó que no se ha determinado la irregularidad del cese de 44 personas, lo que se debe a circunstancias que no fueron individualizadas. En consecuencia, estas personas no han podido acceder a los beneficios definidos en la ley para los trabajadores cesados irregularmente. A juicio de la Corte, tal como se determinó en el capítulo VIII-2 de esta Sentencia, los ceses en el empleo de esas 44 personas fueron irregulares, debido a que el Estado no acreditó razones suficientes para separarlos del empleo y a que los trabajadores no pudieron recurrir la decisión. Por esa razón, la Corte ordenará la inclusión de todas las personas declaradas víctimas de la presente sentencia en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados (*infra* párr. 154).

D. Indemnizaciones compensatorias

D.1 Alegatos respecto al daño material

145. La **Comisión** alegó que “transcurridos más de 20 años [...] de los ceses laborales ocurridos en el presente caso, la reincorporación o reposición de las víctimas en sus antiguos cargos o en otros análogos enfrenta diversos niveles de complejidad y operatividad” por lo que no solicitó el reintegro de las víctimas a sus cargos y que ello sea “tomado en cuenta al momento de calcular la indemnización compensatoria”. En relación con las remuneraciones dejadas de percibir, destacó que “un grupo significativo de víctimas en el presente caso, accedió de distintos modos al Programa Extraordinario”, por lo que solicitó que “respecto de las víctimas que obtuvieron algún tipo de reparación en el marco del Programa extraordinario” se debería considerar el carácter parcial de esta y descontarla del “monto final fijado”.

146. El **representante** solicitó que, en sustitución de la reincorporación de las víctimas a su puesto de trabajo, se ordene el pago de una indemnización equivalente “a una remuneración y media ordinaria mensual por cada año completo de servicios con un máximo de doce (12) remuneraciones”. Sin embargo, no aportó información sobre el valor de las remuneraciones percibidas por los trabajadores cesados.

147. En relación con las remuneraciones dejadas de percibir, alegó que los montos indemnizatorios deberían ser calculados con base en la remuneración mensual percibida de haber continuado laborando en el Congreso de la República, descontando las remuneraciones recibidas por quienes reingresaron a trabajar para el Estado. Solicitó que se reconociera “como tiempo de servicios el período en que no hubieren prestado servicios al Congreso de la República por el cese irregular e injustificado de que fueron objeto”.



Solicitó también que se deduzca del monto que se señale en la Sentencia “cualesquiera otra suma que les hubiera sido otorgada y hubieren cobrado por concepto de remuneración o indemnización [...] en caso de que se hubiera[n] acogido al sistema de reparaciones instituido por la Ley No. 27803 y cualquiera de sus normas modificatorias y conexas”.

148. Por último, alegó que se deben reconocer “los años de aportes al sistema de pensiones en que se encontraban afiliados al momento de su cese”, así como “efectuar los aportes que, de acuerdo a ley sean necesarios, al Seguro Social de Salud (ESSALUD) para que el trabajador o la trabajadora y su familia recobren, en caso de no estar disfrutándolo, [el] derecho a la atención y prestaciones de éste”.

149. El **Estado** sostuvo que “ha garantizado que las presuntas víctimas accedan, según su preferencia, a una compensación económica, a la reincorporación o al reconocimiento de aportes para acceder a una jubilación adelantada; como medidas de reparación a los ceses colectivos suscitados en la década de los noventa” y que no es procedente reconocer como tiempo de servicios prestados el periodo en el que no trabajaron en el Congreso de la República. Sostuvo, además, que está imposibilitado de pagar los años de aportes de salud y jubilación solicitados, porque dichos aportes corresponden a los trabajadores en actividad.

D.2 Alegatos respecto al daño inmaterial

150. La **Comisión** alegó que, como parte de la reparación integral, corresponde necesariamente una indemnización por daño inmaterial.

151. El **representante** alegó que las víctimas sufrieron “daños a su dignidad y proyecto de vida” por lo que solicitó que se “ordene al Estado reparar adecuadamente los daños [...] inmateriales sufridos por las violaciones a derechos humanos ocurridas en este caso”.

152. El **Estado** alegó que “no es posible atribuirle supuestas afectaciones al proyecto de vida de los extrabajadores, sobre la base de los ceses acaecidos en la década de los noventa”.

D.3 Consideraciones de la Corte

153. La Corte nota que el Estado ha reconocido la irregularidad del cese de la mayoría de las víctimas declaradas en esta Sentencia y ha adoptado una serie de disposiciones orientadas a su reparación. En esa medida, 140 de las 184 víctimas han obtenido la declaratoria de irregularidad de su cese mediante su inclusión en el Registro Único de Trabajadores Cesados Irregularmente. Respecto de estas personas, 120 han sido reparadas, mientras que la reparación de 20 adicionales está pendiente.

154. Conforme a lo anterior, la Corte ordena al Estado que proceda, en el plazo de tres meses, a la reparación de las 20 víctimas que ya fueron incluidas en el Registro y no han sido reparadas. Respecto de las 44 víctimas¹²⁰ declaradas en esta sentencia que no han sido

¹²⁰ Se trata de las siguientes personas: 1. Alicia Amelia Miranda Cruz, 2. Ana María Montejó Soto, 3. Andrea Rosa Bohórquez Romero, 4. Angelita Jeni Torres Novoa, 5. Benedicta Borjas Bustamante, 6. Carlos Fernando Mesía Ramírez, 7. Carlos Jurado Silva, 8. Cevís Heredia Denis, 9. Cristina Córdova Ancleto, 10. Edgar Reateguí Casanova, 11. Eduardo Sarmiento García, 12. Edwin Alfonso Espinoza Chávez, 13. Elva Rosa Castillo Arana, 14. Estela María Flores Silva, 15. Felicita Valenzuela Rodríguez, 16. Fermín Vicente Berrio Huane, 17. Gerardo Tejada Vargas, 18. Gloria Stella Rosa Bertalmio Bacigalupo, 19. Guillerma Romero, 20. Gustavo Raúl Sierra Ortiz, 21. Jacqueline Chong Acosta, 22. José Elías Flores Oyola, 23. José Ferreira Echevarría, 24. José Manuel Pacora San Martín, 25. José Rodríguez Incio, 26. Juan Urbano Palomino, 27. Lilia Norma Breña Pantoja, 28. Luis Alberto Ortiz Guarda, 29. Luis Gálvez Mendoza, 30. Manuel Arturo Gálvez Montero, 31. Marcelino



incluidas en el Registro, la Corte ordena al Estado incluirles (*supra* párr. 144) y adoptar las acciones necesarias para que, en el plazo de seis meses, accedan efectivamente y según sea su deseo a una de las alternativas de reparación dispuestas por el Estado para la reivindicación de sus derechos (*supra* párr. 131).

155. Por último, la Corte considera necesario fijar una indemnización compensatoria por el daño inmaterial sufrido por las violaciones declaradas. Teniendo en cuenta los distintos aspectos del daño inmaterial ocasionado, la Corte fija en equidad la suma de USD\$ 25.000,00 (veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América) que el Estado deberá pagar, en el plazo de un año, en favor de cada una de las víctimas declaradas en la presente Sentencia.

E. Costas y gastos

156. El **representante** indicó que “no les ha cobrado suma alguna por los servicios que les viene brindando desde el año 2000” por lo que las víctimas “carecen de medio probatorio alguno que les permita justificar los gastos en que hubieran incurrido durante el trámite de este proceso”. Por lo anterior, solicitó “que el Tribunal fije, en equidad, la cantidad que el Estado debe pagar a éste por concepto de costas y gastos en el litigio del presente caso”.

157. El **Estado** alegó que “la solicitud de costas y gastos supone la presentación de los recibos y demás documentos que justifiquen la procedencia de la reparación” por lo que ante la falta de “documentación que sustente los gastos incurridos con motivo del trámite ante el Sistema Interamericano [se] torna en inaceptable su pretensión”. Sin perjuicio de esto, indicó que “se reserva[ba] la oportunidad de cuestionar en su oportunidad los montos y documentación que sustent[en] las costas y gastos propios del proceso”.

158. En el presente caso no consta en el expediente respaldo probatorio alguno en relación con las costas y gastos en los cuales se incurrieron durante la tramitación de este asunto ante el Sistema Interamericano. Además, no se concretó la solicitud de costas y gastos indicando un monto específico. No obstante, el Tribunal considera que tales trámites necesariamente implicaron erogaciones pecuniarias, por lo que determina que el Estado debe entregar al interviniente común la suma en equidad de USD \$20.000,00 (veinte mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de costas y gastos. En la etapa de supervisión de cumplimiento de la presente Sentencia, la Corte podrá disponer que el Estado reembolse a las víctimas o sus representantes los gastos razonables en que se incurran.

F. Modalidad de cumplimiento de los pagos ordenados

159. El Estado deberá efectuar el pago de las indemnizaciones ordenadas por concepto de daño material e inmaterial establecidos en la presente Sentencia, directamente a las personas indicadas en el Anexo 1, y el reintegro de costas y gastos al interviniente común, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación del presente fallo.

160. En caso de que los beneficiarios fallezcan antes de que le sean entregadas las indemnizaciones respectivas, estas se efectuarán directamente a sus derechohabientes, conforme al derecho interno aplicable.

Meneses Huayra, 32. María Solimano Cornejo, 33. Nelson Martín Loayza Bezzolo, 34. Pilar del Rocío Acosta Bardales, 35. Ricardo Dagoberto Sánchez Carlessi, 36. Richard Víctor Calderón Ocharán, 37. Rómulo Landeón Cotera, 38. Rosalía Carrillo Mantilla, 39. Rosario Teresa Zurita Gutiérrez, 40. Susana Isabel Mantilla Correa, 41. Hermógenes Tupac Yupanqui Ochoa, 42. Víctor Alberto Ángeles Cueto, 43. Víctor Jorge Salinas Patiño y 44. Wilfredo Mendieta Torres.



161. El Estado deberá cumplir con las obligaciones monetarias mediante el pago en dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda nacional, utilizando para el cálculo respectivo el tipo de cambio de mercado publicado o calculado por una autoridad bancaria o financiera pertinente, en la fecha más cercana al día del pago.

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

163. Las cantidades asignadas en la presente Sentencia como indemnización por daños materiales e inmateriales y como reintegro de costas y gastos, deberán ser entregadas a las personas indicadas en forma íntegra, conforme a lo establecido en esta Sentencia, sin reducciones derivadas de eventuales cargas fiscales.

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

X PUNTOS RESOLUTIVOS

165. Por tanto,

LA CORTE

DECIDE,

Por unanimidad:

1. Desestimar la excepción preliminar relativa a la solicitud de control de legalidad del procedimiento seguido por la Comisión Interamericana, de conformidad con los párrafos 20 a 23 de esta Sentencia.

Por unanimidad:

2. Desestimar la excepción preliminar de falta de agotamiento de los recursos internos, de conformidad con los párrafos 27 a 34 de esta Sentencia.

Por unanimidad:

3. Desestimar la excepción preliminar de falta de competencia de la Corte Interamericana para actuar como cuarta instancia, de conformidad con los párrafos 38 a 39 de esta Sentencia.

Por unanimidad:

4. Desestimar la excepción preliminar de improcedencia de la denuncia por falta de objeto, de conformidad con los párrafos 43 a 44 de esta Sentencia.



Por seis votos a favor y uno en contra:

5. Desestimar la excepción preliminar sobre la alegada falta de competencia de la Corte respecto del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con los párrafos 48 a 49 de esta Sentencia.

Disiente la jueza Patricia Pérez Goldberg.

DECLARA,

Por unanimidad, que:

6. El Estado es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y protección judicial, reconocidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 del mismo Tratado, en perjuicio de las personas identificadas en el Anexo 1 de esta Sentencia, en los términos de los párrafos 89 a 105 de la presente Sentencia.

Por cinco votos a favor y dos en contra:

7. El Estado es responsable por la violación del derecho al trabajo, reconocido en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 del mismo Tratado, en perjuicio de las personas identificadas en el Anexo 1 de esta Sentencia, en los términos de los párrafos 109 a 118 de la presente Sentencia.

Disienten los jueces Humberto Sierra Porto y Patricia Pérez Goldberg.

Por unanimidad:

8. El Estado es responsable por la violación de los derechos políticos, reconocidos en el artículo 23.1 c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 del mismo Tratado, en perjuicio de las personas identificadas en el Anexo 1 de esta Sentencia, en los términos de los párrafos 119 a 123 de la presente Sentencia.

Y DISPONE:

Por unanimidad, que:

9. Esta Sentencia constituye, por sí misma, una forma de reparación.

10. El Estado realizará las publicaciones indicadas en el párrafo 140 de la presente Sentencia.

11. El Estado procederá a la inclusión de todas las víctimas declaradas en la presente sentencia en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados y a su reparación en los términos de los párrafos 144 y 154 de la presente sentencia.

12. El Estado pagará las cantidades fijadas en el párrafo 155 por concepto de indemnizaciones compensatorias, y en el párrafo 158 por el reintegro de costas y gastos, en los términos de los párrafos 159 a 164 de esta Sentencia.

13. El Estado, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta



Sentencia, rendirá al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo 140 de la presente Sentencia.

14. La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma.

El juez Ricardo C. Pérez Manrique dio a conocer su voto individual concurrente, los jueces Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Rodrigo Mudrovitsch dieron a conocer su voto conjunto concurrente. El Juez Humberto Antonio Sierra Porto y la Jueza Patricia Pérez Goldberg dieron a conocer sus votos individuales parcialmente disidentes.

Redactada en español en San José, Costa Rica, el 4 de octubre de 2022.



Corte IDH. *Caso Benites Cabrera y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de octubre de 2022.

Ricardo C. Pérez Manrique
Presidente

Humberto Antonio Sierra Porto

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Nancy Hernández López

Verónica Gómez

Patricia Pérez Goldberg

Rodrigo Mudrovitsch

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Ricardo C. Pérez Manrique
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario



Anexo 1

Listado de víctimas

No.	Víctimas
1	Abelardo Zarazú Ruiz
2	Adalberto Morante Arguedas
3	Alberto Nery Rioja Ordóñez
4	Alberto Sánchez Rivera
5	Alfredo Grados Huamán
6	Alicia Amelia Miranda Cruz
7	Américo José Samamé Castañeda
8	Amparo Aurea Medianero Mena
9	Ana María Montejo Soto
10	Ana María Poves Lizano
11	Ana Yolanda Cerón Salazar
12	Andrea Rosa Bohórquez Romero
13	Ángel Emilio Saavedra Moreyra
14	Angelita Jeni Torres Novoa
15	Antenor Alejandro Ambrosio Samaniego
16	Armando Augusto Huanasca Sulca
17	Arnaldo Alava Merino
18	Augusto Jorge Dávila Escalante
19	Avelino Sánchez Muñoz
20	Benedicta Borjas Bustamante
21	Bertha Saco Costa
22	Blanca Consuelo Sobrevilla González
23	Elena Suárez Arroyo
24	Carlos Felipe Olavarria Candiotty
25	Carlos Fernando Mesia Ramírez
26	Carlos Juan Castillo Salazar
27	Carlos Jurado Silva
28	Carlos Miguel Benites Cabrera
29	Carmen Cecilia Cuadros Ingar
30	Carmen Esperanza Izquierdo Castro
31	Catterina Carmen Yáñez Matallana
32	Cecilia Meneses Tumba
33	César Alfredo Andavisa Montero
34	César Eduardo Andonaire Aspíllaga
35	Cevis Heredia Denis
36	Clara Villa Ortiz
37	Cristina Córdova Ancleto
38	Daniel Vergara Tirado
39	Dante Pedro Zegarra Salazar
40	Dany Maida Chávez Mendoza
41	Denis Cerna Bailón
42	Diógenes Adolfo Torres Agreda
43	Dora Luisa Rodríguez Grández
44	Doris Bertha Franco Flores
45	Dusnara Amelia Campos Ramírez
46	Edward Saúl Fernández Ramírez
47	Edgar Reateguá Casanova



48	Edith Maritza Quiroz Pedroza
49	Eduardo Sarmiento García
50	Edwin Alfonso Espinoza Chávez
51	Elsa Ofelia Dávila Ames
52	Elizabeth Amancia Eulogio Farfán
53	Elizabeth Elisa Ledesma Rojas
54	Elva Cristina Timoteo Neyra
55	Elva Rosa Castillo Arana
56	Enna Marita Pacheco Ormeño
57	Erika Ibáñez Alaba
58	Ermelinda Alda Huaranga Vásquez
59	Esperanza Trujillo Collazos
60	Estela María Flores Silva
61	Facunda Aurora Fernández Saavedra
62	Felicita Valenzuela Rodríguez
63	Fermín Vicente Berrio Huane
64	Fernando Aliaga Alejo
65	Flora Amar Cervelión
66	Flora Valenzuela Rodríguez
67	Francisco Javier Olano Aguilar
68	Fidel Rivera Acevedo
69	Gerardo Tejada Vargas
70	Gladys Hilda Mejía Cárdenas
71	Gloria Elizabeth Euribe
72	Gloria Stella Rosa Bertalmio Bacigalupo
73	Graciela Enriqueta Jauregui Laveriano
74	Grimaldo Amador Manyari Aguilar
75	Gudiel Quiñones Baldeón
76	Guillerma Romero
77	Gustavo Raúl Sierra Ortiz
78	Guty Petronila Ramos Herrera
79	Hilda Victoria Castro León
80	Hortencia Semino Door Santos
81	Liliana Rey Sánchez
82	Iván Raymundo Canales Carrizales
83	Jacinto Ramírez Cueva
84	Jacqueline Chong Acosta
85	Jorge Eleodoro Santibáñez Espinoza
86	Jorge Emiliano Peláez Rodríguez
87	Jorge Luis Durand Guerra
88	José Antonio Montoya Calle
89	José Elías Flores Oyola
90	José Ferreira Echevarría
91	José Luis Becerra Acero
92	José Manfredo Estrada Polar
93	José Manuel Pacora San Martín
94	José Manuel Villalobos Tinoco
95	José Rodríguez Incio
96	José Santos Mendivil Nina
97	Juan Alberto Ramos Durán
98	Juan Carlos Muñoz Echeverría



99	Juan José Geldres Gálvez
100	Juan Palomino Gutiérrez
101	Juan Urbano Palomino
102	Juana Peña Rodríguez
103	Julia Rosa Pérez Vera
104	Julián Alberto Pérez Loja
105	Julio Alberto Ramírez Izaga
106	Julio Proaño Leith
107	Lilia Norma Breña Pantoja
108	Liuva María del Rosario Torrey Medina
109	Lizett Elena Paniagua Alosilla
110	Inés Catalina Momota Yano
111	Ludecino Rivas Carrera
112	Luis Alberto Ortiz Guarda
113	Luis Alberto Salazar Montero
114	Luis Alberto Sánchez Villanueva
115	Luis Aldhemir Sevilla Valencia
116	Luis Gálvez Mendoza
117	Luis Miguel Alvarado Sulca
118	Luis Sánchez Ortiz
119	Luisa Guerra Patiño
120	Luvia Marina Reyes Tueros
121	Luz Angélica Soria Cañas
122	Manuel Amilcar Revolledo Chávez
123	Manuel Arturo Gálvez Montero
124	Manuel David Huidobro Castro
125	Marcelino Meneses Huayra
126	María Alvarado Solís
127	María Aurora Luna Chávez
128	María Consuelo García Milla Balbín
129	María del Pilar Reyes Barrera
130	María Dolores Coz Tamayo
131	María Elizabeth Kam Morón
132	María Estela Samamé Castañeda
133	María Luz Hinostroza Hurtado
134	María Solimano Cornejo
135	Mario Fidel Luján Sánchez
136	Mario Gerardo Huaroto Conisilia
137	Maritza Moraima Málaga Calderón
138	Martín Omar López Victory
139	Mauro Rojas Guzmán
140	Miguel Ángel López Victory
141	Mónica Flor Cárdenas Riquelme
142	Nayu Mercedes Carmelo Bautista
143	Nelly Tomasa Guzmán Collazos
144	Nelson Martín Loayza Bezzolo
145	Nicanor Saldaña Arroyo
146	Nilo Santa Cruz Becerra
147	Norma Inés Ferreyra Guerra
148	Óscar Ricardo Palma Hillpha
149	Paul Ruiz Vargas



150	Pilar del Rocío Acosta Bardales
151	Priscilla Elizabeth Rojas Adrianzen
152	Raquel Elvira Malásquez Navarro
153	Ricardo Arturo Carrillo Mantilla
154	Ricardo Dagoberto Sánchez Carlessi
155	Ricardo Encalada Ormeño
156	Richard Víctor Calderón Ocharán
157	Rita Alvarado Jaico
158	Robinson Santos Tamashiro
159	Rómulo Landeón Cotera
160	Rómulo Miranda Villanueva
161	Rosa Prosperina Núñez Cebedón
162	Rosalía Carrillo Mantilla
163	Rosario Soledad Oyola Armas
164	Rosario Teresa Zurita Gutiérrez
165	Salvador Ortega Bartolo
166	Segundo Ramón Gines Espinoza
167	Sergio Melchor Ramos Galagarza
168	Sergio Pereira Pompilla
169	Silvia Lourdes Baca Cornejo
170	Sully Rosario Ruiz Huapaya
171	Susana Isabel Mantilla Correa
172	Sylvia Mestanza García
173	Hermógenes Tupac Yupanqui Ochoa
174	Valerio Calderón Gonzales
175	Víctor Alberto Ángeles Cueto
176	Víctor Elías Allja Machuca
177	Víctor Eloy Machado Huayanca
178	Víctor Jorge Salinas Patiño
179	Vilma Ravello Velásquez
180	Walter Madrid Moscol
181	Wilfredo Mendieta Torres
182	William Salvador Vega
183	Yolanda Núñez Patiño
184	Yuri Tofano Huaquisto Alatrística



**VOTO RAZONADO CONCURRENTENTE DEL
JUEZ RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE**

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

**CASO BENITES CABRERA Y OTROS VS. PERÚ
SENTENCIA DE 4 DE OCTUBRE DE 2022**

I. INTRODUCCIÓN

1. En la sentencia se declara la violación de los derechos a las garantías judiciales y protección judicial, reconocidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 del mismo Tratado, en perjuicio de las personas identificadas en el Anexo 1 de la sentencia, en los términos de los párrafos 89 a 105 de la misma. Así como la violación del derecho al trabajo, reconocido en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 del mismo Tratado, en perjuicio de las personas identificadas en el Anexo 1 de la sentencia, en los términos de los párrafos 109 a 118 de la misma. También se declara la violación de los derechos políticos, reconocidos en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 del mismo Tratado, en perjuicio de las personas identificadas en el Anexo 1 la sentencia, en los términos de los párrafos 119 a 123 de la misma.

2. Por medio del presente voto, concuro con lo dispuesto en la sentencia, sin embargo, considero necesario hacer referencia a los fundamentos de mi posición respecto de la justiciabilidad de los DESCA, reiterando lo sostenido en votos anteriores y aportando algunas reflexiones sobre el caso en particular.

3. El presente voto se estructura de la siguiente manera: 1) Justiciabilidad de los DESCA; 2) Sobre la vulneración a los derechos políticos de la víctima; 3) Conclusiones

II. JUSTICIABILIDAD DIRECTA DE LOS DESCA

4. La justiciabilidad de los DESCA ha sido objeto de discusión tanto por la doctrina como en la Corte IDH y, han existido por lo menos tres posturas al respecto, tal como mencioné, entre otros, en mi voto concurrente a la sentencia de 21 de noviembre de 2019 del caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) Vs. Perú¹.

5. La primera postura plantea que el análisis de violaciones individuales a los DESCA carece de una "justiciabilidad directa". Esto no quiere decir que no sean justiciables, sino que lo son de manera "indirecta". Para poder recurrir a analizar una violación a dichos derechos, la Corte Interamericana sólo lo podrá hacer a través de su relación con los derechos civiles y políticos, reconocidos expresamente por los artículos 3 al 25 de la Convención. A su vez solamente podrían ser declarados vulnerados de manera directa únicamente dos derechos: el derecho a la educación y los derechos sindicales. Esto debido a que ambos derechos se encontrarían reconocidos como "justiciables" expresamente por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos

¹ Cfr. *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394, entre otros.



Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante “Protocolo de San Salvador”), específicamente en su artículo 19.6²³.

6. La segunda visión, en contradicción con la primera aboga por la “justiciabilidad directa”. Sostiene que la Corte tiene competencia para conocer violaciones autónomas a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales con fundamento en el artículo 26 de la Convención, entendiendo que serían justiciables de forma individual⁴. Esta posición, a su vez, subsume el análisis de las violaciones a los DESCAs al artículo 26, reconociendo una remisión directa a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la OEA. El análisis de las vulneraciones a los DESCAs se realizará siempre en cuanto una violación al artículo 26, haciendo referencia a la Carta de la OEA o a la Declaración Americana, dejando de lado una integración con los derechos civiles y políticos.

7. La tercera postura, que es a la que me afilio, es la que se puede denominar como la “postura de la simultaneidad”. Tal como lo he mencionado en votos concurrentes anteriores y reiterando los fundamentos allí planteados⁵, mi posición respecto de esta postura diversa nace a partir del pleno reconocimiento de la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación entre los derechos humanos, que sirve de sustento para la competencia de la Corte a la hora de conocer sobre violaciones individuales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Lo anterior bajo la convicción de que los Derechos Humanos son interdependientes e indivisibles, de

² Esta fue la posición mayoritaria de la Corte Interamericana hasta antes de la emisión de la Sentencia del caso *Lagos del Campo Vs. Perú*. Entre otros casos en que se evidencia esta posición se encuentran: “*Instituto de Reeducación del Menor Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, el *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, por mencionar dos ejemplos, así como en el *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298.

³ “En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Artículo 19.6, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, “Protocolo de San Salvador”.

⁴ Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párrs. 142 y 154; *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344, párr. 192; *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 220; *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párr. 100; *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párrs. 75 a 97; *Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párrs. 34 a 37; *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394, párrs. 33 a 34; *Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párr. 62; *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 195, y *Caso Mina Cuero Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de septiembre de 2022. Serie C No. 464.

⁵ Cfr. Voto concurrente a la sentencia de 21 de noviembre de 2019 del caso *Asociación Nacional De Cesantes Y Jubilados De La Superintendencia Nacional De Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) Vs. Perú*; a la sentencia de 22 de noviembre de 2019 del caso *Hernández Vs. Argentina, Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina* y a la sentencia de 15 de Julio de 2020 del caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus Familiares Vs. Brasil*.



manera tal que los derechos civiles y políticos se encuentran entrelazados con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Unos derechos no pueden disfrutarse plenamente sin los otros. Me afilio a la "postura de la simultaneidad". Reafirmo que esta visión permite ver al ser humano de manera integral como titular pleno de derechos y esto influye en la justiciabilidad de sus derechos. En particular, resultan inescindibles en circunstancias como las del presente caso.

8. Es así, que he afirmado que la interdependencia e indivisibilidad permite ver al ser humano de manera integral como titular pleno de derechos y esto determina como consecuencia la justiciabilidad de todos sus derechos. La Declaración Americana sobre Derechos Humanos reconoce tanto derechos civiles y políticos como económicos sociales y culturales. Similar visión se afirma en el Preámbulo de la Convención Americana: *"Reiterando que con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos solo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como sus derechos civiles y políticos..."*, posteriormente en su Considerando encomienda la celebración de una Convención sobre DESC. A su vez en el Preámbulo del Protocolo de San Salvador afirma: *"Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros"*.

9. Dentro de esta visión, el artículo 26 de la Convención funciona como un artículo marco, en el entendido que hace alusión de forma general a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, para cuya lectura y determinación nos remite a la Carta de la OEA. A su vez, el propio Protocolo de San Salvador individualiza y da contenido a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Destaco que, dada la gran importancia de estos derechos, el Protocolo establece que deben ser reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos (ver Preámbulo). Finalmente, existe un conjunto de instrumentos del *corpus juris* interamericano que también hacen referencia a los DESCAs.

10. Así, como artículo marco, el artículo 26 de la Convención Americana permite una mayor y más coherente confluencia con los otros artículos de la Convención a la hora de determinar el sentido y alcance de las violaciones. Esta interpretación trasciende la artificial división entre derechos de distintas categorías, con distintos grados de efectividad que en el caso de los DESCAs niega el acceso a la justicia interamericana para su salvaguarda. Máxime cuando la Corte Interamericana interviene en casos de la zona más desigual del planeta. Al reafirmar la postura de la simultaneidad buscamos dejar de lado los reduccionismos que pueden llegar a significar las dos posturas antes mencionadas. Por un lado, una postura que elimine la posibilidad de declarar al 26 como vulnerado, que al final de cuentas termina invisibilizando del todo la autonomía y existencia de los DESCAs como derechos reales, justiciables y, por tanto, vigentes. Por otro lado, una postura que sólo considere al artículo 26 como el único instrumento de aplicación cuando se trate de DESCAs, que desconoce la interdependencia e interrelación con los derechos civiles y políticos.

11. El caso bajo examen demuestra perfectamente la necesidad de protección de manera coherente y congruente no sólo desde ámbito de los DESCAs sino a partir de un análisis conglobado de las violaciones, en simultaneidad con los derechos civiles y políticos. Reitero que, en ningún caso, los derechos humanos pueden ser tratados de manera aislada y sin considerarlos en su conjunto, porque la compleja realidad convoca la necesidad de un análisis que privilegie la interdependencia e interrelación entre los mismos. Este caso ejemplifica esa confluencia, pues la Corte encuentra que las 184 personas fueron víctimas de la violación de sus derechos a ser oídos con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez competente, independiente e imparcial y a contar con un recurso sencillo y rápido ante jueces o tribunales competentes, contenidos en los



artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos contenidas en el artículo 1.1 del mismo Tratado. Es necesario destacar, en consecuencia, que se trata de manera conjunta de garantías del debido proceso, de acceso a la justicia y de derechos políticos vinculados al cese en el empleo y a la violación del derecho al trabajo, en particular, en lo relacionado con el derecho a la estabilidad laboral. Requerimos así un análisis pleno a la luz de dichos derechos que integre, como uno de sus componentes, el derecho a la estabilidad laboral y el derecho a la protección frente a ceses sin posibilidad de recurrir efectivamente. En contraste, abordar el análisis únicamente desde los derechos civiles y políticos involucrados sería limitado, como también lo sería centrarnos únicamente en la cuestión laboral.

12. A la hora de interpretar y aplicar la Convención Americana, este Tribunal es, antes que todo, una Corte regional de derechos humanos y su perspectiva es tal que debe poder comprender el panorama general. En esta línea resulta entonces necesario abordar estas vulneraciones desde la coexistencia de varios derechos de las víctimas, indivisibles y justiciables ante esta Corte *per se*. El acceso a la justicia interamericana en este caso, como en otros diversos ya conocidos por este Tribunal, va a constituir una llave para el acceso a todos derechos. Hago notar que la metáfora de la llave no significa que estemos ante una visión que restrinja la justiciabilidad de manera directa del derecho al trabajo (o cualquier otro DESCAs), sino que se trata de una justiciabilidad en simultáneo debido a la interrelación entre derechos. Reitero que no estamos ante la tesis de la conexidad, sino de la simultaneidad. En consecuencia, no podría considerarse que el artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador es un impedimento para que la Corte ingrese a considerar la violación de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales diferentes a los plasmados en dicho artículo, pues en aplicación del principio *pro persona* (art. 29 c) y d) de la Convención Americana, no es razonable sostener que existen derechos humanos que no contemplan su protección en el Sistema Interamericano, a través del mecanismo de peticiones individuales.

13. En ese sentido, destaco la decisión mayoritaria mediante la cual, en virtud del principio *iura novit curia*, se declaró la violación del artículo 23.1 c), por considerar que la desvinculación en el empleo de 184 víctimas desconoció las garantías del debido proceso, lo que afectó de forma arbitraria la permanencia en sus cargos y constituyó una violación de sus derechos políticos. Esta postura, a mi juicio, refleja la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, al evidenciar que el cese en el empleo de los trabajadores, implicó una violación tanto del derecho a la estabilidad laboral, como del derecho a acceder y permanecer en funciones públicas en condiciones generales de igualdad, los cuales resultan inescindibles en circunstancias como las de este caso.

III. VULNERACIÓN A LOS DERECHOS POLÍTICOS EN LA DESTITUCIÓN DE UN FUNCIONARIO PÚBLICO

14. La presente sentencia versa sobre un tema que ha sido varias veces conocido por la Corte y que es cardinal al mantenimiento del Estado de Derecho en la región. Me refiero a la garantía establecida en el artículo 23.1 c) del acceso en condiciones de igualdad a la función pública. Tal como reconoce la sentencia, la Corte "ha interpretado que el acceso en condiciones de igualdad es una garantía insuficiente si no está acompañada por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede⁶, lo que indica que los procedimientos de nombramiento, ascenso, suspensión y destitución de funcionarios públicos deben ser objetivos y razonables, es decir, deben respetar las garantías del debido proceso aplicables"⁷.

6 Cfr. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 138, y *Caso Pavez Pavez Vs. Chile, supra*, párr. 85.

7 Cfr. *Caso Moya Solís Vs. Perú, supra*, párr. 108, y *Caso Pavez Pavez Vs. Chile, supra*, párr. 85.



15. En distintas ocasiones la Corte se había pronunciado sobre procesos de destitución de funcionarios públicos, considerando específicamente la garantía de estabilidad o inamovilidad en el cargo⁸. Este caso en particular el Tribunal ha considerado que el Estado afectó indebidamente los derechos de las presuntas víctimas a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad, en violación del derecho consagrado en el artículo 23.1 c) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma Convención.

16. En el cese, se vinculan el derecho al debido proceso, acceso a la justicia, los derechos políticos y el derecho al trabajo. No es posible comprender aisladamente las vulneraciones, en cuanto su división no refleja la vulneración conjunta que existe en el caso, con prescindencia de que se trate de derechos civiles y políticos o derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

IV. CONCLUSIONES

1. Los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales son justiciables de manera directa ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por cuanto los Derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y sus violaciones son simultáneas con otros derechos.

2. A partir de tal consideración, la referencia al artículo 26 de la Convención Americana es una norma marco que permite acceder a su definición y contenido juntamente con el Protocolo de San Salvador y el corpus iuris internacional, pero insuficiente por sí solo para justificar el acceso a la Corte.

3. En el caso la violación a varios derechos civiles y políticos es simultánea e indivisible de la violación al derecho a permanecer en el cargo y a no sufrir ceses arbitrarios.

4. En el caso cobra especial relevancia la violación simultánea, en un mismo acto del art. 23.1 c) de la Convención Americana.

Ricardo C. Pérez Manrique
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

⁸ Cfr. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, *supra*, párr. 138, y *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de septiembre de 2021. Serie C No. 438, párr. 160.



VOTO RAZONADO CONJUNTO DE LOS JUECES
EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT Y RODRIGO MUDROVITSCH

CASO BENITES CABRERA Y OTROS VS. PERÚ

SENTENCIA DE 4 DE OCTUBRE DE 2022
(Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

I. INTRODUCCIÓN

1. En el presente caso la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte IDH” o el “Tribunal Interamericano”) analizó el cese arbitrario del empleo de 184 trabajadores, en el marco del denominado programa de “racionalización de personal” implementado durante el gobierno de Alberto Fujimori y que habrían visto restringida la posibilidad de interponer recursos judiciales por dicho cese. En el caso, la Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado peruano por la violación de los derechos contenidos en los artículos 8.1, 23.1.c), 25.1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “Convención Americana” o “Pacto de San José”), en relación con el artículo 1.1. del mismo instrumento.

2. La sentencia aborda el caso a la luz de la línea jurisprudencial sobre la justiciabilidad directa y autónoma de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) que viene desarrollando este Tribunal Interamericano desde hace un lustro (2017-2022). La Corte IDH reafirma su competencia para conocer y resolver violaciones a los DESCAs contenidos en el artículo 26 de la Convención Americana, declarando improcedente la excepción preliminar por razón de la materia opuesta por el Estado¹. En el fondo, se declara la responsabilidad internacional por la violación del derecho al trabajo —en su dimensión a la estabilidad laboral—, lo cual contrasta con los dos precedentes anteriores originados en el mismo contexto y hechos similares, en los casos *Trabajadores Cesados del Congreso* y otros (2006)² y *Canales Huapaya y otros* (2015)³, ambos contra Perú.

3. Otro aspecto novedoso de la presente sentencia —no contemplado en los dos precedentes mencionados—, es la vulneración, vía *iura novit curia*, del derecho contenido en el artículo 23.1.c) del Pacto de San José. De tal manera que además de tutelarse el derecho al trabajo previsto en el referido artículo 26 (expresamente invocado como violado por la Comisión Interamericana y los representantes de las víctimas), el Tribunal Interamericano también consideró necesario proteger la estabilidad en el cargo o en la función pública, debido a la arbitrariedad en la que se suscitaron los ceses de los 184 trabajadores del caso, al ser empleados públicos.

4. Coincidimos con la manera diferenciada en la que ambos temas fueron abordados en la sentencia⁴. Emitimos el presente voto para enfatizar y profundizar algunos elementos del caso que, a nuestro entender, representan avances importantes en la jurisprudencia interamericana desde la violación a la estabilidad laboral como

¹ Cfr. *Caso Benites Cabrera y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de octubre de 2022. Serie C No. 465, párr. 48 y Resolutivo 5.

² Cfr. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158.

³ Cfr. *Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de junio de 2015. Serie C No. 296.

⁴ Es decir, el Tribunal Interamericano analizó en capítulos separados los hechos que originaron la vulneración del artículo 23.1.c) como los que dieron lugar a la responsabilidad internacional por el artículo 26.



componente del derecho al trabajo protegido por el artículo 26 del Pacto de San José, así como desde la perspectiva de la violación del derecho a acceder a funciones públicas en condiciones generales de igualdad, a que se refiere el artículo 23.1.c) del mismo instrumento. De hecho, la hermenéutica más adecuada de la Convención Americana es la que la toma en su integridad, sin invocar nunca un derecho humano en detrimento de los demás⁵. Garantizar la debida protección de los 184 trabajadores en el caso que nos ocupa depende, por tanto, de la aplicación simultánea del artículo 23.1.c) y del artículo 26 de la Convención Americana en la medida que eran funcionarios del Estado que fueron cesados arbitrariamente.

5. Esta doble dimensión en el ámbito de protección de los derechos convencionales mencionados no puede ni debe, no obstante, confundirse. Pretender absorber o subsumir por la vía de la conexidad el contenido de uno de los derechos dentro del contenido del otro, desnaturaliza el contenido de cada derecho, produce traslapes innecesarios entre los mismos y condiciona el cabal entendimiento de los derechos convencionales que se deben decantar, por ejemplo, mediante el control de convencionalidad, en el ámbito interno. Esta distinción resulta especialmente importante para la generación de estándares de protección específicos en la materia, a la vez que otorga claridad a las obligaciones estatales, permitiendo el adecuado ejercicio del control de convencionalidad en el ámbito interno, que se ha venido afianzando por las autoridades nacionales en el marco de sus respectivas competencias.

6. Hay, pues, dos planos argumentativos principales en el presente voto: uno "hermenéutico" y otro "ontológico"⁶. En la sección II nos centramos en el plano "hermenéutico", en el que se argumenta que un enfoque integral de los derechos humanos no sólo es una posibilidad, sino también una necesidad. A continuación, en la sección III, nos concentramos en el plano "ontológico", delimitando el contenido normativo propio de los distintos derechos inscritos en los artículos 26 y 23.1.c). Al hacerlo, queremos reforzar, en apoyo de la sentencia dictada, que la incidencia simultánea de estos distintos derechos en el caso que nos ocupa es indispensable para garantizar la plena protección de la persona y su dignidad en el marco de la Convención Americana.

⁵ Está hermenéutica se ve reflejada inclusive desde el mismo momento en el que fue adoptada la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1969 ya que su preámbulo establece expresamente que "[...], sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, [...], si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos [...]".

⁶ Voto razonado del juez A. A. Cançado Trindade en el *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 14-15: "Es axiomático que los derechos protegidos bajo los tratados de derechos humanos tienen, cada uno de ellos, contenido material propio, del cual naturalmente advienen sus distintas formulaciones [...]. Estamos aquí en un plano esencialmente *ontológico*. [...]. El hecho de que los derechos protegidos son dotados de contenido material propio y de autonomía no significa que no puedan, o no deban, ser relacionados unos con los demás, en razón de las circunstancias del *cas d'espèce*; todo lo contrario, dicha interrelación es, a mi juicio, la que proporciona, a la luz de la indivisibilidad de todos los derechos humanos, una protección más eficaz. Pasamos aquí del plano ontológico al plano *hermenéutico*".



II. LA DIMENSIÓN GLOBAL E INTEGRAL DE LOS DERECHOS DESDE LA CONVENCIÓN AMERICANA

II.1. Hermenéutica convencional e integralidad de los derechos humanos

7. Apreciar los derechos humanos en su globalidad e integralidad, admitiendo la incidencia simultánea de los artículos 26 y 23.1.c) al caso concreto, requiere que prestemos atención al menos a cuatro parámetros hermenéuticos fundamentales. A continuación, los explicaremos, antes de tratar, en específico, las innovaciones de la sentencia dictada en el caso *Benites Cabrera y otros Vs. Perú*.

8. El enfoque integral de los derechos humanos se basa, en primer lugar, en la idea de sistematicidad. Los artículos sustantivos de la Convención Americana, en otras palabras, no constituyen una mera lista de derechos que deben ser protegidos y garantizados por los Estados. Son, de hecho, piezas de un verdadero sistema de derechos humanos que integra “*elementos particulares en una estructura que posee intelectualmente sentido*”⁷. Esta hermenéutica sistémica⁸ hace que no sea adecuado declarar el incumplimiento de una u otra norma de la Convención, individualmente considerada, sin analizar su interacción con la totalidad del conjunto de normas que el tratado establece. Al hacerlo sería faltar con el respeto a la dignidad de la persona humana,⁹ porque en la idea de sistematicidad subyace el imperativo de que las personas, por estar dotadas de razón, deben ser tratadas de forma adecuada a la razón, en la que las normas no se excluyen mutuamente, sino que se relacionan entre sí. En este sentido, la aplicación de la Convención Americana a un caso concreto presupone el respeto a su integridad, y sus intérpretes no pueden resignarse a soluciones de compromiso¹⁰. Esto significa que no son admisibles *trade-offs* entre los derechos allí previstos: al reconocer la incidencia de un derecho, la Corte IDH no renuncia a su deber de elaborar sus estándares sobre otros derechos que sean concomitantemente aplicables¹¹. Tomar en serio la Convención es asumir que los derechos que en ella se recogen tienen una dimensión que los hace resistentes a consideraciones de conveniencia, y por tanto no pueden ser elegidos a dedo¹². Todos ellos ofrecen protecciones que pueden ser “demandadas, reivindicadas, exigidas insistentemente, sin pudor ni vergüenza”¹³.

9. La dimensión global e integral de los derechos exige, en segundo lugar, el cumplimiento de las normas de interpretación de la Convención. Su artículo 29.a, en especial, establece que “ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella”. En la mayoría de sus

⁷ Jeremy Waldron, *Dignity, Rank, and Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 54.

⁸ Aunque el método sistémico de interpretación jurídica no tiene autonomía propia y está asociado a otros métodos, él impide que el intérprete amplíe el alcance de su interpretación. Ver: Fábio P. Shecaira e Noel Struchiner, *Teoría de la argumentación jurídica: para entender el discurso de los jueces y abogados*, trad. Juan Carlos Panez Solórzano e Israel Sánchez Cerna, Lima, Grijley, 2019, pp. 199-121.

⁹ Waldron, *Dignity, Rank, and Rights*, *op. cit.*, pp. 54-55. Ver también Waldron, “The Concept and the Rule of Law”, 43(1) *Georgia Law Review*, 2008, pp. 1-61.

¹⁰ Para la noción de “integridad”, ver Ronald Dworkin, *El Imperio de la Justicia*, 2. Ed., Barcelona, Gedisa, 1992, capítulos 6 y 7.

¹¹ Cfr. Voto concurrente del Juez Rodrigo Mudrovitsch en el *Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 22 de junio de 2022. Serie C No. 453, párrs. 33-38.

¹² *Ibid*, pp. 160-161.

¹³ Joel Feinberg, “Duties, Rights, and Claims”, 3(2) *American Philosophical Quarterly*, 1966, p. 143, en Waldron, *Dignity, Rank, and Rights*, *op. cit.*, p. 50.



casos, la Corte IDH deriva de este dispositivo una prohibición de “abuso” de los derechos convencionales por parte de los Estados, ya sea en forma de limitaciones¹⁴, de derogaciones¹⁵ o en la formulación de reservas¹⁶. Sin embargo, la interpretación literal del *caput* del artículo y su formulación en voz pasiva analítica (“ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada”) evidencia que su aplicabilidad no se restringe a un sujeto específico (como los Estados), lo cual es observable en la sentencia sobre competencia en el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (2003)¹⁷. Por lo tanto, cualquier interpretación de la Convención -incluso por la propia Corte IDH- que privara algún derecho convencional de su contenido esencial y de su máximo alcance posible es contraria al artículo 29.a de la Convención y, por lo tanto, estaría prohibida.

10. A las normas hermenéuticas del artículo 29 de la Convención Americana se añaden, en tercer lugar, los principios interpretativos del ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como el principio *pro personae* y el principio de *effet utile*¹⁸. Estos principios contribuyen a la consecución del objetivo y del propósito de los tratados -en los términos del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados- que, en el caso de la Convención Americana, se traducen en la protección efectiva de todos los derechos humanos contemplados en la misma. El principio *pro personae* fue definido por esta Corte IDH en su Opinión Consultiva n°5 (1985) como la exigencia de que “debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana”¹⁹. Se trata de una norma aplicable a cualquier escenario de interpretación de los derechos humanos de la Convención Americana y que, según el Juez Piza Escalante, “obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen”²⁰. Por lo tanto, si estamos ante una coyuntura de hecho en la que pueden incidir dos o más derechos convencionales, el racionamiento de la Corte IDH no debe ser excluyente, en el sentido de que la incidencia de uno supla a la de otro. El principio de la eficacia (“*effet utile*”), a su vez, dicta que “las disposiciones [...] deben ser interpretadas y aplicadas de manera que la garantía protegida sea verdaderamente práctica y eficaz”²¹. Como señaló el juez Serghides, Vicepresidente de la Corte Europea de Derechos Humanos (“Corte EDH”), tal principio deriva de la propia regla general de interpretación de los tratados presente en el artículo 31.1 de la Convención de Viena, refiriéndose los principios de buena fe y eficacia a la forma en que deben interpretarse el sentido ordinario, el objeto y la finalidad del tratado

¹⁴ Art. 30, CADH.

¹⁵ Art. 27, CADH. Cfr. *Caso J. Vs. Peru. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 124.

¹⁶ Art. 75, CADH. En este sentido, ver *Caso Boyce y otros Vs. Barbados. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169, párr. 15; y *Restricciones a la pena de muerte (Arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3, párr. 66.

¹⁷ *Caso Baena Ricardo et al. Vs. Panamá. Competencia*. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párr. 95. Esta sentencia ha establecido el fundamento jurídico de la competencia de la Corte para supervisar el cumplimiento de sentencia. En ese contexto, la Corte IDH concluyó – a partir de la interpretación de los artículos 33, 62.1, 62.3 y 65 de la Convención, así como el artículo 30 de su Estatuto – que su competencia de supervisión es esencial para “asegurar que el Estado efectivamente cumpla con el deber de garantizar consagrado en la referida disposición convencional”, entendiéndose que, sin el monitoreo, sus decisiones serían ilusorias.

¹⁸ Además, por supuesto, de la norma general de interpretación de los tratados establecida en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

¹⁹ *La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 52.

²⁰ Opinión separada del Juez Rodolfo E. Piza Escalante en *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (Arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-7/86 de 29 de agosto de 1986. Serie A No. 7, párr. 36.

²¹ *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia*. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párr. 66.



en cuestión²². En este sentido, descartar la aplicación simultánea de derechos convencionales superpuestos a un caso concreto convertiría en ilusoria la protección ofrecida por uno o incluso ambos derechos.

11. En cuarto lugar, tomar los derechos humanos en su totalidad es algo que exige la propia naturaleza de los derechos humanos. La comprensión de los derechos humanos como universales, indivisibles, independientes e interrelacionados es axiomática, una forma de entender que tiene como fuente paradigmática²³ la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993²⁴. Afirmarlos como tales significa que existen, entre los derechos humanos, relaciones de apoyo mutuo, a menudo expresadas en forma de “argumentos de enlace” (*linkage arguments*)²⁵, en el que se intenta justificar los casos de incidencia simultánea de derechos por razones conceptuales, normativas, epistémicas o causales²⁶. Estas relaciones de respaldo mutuo califican y refuerzan el carácter sistémico de la Convención Americana, y son objeto de consideración por parte de esta Corte IDH en varias de sus sentencias²⁷. Dada la naturaleza interdependiente de los derechos humanos, no es de extrañar, por tanto, que a menudo se produzca el fenómeno de la superposición de normas. Por tanto, no hay que considerar la incidencia concomitante de los derechos y la apelación a la dimensión global de la Convención Americana como un defecto del sistema, una confusión conceptual o un artificio interpretativo. Por el contrario, es una de las características más ubicuas, distintivas y valiosas de los sistemas de derechos humanos.

12. En plena conformidad con los cuatro parámetros hermenéuticos expuestos anteriormente, la sentencia dictada en el presente caso, *Benites Cabrera y otros Vs. Perú*, supuso un indudable avance desde el punto de vista de la protección global e integral de los derechos humanos. Un primer aspecto, como ya hemos mencionado, fue el reconocimiento, con base en el artículo 26 de la Convención Americana, de la responsabilidad internacional por la violación del derecho al trabajo en cuanto al componente de estabilidad laboral. Un segundo aspecto total y que abona a este

²² Ver: Georgios A. Serghides, *The principle of effectiveness and its overarching role in the interpretation and application of the ECHR: the norm of all norms and the method of all methods*, Strasbourg: [Georgios A. Serghides], 2022. Cfr. párrs. 15 y 22 del voto concurrente del Juez Serghides en el *Caso S.M. Vs. Croatia* [Corte EDH, Gran Sala], no. 60561/14, 25 de junio de 2020; párr. 19 del voto concurrente del Juez Serghides en el *Caso Obote Vs. Rusia* [Corte EDH, Sección Tercera], no. 58954/09, 19 de noviembre de 2019; párrs. 8-12 de la opinión disidente del Juez Serghides en el *Caso of Rashkin Vs. Rusia* [Corte EDH, Sección Tercera], no. 69575/10, 7 de julio de 2020; y párr. 6 del voto concurrente del Juez Serghides en el *Caso OOO Regnum Vs. Rusia* [Corte EDH, Sección Tercera], no. 22649/08, 8 de septiembre de 2020.

²³ Sin embargo, este entendimiento ya era verificable, por ejemplo, en la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que decidió elaborar una convención única y vinculante que contemplara todos los derechos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (cf. Reso 421(V) de 1950). Aunque esta decisión fue revisada en la “*separation resolution*” (Reso 543(VI)/1951-1952), que ideó la división entre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dicha resolución reafirmó los mismos principios.

²⁴ Parte I, párr. 5: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí.” Esta frase aparece igualmente citada en la Declaración de Montreal, en los Principios de Yogyakarta y en la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con Discapacidad.

²⁵ Ver James W. Nickel, “Rethinking Indivisibility: Towards a Theory of Supporting Relations between Human Rights”, 30(4) *Human Rights Quarterly*, 2008, pp. 984-1001; Pablo Gilabert, “The Importance of Linkage Arguments for the Theory and Practice of Human Rights: A Response to James Nickel”, 32(2) *Human Rights Quarterly*, 2010, pp. 425-438.

²⁶ Gilabert, *op. cit.*, pp. 427-428.

²⁷ Cfr. *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 172. En el mismo sentido: *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261, párr. 131 y *Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 141.



entendimiento global e integral de hechos que generan vulneraciones a derechos convencionales, fue la declaración de responsabilidad internacional por el artículo 23.1.c). A continuación, reconstruimos la forma en que se produjo este avance en relación con los precedentes de la Corte IDH que comparten el mismo contexto de hecho.

II.2. La integralidad de los derechos humanos y el paso trascendental en el caso *Benites Cabrera*: la vulneración del derecho a la estabilidad laboral

13. El presente caso se inserta en el contexto del cese de 1.117 trabajadores del Congreso de la República de Perú en diciembre de 1992, tras la ruptura del orden democrático-constitucional ocurrida el 5 de abril de 1992 y que fue detallada en las sentencias emitidas por el Tribunal Interamericano en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, referida a 257 trabajadores cesados, así como en el *Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú*, relacionada a tres víctimas. En dichas sentencias la Corte IDH dio por probados una serie de hechos que antecedieron el cese de los funcionarios del Congreso, así como la adopción de leyes y resoluciones administrativas dirigidas a reparar los ceses irregulares durante los procesos de reorganización de entidades públicas llevados a cabo a lo largo de la década de los noventa²⁸.

14. Es decir, las tres sentencias tienen hechos comunes generadores de violaciones de diversos derechos. Sin embargo, como veremos, los alcances de responsabilidad internacional han variado debido a los avances jurisprudenciales de este Tribunal Interamericano en la actualidad.

15. No debe pasar inadvertido que en el *caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)* de 2006, los representantes de las víctimas alegaron la vulneración del derecho al trabajo en el marco del artículo 26 de la Convención Americana²⁹. Sin embargo, el fallo consideró que “el objeto de la [...] Sentencia no [fue] determinar ese supuesto carácter arbitrario de los ceses de las presuntas víctimas ni tampoco su no reposición, [...]”. Lo declarado por la Corte IDH fue que el Estado violó los artículos 8.1 y 25 de la Convención, relativos a las garantías y protección judiciales, [...], debido a la falta de certeza acerca de la vía a la que debían o podían acudir para reclamar los derechos que consideraran vulnerados y de la existencia de impedimentos normativos y prácticos para un efectivo acceso a la justicia”³⁰.

16. La Corte IDH, sin embargo, dejó sentado en dicho caso que era “consciente de que las violaciones a dichas garantías necesariamente tuvieron consecuencias perjudiciales [...], en tanto que cualquier cese tiene consecuencias en el ejercicio y goce de otros derechos propios de una relación laboral”³¹. Posteriormente, en el caso *Canales Huapaya y otros* (2015) siguió esencialmente lo decidido en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso*, sin que se consideraran las posibles afectaciones al derecho al trabajo.

17. En el caso *Benites Cabrera y otros* que motiva el presente voto razonado conjunto, el paso trascendental que se da es justamente materializar la consideración

²⁸ Cfr. *Caso Benites Cabrera y otros Vs. Perú*, op. cit., párr. 65.

²⁹ Cfr. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, op. cit., párr. 134 inciso c.

³⁰ Cfr. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2006, op. cit., párr. 136.

³¹ Cfr. *Cfr. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, op. cit., párr. 136.



anteriormente omitida a la luz del derecho del trabajo: determinar cuáles fueron las consecuencias en los trabajadores que generó la arbitrariedad de los ceses en su empleo. Si bien, efectivamente, tal como ya se había realizado en las dos primeras sentencias, existieron impedimentos normativos que impactaban directamente en el acceso a la justicia (artículo 8 y 25 de la Convención Americana), dichas afectaciones tuvieron también impacto en otros derechos, ya que los trabajadores se vieron privados no solo de acceder a un recurso judicial sino también a lo que pretendían reclamar mediante ese recurso: su derecho al trabajo.

18. En la sentencia se concluye que las 184 presuntas víctimas eran trabajadoras del Congreso de la República de Perú que fueron despedidas arbitrariamente y que el cese en el empleo constituyó una vulneración a la estabilidad laboral, como componente del derecho al trabajo del cual eran titulares³². En definitiva, “el Estado procedió de manera arbitraria al declarar el cese en el empleo de los extrabajadores del Congreso de la República identificados en esta sentencia. Lo anterior, porque fueron retirados de sus trabajos sin que se acreditaran razones justificadas y porque se les prohibió acceder a la acción de amparo para cuestionar sus ceses [...]”³³.

19. Sin embargo, el respeto a la dimensión integral de los derechos humanos de la Convención Americana se manifestó en la sentencia más allá de la aplicación del artículo 26 al caso concreto. Una atención global a la Convención Americana exigía la aplicación concomitante del artículo 23.1.c), que protege el derecho de todos los ciudadanos a acceder a las funciones públicas de su país en condiciones de igualdad. A continuación, explicaremos los diferentes ámbitos de protección de los artículos que se superponen en el caso concreto, destacando la importancia de su aplicación simultánea.

III. ÁMBITOS DE PROTECCIÓN DIFERENCIADOS E INCIDENCIA SIMULTÁNEA DE LOS DERECHOS CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 23.1.C) Y 26 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA

20. Otro de los aspectos novedosos de la presente sentencia en relación a los precedentes de los casos *Trabajadores Cesados del Congreso (2006)* y *Canales Huapaya y otros (2015)*, fue la declaración de vulneración del derecho de todos los ciudadanos de acceso a las funciones públicas de su país en condiciones generales de igualdad, contenido en el artículo 23.1.c) del Pacto de San José. Se trata de un ejercicio cívico, de la participación ciudadana en la *polis* desde una perspectiva de isocracia. Este derecho implica en realidad un derecho general de participar en el gobierno, el derecho de *todos* a participar en la gestión de los asuntos públicos, lo que incluye el acceso a las funciones en los organismos públicos³⁴.

21. Tradicionalmente la Corte IDH ha precisado que la vulneración del artículo 23.1.c) se encuentra estrechamente relacionada con la garantía de estabilidad o inamovilidad del cargo (como parte del principio de independencia judicial) de los operadores de justicia³⁵.

³² Cfr. *Caso Benites Cabrera y otros Vs. Perú*, op. cit., párr. 118.

³³ *Caso Benites Cabrera y otros Vs. Perú*, op. cit., párr. 115.

³⁴ Véase voto concurrente del juez Rodrigo Mudrovitsch en el *Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica*, op. cit., párrs. 113 a 116.

³⁵ Cfr. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 141; *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 222; *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*.



22. Este entendimiento es producto de una evolución histórica de la jurisprudencia de la Corte IDH hacia una grata ampliación del ámbito de protección del artículo 23.1.c). En la primera ocasión, en el caso *Tribunal Constitucional Vs. Perú* (2001), el ejercicio hermenéutico de la Corte IDH mostró un mayor apego al tenor literal del artículo 23.1.c), bajo el entendimiento de que el dispositivo convencional sólo tutelaba el derecho al acceso a la función pública en condiciones de igualdad³⁶ y no así también la permanencia en el cargo. En el caso, la Corte IDH consideró que, aunque habían sido destituidos por vicios dentro de un proceso de acusación constitucional, los tres magistrados tuvieron “acceso” a la función pública y por ello no correspondía aplicar dicha disposición.

23. A partir del Caso *Apitz Barbera Vs. Venezuela* (2008), el Tribunal abrió, en sede de *obiter dictum*, margen para la protección también de un derecho a la permanencia en la función pública, no apenas de acceso³⁷. Esta posición se materializaría al año siguiente en la sentencia del caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela* (2009)³⁸, en la que la Corte IDH constató que “el acceso en condiciones de igualdad constituiría una garantía insuficiente si no está acompañado por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede”.

24. En esta línea jurisprudencial³⁹, el caso *Casa Nina Vs. Perú* (2020)⁴⁰ fue el parteaguas en el que la Corte IDH incorporó una vulneración también del derecho al trabajo contenido en el artículo 26 de la Convención Americana, frente al derecho al “acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad” contenido en el artículo 23. En el caso *Casa Nina* lo que generó la vulneración de los artículos 23 y 26 fue la arbitrariedad de la decisión por la que se determinó la separación del señor Julio Casa Nina del cargo de Fiscal Adjunto Provisional de la Segunda Fiscalía Penal de la Provincia de Huamanga, Ayacucho, Perú.

Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266, párr. 180; *Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373, párrs. 94 y 95; *Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412, párrs. 116 y 117; *Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párrs. 98 y 99; *Caso Moya Solís Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C No. 425, párrs. 110 y 111; y *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de septiembre de 2021. Serie C No. 438, párrs. 160 y 161.

³⁶ Cfr. *Caso Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 103.

³⁷ Cfr. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 206.

³⁸ *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 108.

³⁹ Véanse: *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 222; *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266, párr. 180; *Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373, párrs. 94 y 95; *Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412, párrs. 116 y 117; *Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párrs. 98 y 99; *Caso Moya Solís Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C No. 425, párrs. 110 y 111; y *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de septiembre de 2021. Serie C No. 438, párrs. 160 y 161.

⁴⁰ Cfr. *Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419.



25. En ese fallo se precisaron las siguientes garantías para proteger el principio de independencia, en el contexto de operadores de justicia (jueces y fiscales): i) un adecuado nombramiento, ii) ser protegidos contra presiones externas, iii) inamovilidad en el cargo⁴¹ (o estabilidad en el cargo) y iv) estabilidad laboral⁴². Nos referiremos a las implicaciones diferenciales entre estas dos últimas en el marco del caso *Casa Nina* desde los artículos 23 y 26, respectivamente.

26. El Tribunal Interamericano indicó que la decisión que había dado por terminado el nombramiento de la víctima había *sido arbitraria*, al no corresponder con alguno de los motivos permitidos para *garantizar su independencia*⁴³ en el cargo como fiscal provisional; por lo tanto, el cese arbitrario afectó indebidamente el derecho a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad⁴⁴. Es decir, por un lado, la vulneración de esta disposición se concretó debido a la falta de motivación de la aplicación de la causal “las necesidades del servicio” (decisión arbitraria) y, por otro, que los fiscales provisorios no tienen la garantía de estabilidad en el cargo debido a la naturaleza del nombramiento frente a los fiscales titulares⁴⁵, siendo esto lo que concreta la diferencia de trato o en la igualdad de oportunidades.

27. Esta disposición convencional se ve afectada cuando precisamente no se respetan estas “condiciones de igualdad”, lo cual se traduce en decisiones o actos arbitrarios. La arbitrariedad puede verse reflejada en la ausencia de criterios objetivos y razonables en el cese o separación del cargo o bien que dicha separación se realice con base a razones discriminatorias⁴⁶. Otra manifestación de la “arbitrariedad”⁴⁷ se puede advertir cuando se toman decisiones sin motivación alguna. Por ello se ha precisado, principalmente en los contextos de operadores de justicia, que la falta de motivación —materialización de una decisión arbitraria— está relacionada con la garantía específica de estabilidad o inamovilidad debido a que, entre otras, se lesionan estas garantías cuando la separación del cargo no obedece exclusivamente a las causales permitidas por medio de un proceso que cumpla las debidas garantías del debido proceso (entre ellas la motivación)⁴⁸.

28. En el mismo caso *Casa Nina*, la Corte IDH también consideró que “la arbitrariedad de la decisión de desvinculación” tuvo un efecto adicional frente al *derecho al trabajo* en su faceta de “estabilidad laboral”. Para ello, se consideró que dentro de las garantías

⁴¹ Cfr. *Caso Casa Nina Vs. Perú*, op. cit., párrs. 72 y 79.

⁴² Cfr. *Caso Casa Nina Vs. Perú*, op. cit., párr. 78.

⁴³ Al respecto, esta dimensión de la arbitrariedad de las decisiones que lesionan la garantía de independencia y que impactan en los derechos políticos, el Tribunal Interamericano ha señalado: “[...] i) el respeto de las garantías judiciales implica respetar la independencia judicial; ii) las dimensiones de la independencia judicial se traducen en el derecho subjetivo del juez a que su separación del cargo obedezca exclusivamente a las causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período de su mandato, y iii) cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de los jueces en su cargo, se vulnera el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en conjunción con el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público, establecido en el artículo 23.1.c de la Convención Americana”. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros)*, op. cit. párr. 199 y *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*, op. cit., párr. 155.

⁴⁴ Cfr. *Caso Casa Nina Vs. Perú*, op. cit., párrs. 97 a 99.

⁴⁵ Este trato desigual, si bien no se plasma en el apartado correspondiente al análisis del art. 23, queda plenamente de manifiesto en los párrs. 119 a 121 y 123 del referido caso *Casa Nina*.

⁴⁶ Cfr. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 138.

⁴⁷ La Corte IDH ha indicado que: “las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias”. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 152 y *Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412, párr. 106.

⁴⁸ Cfr. *Caso Casa Nina Vs. Perú*, op. cit., párr. 80.



especiales frente a la arbitrariedad se encuentra que los operadores de justicia requieren gozar de la estabilidad laboral, entre otras, como condición elemental de su independencia para el debido cumplimiento de sus funciones procesales⁴⁹. En este caso la terminación sin motivación adicional más allá de “las necesidades del servicio” interfirió en este derecho que le asistía como trabajador durante el tiempo que durara como fiscal provisional⁵⁰. Es decir, lo que se protegió desde el artículo 26 fue el *vínculo laboral trabajador-patrón que fue terminado de manera abrupta sin justificación alguna*, más allá de la sola mención de las necesidades del servicio.

29. Sin embargo, en el reciente caso *Mina Cuero Vs. Ecuador (2022)*⁵¹, la actual integración del Tribunal Interamericano extendió la aplicación del artículo 23.1.c) a funcionarios diferentes de los operadores de justicia (en el caso la víctima se desempeñaba como policía). El criterio por el que se determinó la responsabilidad internacional del Estado bajo el artículo 23 —a diferencia de todos los precedentes anteriores—, fue que dicha disposición le era aplicable “a todos quienes ejerzan funciones públicas, *en atención al tenor literal del artículo 23.1 c)*”⁵². De lo anterior se desprende, entonces, que siempre que se trate de funcionarios públicos a los cuales se les afecta de forma arbitraria su permanencia en el cargo, se estará ante el análisis de un derecho “al acceso, permanencia o la estabilidad” en los cargos o funciones públicas.

30. Por otro lado, el *derecho al trabajo* desde la óptica del artículo 26 garantiza el derecho a no ser privado injustamente del empleo⁵³. En este sentido, se debe entender que “la estabilidad laboral” implica que se le garantice al trabajador que únicamente se procederá a la desvinculación o se le despedirá bajo causas justificadas, lo cual conlleva que el empleador acredite las razones suficientes para imponer dicha sanción con las debidas garantías y, frente a ello, que el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas competentes quienes deberán verificar que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho⁵⁴. Al respecto, la Corte IDH ya ha calificado un despido arbitrario como aquel que es injustificado o carente de motivos para el despido,⁵⁵ o bien aquel que se toma con base en razones discriminatorias⁵⁶, por parte del empleador público o privado.

31. En la sentencia que motiva el presente voto razonado, no sólo se declara la violación autónoma del derecho al trabajo contenido en el artículo 26 —expresamente invocado tanto por la Comisión Interamericana como por los representantes de las víctimas—; sino también, *vía iura novit*, se declara la vulneración del derecho previsto en el artículo 23 apartado 1, inciso c) del Pacto de San José, debido a que “la desvinculación de 184 personas [...], desconoció las garantías del debido proceso, lo que afectó de forma arbitraria su permanencia en sus cargos” y que con ello “el Estado afectó indebidamente los derechos de las [...] víctimas a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad”⁵⁷.

⁴⁹ Cfr. *Caso Casa Nina Vs. Perú*, op. cit., párrs. 78, 108 y 109.

⁵⁰ Cfr. *Caso Casa Nina Vs. Perú*, op. cit., párr. 109.

⁵¹ *Caso Mina Cuero Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de septiembre de 2022. Serie C No. 464.

⁵² Cfr. *Caso Mina Cuero*, op. cit., párr. 108.

⁵³ Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 147.

⁵⁴ Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, op. cit., párr. 150.

⁵⁵ Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, op. cit., párrs. 151 y 153.

⁵⁶ Cfr. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 221.

⁵⁷ Cfr. *Benites Cabrera y otros*, op. cit., párrs. 122 y 123.



32. Lo anterior se fundamentó en las siguientes consideraciones:

120. El artículo 23.1 c) de la Convención establece el derecho a acceder a funciones públicas en condiciones generales de igualdad. Al respecto, esta Corte ha interpretado que el acceso en condiciones de igualdad es una garantía insuficiente si no está acompañada por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede, lo que indica que los procedimientos de nombramiento, ascenso, suspensión y destitución de funcionarios públicos deben ser objetivos y razonables, es decir, deben respetar las garantías del debido proceso aplicables.

121. Esta Corte se ha pronunciado de manera reiterada sobre este derecho en relación con procesos de destitución de funcionarios públicos y ha considerado que se relaciona con la garantía de estabilidad o inamovilidad en el cargo.

122. En todo caso, la Corte nota que las garantías contenidas en el artículo 23.1 c) de la Convención son aplicables a todos quienes ejerzan funciones públicas, en atención al tenor literal del artículo 23.1 c). Por esa razón, cuando se afecta de forma arbitraria la permanencia de una persona en el ejercicio de ese tipo de funciones, se desconocen sus derechos políticos.

33. Coincidimos con esta nueva dimensión global e integral que se da a las vulneraciones en este caso, que refuerza el precedente establecido en el caso *Casa Nina* y que seguramente servirán de referente en el ámbito nacional e internacional para entender los alcances de la eventual responsabilidad internacional de los Estados. Si bien *todos* los derechos parten de la premisa de que son *interdependientes e indivisibles*, no se debe perder de vista que cada uno de los derechos contenidos y protegidos por la Convención Americana tienen un campo delimitado y demarcado de aplicación y, por ende, de garantía. Desde nuestro punto de vista, resulta evidente que no pueden confundirse los conceptos de “estabilidad en el cargo/función pública” (artículo 23) con “estabilidad laboral” (artículo 26).

34. En general, la jurisprudencia de este Tribunal Interamericano ha precisado, en primer lugar, que el artículo 23. 1 c) protege “el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas”⁵⁸. En segundo lugar, entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública ya sea por elección popular, por nombramiento o designación⁵⁹. En tercer lugar, este artículo opera no solo frente a determinadas categorías de funcionarios públicos (operadores de justicia) sino a todas las personas que “ejercen *funciones públicas*”⁶⁰.

35. Así, la estabilidad en el cargo desde la perspectiva del artículo 23.1.c) del Pacto de San José, deviene del hecho *per se* de ser funcionario público⁶¹; mientras que la

⁵⁸ *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, op. cit.*, párr. 139; *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, nota al pie 120; y *La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana)*. Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28, párr. 64.

⁵⁹ *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127. párr. 200 y *La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana)*. Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28, párr. 64. párr. 64.

⁶⁰ *Caso Mina Cuero, op. cit.*, párr. 108.

⁶¹ Inclusive no todo funcionario público como trabajador se encuentra, *prima facie*, protegido por todas las facetas del derecho al trabajo. Aunque una de las facetas del derecho al trabajo es la posibilidad de asociarse para constituir sindicatos, por ejemplo, el artículo 16 de la Convención Americana indica que el derecho de asociación “no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del



estabilidad laboral, desde la perspectiva del artículo 26 del mismo tratado, se funda en la esencia de “ser trabajador”, con independencia de si pertenece a la rama pública o privada. Claramente un funcionario público es un trabajador⁶², pero no todo trabajador es un funcionario público; por ello, entendemos que existe una doble protección, desde los artículos 23.1.c) (derechos políticos) y 26 (derecho al trabajo), en el caso de trabajadores en el ejercicio de la función pública, tal como sucede en el *Caso Benites Cabrera y otros* objeto del presente voto.

36. La anterior distinción se ve reflejada en el ámbito de aplicación del derecho al “acceso a cargos públicos en condiciones generales de igualdad” que se encuentra plasmado en el artículo 23.1.c) de la Convención Americana⁶³, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶⁴ y el artículo 13 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos⁶⁵. Todas estas disposiciones tienen en común que únicamente se aplica cuando se analizan posibles vulneraciones de acceso o permanencia a las “*funciones públicas*” y, por ende, cargos públicos.

37. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos en su Recomendación General No. 25 ha señalado que el apartado c) del artículo 25 se refiere al derecho y a la posibilidad de los ciudadanos de acceder, en condiciones generales de igualdad, a *cargos públicos*. El Comité hace especial hincapié en conceptos como “administración pública” o “cargos públicos”⁶⁶.

38. Esta precisión del contenido del artículo 23.1.c) frente al derecho al trabajo previsto en el artículo 26 del Pacto de San José resulta relevante. Si se pretendiera considerar innecesario distinguir el contenido del derecho a la estabilidad laboral con respecto al derecho a la estabilidad en el cargo (como expresión del derecho al acceso a los cargos públicos), con el objetivo de que las cuestiones laborales queden subsumidas en el primero, nos encontraríamos no solo ante un *vaciamiento* del contenido del artículo 26, sino generaría problemas prácticos insolubles, cuando se tratara de despidos arbitrarios en el ámbito de las relaciones laborales privadas; como sucedió en el emblemático *Caso Lagos del Campo* de 2017, que abrió la vía interpretativa de la justiciabilidad directa y autónoma del derecho al trabajo contenido en el artículo 26 del Pacto de San José.

derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía”, quienes en última instancia son funcionarios públicos, pero que al menos no encontrarían protegidos sus derechos por esta faceta. El Convenio Europeo de Derechos Humanos restringe más la posibilidad de esta faceta del derecho al trabajo ya que incluye que pueden limitarse a “los miembros de la administración del Estado”. Al respecto, el TEDH indica: “11.2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado”. No obstante, el Tribunal Europeo ha reconocido la posibilidad de protección a ciertos funcionarios como “trabajadores municipales” en el caso *Demir y Baykara. Caso Demir y Baykara Vs. Turquía*, Sentencia de 12 de noviembre de 2008.

⁶² Inclusive pueden existir cargos públicos que no sean protegidos por el derecho al trabajo, por ejemplo, los cargos públicos honorarios en donde “la remuneración” o “salario” no se encuentra presente, elemento protegido por el derecho al trabajo.

⁶³ Artículo 23. Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [...] c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

⁶⁴ Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: [...] c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

⁶⁵ Artículo 13 [...] Todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país.

⁶⁶ Comité de Derechos Humanos, Observación General. No. 25, HRI/GEN/1/REV.7 AT 194 (1996), párrs. 23 y 24.



39. En efecto, el derecho al trabajo desde el artículo 26 es mucho más amplio y protege tanto las desvinculaciones o despidos arbitrarios en el empleo en el ámbito público como en el privado, tal como da cuenta la jurisprudencia de la Corte IDH⁶⁷. Por ello, no se podrían subsumir los supuestos de violaciones al derecho al trabajo en el contenido del artículo 23.1.c), ya que además de que el contenido de cada derecho es distinto, resulta más amplia la protección del derecho al trabajo al comprender los ámbitos público y privado, siendo que el derecho al acceso a una función pública (cargo público), se limita al primero de ellos.

40. Como segundo aspecto diferenciador entre los artículos 23.1.c) y 26, se debe precisar el ámbito de protección en el que impacta el contenido de este derecho. Mientras que el artículo 23.1.c) se centra en: i) la posibilidad (acceso), ii) una vez teniendo este acceso, a la permanencia en el cargo y iii) una vez teniendo acceso y permanencia en el cargo, cualquier separación se realice conforme a causales establecidas y conforme a las garantías del debido proceso; el derecho al trabajo contenido en el artículo 26 protege otros componentes además de la estabilidad laboral, como lo son: el salario⁶⁸, aceptar o decidir libremente un trabajo, acceso un sistema de protección que le garantice a cada trabajador el acceso a un empleo, la dignidad del empleo, la posibilidad de constituir sindicatos⁶⁹, las condiciones sobre las cuales se puede ejercer (condiciones justas, equitativas, satisfactorias, de salud e higiene)⁷⁰, o bien la vocación para ejercer un trabajo⁷¹. A modo de ejemplo, la Carta Social Europea tiene un catálogo del amplio contenido que protege el derecho al trabajo⁷².

41. Como tercer aspecto, mientras que el derecho contenido 23.1.c) está enfocado principalmente a tener un impacto en la sociedad, es decir, un ciudadano ocupa un cargo público para servir a la sociedad en la medida que el posible deseo de esa persona es acceder a dicho cargo para impactar en el “diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas”; el derecho al trabajo, por el contrario, está enfocado principalmente a su dimensión individual (sin desconocer su importancia colectiva⁷³); ya que la esencia de este derecho —y de sus facetas— está encaminada a que el trabajador mediante su trabajo consiga para sí condiciones de vida digna o en palabras del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la

⁶⁷ Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, op. cit., párr. 145; *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú*, op. cit., párr. 192; *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*, op. cit., párrs. 219 y 220; *Caso Spoltore Vs. Argentina*, op. cit., párr. 82; *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*, op. cit., párr. 68; *Caso Casa Nina Vs. Perú*, op. cit., párr. 104; *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*, op. cit., párr. 68; *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala*, op. cit., párrs. 128 a 133; *Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador*, op. cit., párr. 153; *Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú*, op. cit., párr. 107; *Caso Pavez Pavez Vs. Chile*, op. cit., párr. 87; *Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica*, op. cit., 58; y *Caso Benites Cabrera y otros Vs. Perú*, op. cit., párr. 110.

⁶⁸ Véase *Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú*, op. cit.

⁶⁹ Comité DESC, Observación General No. 18, derecho al trabajo, E/C.12/GC/18 (2006), párrs. 6, 7 y 12 inciso c.

⁷⁰ Véase *Caso Spoltore Vs. Argentina*, op. cit.; *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesús y sus familiares Vs. Brasil*, op. cit.; y *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*, op. cit.

⁷¹ Véase *Caso Pavez Pavez Vs. Chile*, op. cit.

⁷² Véase las disposiciones de la Carta Social Europea comprendidas en los artículos 1 a 10, 19 a 22, 24 a 29.

⁷³ Sin embargo, esta faceta “colectiva”, a diferencia del contenido del derecho contenido en el artículo 23, está enfocada principalmente a la defensa de los intereses de los sindicatos o asociaciones de trabajadores y no así de toda la sociedad.



ONU, el trabajo digno en última instancia debe ofrecer “una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias”⁷⁴.

42. Adicionalmente, el análisis de las obligaciones juega un rol fundamental en el caso del derecho al trabajo, pues como lo ha señalado el Comité DESC el Estado tiene obligaciones de carácter progresivo (y una prohibición de regresión) en el marco de este derecho⁷⁵, lo cual no puede ser evaluado desde el ámbito de aplicación del artículo 23.1.c).

43. En suma, este avance jurisprudencial es de importancia debido a que dimensiona adecuadamente las afectaciones globales e integrales que en cada caso se pueden ir suscitando. Esta nueva dimensión jurisprudencial cristaliza que *todos* los derechos humanos son interdependientes e indivisibles y sobre ellos no existen jerarquía entre sí, pudiendo generar responsabilidad internacional de los Estados por la falta de respeto o garantía a la luz del artículo 1.1. del Pacto de San José.

IV. CONCLUSIÓN

44. Hace más de tres lustros la Corte IDH resolvió el caso *Trabajadores Cesados del Congreso Vs. Perú*, en un contexto y hechos íntimamente relacionados al presente caso. En su voto razonado el entonces juez Antônio Cançado Trindade —cuya pérdida reciente lamentamos profundamente—, reflexionaba sobre los alcances interpretativos del artículo 26 de la Convención Americana⁷⁶:

7. En cuanto al insatisfactorio párrafo 136 de la presente Sentencia, que se equipara a la insatisfactoria redacción dada al artículo 26 de la Convención Americana (producto de su tiempo), me limito (por absoluta falta de tiempo, dada la "metodología" acelerada de trabajo adoptada últimamente por la Corte, con mi objeción), a tan sólo reiterar mi entendimiento, expresado en numerosos escritos a lo largo de los años, en el sentido de que todos los derechos humanos, inclusive los derechos económicos, sociales y culturales, son pronta e inmediatamente exigibles y justiciables, una vez que la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos se afirman en los planos no sólo doctrinal sino también operativo, o sea, tanto en la doctrina como en la hermenéutica y la aplicación de los derechos humanos⁷⁷.

45. Hoy más que nunca se hace presente el pensamiento preclaro del ilustre ex presidente de la Corte IDH, sobre la necesidad de que *todos* los derechos humanos sean pronta e inmediatamente *exigibles y justiciables*. Este anhelo del ilustre jurista lo reiteró en la resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia del mismo caso⁷⁸. En este

⁷⁴ Comité DESC, Observación General No. 18, derecho al trabajo, E/C.12/GC/18 (2006), párr. 7.

⁷⁵ Comité DESC, Observación General No. 18, derecho al trabajo, E/C.12/GC/18 (2006), párrs. 19, 20 y 21.

⁷⁶ Voto razonado del juez A.A. Cançado Trindade en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 7.

⁷⁷ A.A. Cançado Trindade, *La Cuestión de la Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Evolución y Tendencias Actuales*, San José de Costa Rica, IIDH (Serie para ONGs, vol. 6), 1992, pp. 1-61; A.A. Cançado Trindade, “La question de la protection internationale des droits économiques, sociaux et culturels: évolution et tendances actuelles”, 44 *Boletín de la Sociedad Brasileña de Derecho Internacional* (1991), pp. 13-41; A.A. Cançado Trindade, “La Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Final del Siglo”, en *El Derecho Internacional en un Mundo en Transformación - Liber Amicorum en Homenaje al Prof. E. Jiménez de Aréchaga*, vol. I, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1994, pp. 345-363; A.A. Cançado Trindade, *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI*, 1a. ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2001, pp. 91-142, entre varios otros escritos.

⁷⁸ Voto disidente del juez A.A. Cançado Trindade en la *Solicitud de Interpretación de la Sentencia del Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y Otros) Vs. Perú*. Sentencia de 30 de noviembre de 2007, párr. 60.



sentido, los pasos dados por la jurisprudencia interamericana para la autonomía y justiciabilidad inmediata de los DESCAs, deviene como una novela en cadena por los jueces de ayer, hoy y seguramente de mañana de la Corte IDH en una “perspectiva transgeneracional”. Además, la justiciabilidad de los DESCAs “ha sido plenamente absorbida por el lenguaje del sistema americano de protección de los derechos humanos, transformándolo en una categoría fundamental para enfrentar los problemas acuciantes de los pueblos del continente, marcados por profundas desigualdades sociales”⁷⁹.

46. Esta perspectiva jurisprudencial permite visibilizar la protección efectiva de *todos* los derechos, sean civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o ambientales. Lo anterior abona a la interdependencia e indivisibilidad de los mismos, sin jerarquía entre ellos, permitiendo delimitar con mayor claridad su contenido y ámbito de protección, así como los estándares interamericanos referidos a las obligaciones estatales en materia de justicia social.

47. Otorgar a cada derecho su autonomía y ámbito diferenciado de protección resulta acorde con los avances interpretativos de este Tribunal Interamericano en el último lustro. Y también es concorde con los tiempos actuales y en las interpretaciones realizadas por los tribunales nacionales —especialmente los tribunales, cortes o salas constitucionales en Latinoamérica—, otorgando plena justiciabilidad a los reclamos relacionados con la vulneración del derecho al trabajo; no solo a la luz de las constituciones nacionales y tratados internacionales que lo consagran, sino considerando también la jurisprudencia de la Corte IDH, lo que permite una mayor intensidad en el diálogo jurisprudencial y en la dinámica del control de convencionalidad que en los últimos años se realiza en la región.

48. De ahí que precisar los contenidos y distintos ámbitos de protección del derecho al trabajo (artículo 26) como del derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad (artículo 23) —de manera frontal y sin traslapes innecesarios—, abonan al cabal entendimiento de los hechos y violaciones que pueden surgir en cada caso concreto. Esta distinción contribuye también a ir consolidando un *ius commune* en materia de derechos humanos en la región, especialmente relevante ante los desafíos incommensurables que enfrentamos por los efectos nocivos de la pandemia en materia de justicia social⁸⁰.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Juez

Rodrigo Mudrovitsch
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

⁷⁹ Voto concurrente del juez Rodrigo Mudrovitsch en el *Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica*, *op. cit.*, párrs. 144 y 145.

⁸⁰ *Cfr.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022.



**VOTO PARCIALMENTE DISIDENTE DEL
JUEZ HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO**

**CASO BENITES CABRERA Y OTROS VS. PERÚ
SENTENCIA DE 4 DE OCTUBRE DE 2022**

(Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones y Costas)

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones mayoritarias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte o el Tribunal), el presente voto tiene por objeto explicar mi disidencia frente al punto resolutivo 7 en el que se declaró la responsabilidad internacional del Estado de Perú (en adelante "el Estado" o Perú) por la violación del derecho al trabajo, en perjuicio de 184 trabajadores que fueron cesados de su empleo durante el gobierno de Alberto Fujimori.

2. Este voto complementa la posición ya expresada en mis votos parcialmente disidentes a los casos Lagos del Campo Vs. Perú¹, Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú², San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela³, Muelle Flores Vs. Perú⁴, Hernández Vs. Argentina⁵, ANCEJUB-SUNAT Vs. Perú⁶, Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina⁷, Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil⁸, Casa Nina Vs. Perú⁹,

¹ Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

² Cfr. *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

³ Cfr. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴ Cfr. *Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵ Cfr. *Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶ Cfr. *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 39. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷ Cfr. *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸ Cfr. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹ Cfr. *Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419. Voto concurrente y parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.



Guachalá Chimbo Vs. Ecuador¹⁰, FEMAPOR Vs. Perú¹¹, y Guevara Díaz Vs. Costa Rica¹²; así como en mis votos concurrentes de los casos Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador¹³, Poblete Vilches y Otros Vs. Chile¹⁴, Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala¹⁵, Buzos Miskitos Vs. Honduras¹⁶, Vera Rojas y otros vs. Chile¹⁷, Manuela y otros vs. El Salvador¹⁸, Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala¹⁹, Palacio Urrutia Vs. Ecuador²⁰ y Pavez Pavez Vs. Chile²¹, en relación con la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante "DESCA") a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "CADH").

3. En previas oportunidades he expresado las razones por las cuales considero que existen inconsistencias lógicas y jurídicas, en la posición jurisprudencial asumida por la mayoría de la Corte sobre la justiciabilidad directa y autónoma de los DESCA a través del artículo 26 de la Convención. Esta posición desconoce las reglas de interpretación de la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados²², cambia la naturaleza de la obligación de progresividad²³, ignora la voluntad de los Estados plasmada en el Protocolo de San Salvador²⁴ y mina la legitimidad del Tribunal²⁵; solo por mencionar algunos argumentos. No obstante, mi propósito en esta ocasión es poner de manifiesto la irrelevancia del análisis del artículo 26 tratándose de un caso que se refiere

¹⁰ Cfr. *Caso Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 423. Voto concurrente y parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹¹ Cfr. *Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 1 de febrero de 2022. Serie C No. 448. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹² Cfr. *Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de junio de 2022. Serie C No. 453. Voto concurrente y parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³ Cfr. *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁴ Cfr. *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁵ Cfr. *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁶ Cfr. *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁷ Cfr. *Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2021. Serie C No. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁸ Cfr. *Caso Manuela y otros Vs. El Salvador. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de noviembre de 2021. Serie C No. 441. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁹ Cfr. *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 17 de noviembre de 2021. Serie C No. 445. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁰ Cfr. *Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

²¹ Cfr. *Caso Pavez Pavez Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de febrero de 2022. Serie C No. 449. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

²² Cfr. *Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

²³ Cfr. *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁴ Cfr. *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁵ Cfr. *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.



específicamente a funcionarios públicos, y que como consecuencia podía abordarse con suficiente profundidad a partir del artículo 23 de la Convención.

4. Como lo pone de manifiesto la Corte en la decisión, el presente caso se asemeja otros que el Tribunal ya había conocido. De una parte, el caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) y otros Vs. Perú (2006) en el que se declaró la responsabilidad internacional del Estado por la falta de recursos efectivos para cuestionar el despido de 257 trabajadores cesados del Congreso Nacional de la República en el año 1992 y la falta de recursos judiciales efectivos para cuestionar dicha decisión. De otra parte, en el caso Canales Huapaya vs. Perú (2015) la Corte declaró la responsabilidad internacional de Perú, por la violación del derecho a las garantías judiciales y protección judicial en perjuicio de Carlos Alberto Canales Huapaya, José Castro Ballena y María Gracia Barriga Oré, por la falta de respuesta judicial efectiva frente a su despido del Congreso del Perú en el año 1992. Tal como en estos dos, el presente caso se refiere a la violación de los derechos de 184 personas, que formaban parte de un grupo de 1117 trabajadores que fueron despedidos del máximo órgano legislativo a través de Resoluciones emitidas en el año 1992 en la época del denominado "Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional".

5. La Corte señala en la sentencia que, aunque hay un mismo contexto, los tres casos se diferencian porque en el último de estos "[...] sólo 20 de las presuntas víctimas [...] interpusieron acciones de amparo ante el poder judicial, mientras que no hay información sobre las acciones adelantadas por las restantes personas, y [...] a la fecha, el Estado ha adelantado medidas orientadas a reparar a 140 de las 184 presuntas víctimas"²⁶. Quizás fueron estos elementos los que llevaron a la Corte a pronunciarse en esta ocasión sobre el carácter arbitrario del despido, y a no reducir el análisis exclusivamente a la falta de recursos para cuestionarlo, como lo hizo en los casos *Aguado Alfaro* y *Canales Huapaya*.

6. Considero que esta aproximación no es solo pertinente, sino que es un importante avance. La protección del derecho a la estabilidad en el empleo de funcionarios públicos es fundamental, no solo por las implicaciones que tiene respecto de los trabajadores sino porque el despido arbitrario de servidores públicos en nuestra región afecta el equilibrio de poderes y la estabilidad de las instituciones. No obstante, lo que no comparto es que este ejercicio se haya adelantado a partir del análisis del artículo 26 de la Convención, toda vez que esta disposición se encuentra excluida de la competencia contenciosa de la Corte; tal como he señalado en otros votos recientes²⁷, lo adecuado era analizar estos hechos al tenor de lo establecido en el artículo 23.1 c) CADH.

7. En la sentencia, además de fundamentar las violaciones a las garantías judiciales y al derecho a la protección judicial, las cuales comparto plenamente, la Corte consideró que hubo una violación de los derechos al trabajo del artículo 26 CADH y al acceso a la función pública en condiciones de igualdad del artículo 23.1 c). La Corte expuso que Perú violó el derecho al trabajo, porque en el caso las 184 víctimas del caso " *fueron retirados de sus trabajos sin que se acreditaran razones justificadas y porque se les prohibió*

²⁶ *Caso Benites Cabrera y otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 4 de octubre de 2022, párr. 91.

²⁷ *Cfr. Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones.* Sentencia de 17 de noviembre de 2021. Serie C No. 445. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto; *Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto; *Caso Pavez Pavez Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 4 de febrero de 2022. Serie C No. 449. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.



acceder a la acción de amparo para cuestionar sus ceses"²⁸. Además, indicó que la irregularidad de los despidos fue reconocida indirectamente por el Estado cuando creó el Registro Único de Trabajadores Cesados Irregularmente, a través del cual se han entregado compensaciones a varios ex trabajadores, incluidas varias de las personas víctimas de este caso²⁹.

8. De otro lado, haciendo uso del principio *iura novit curia*, el Tribunal estableció que la desvinculación de los 184 trabajadores del Congreso, no respetó los criterios de objetividad y razonabilidad exigidos por el artículo 23.1 c) que consagra el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad y, como consecuencia, fue arbitraria³⁰. En particular, dispuso que "la desvinculación de las 184 personas identificadas en el Anexo 1 de esta sentencia, desconoció las garantías del debido proceso, lo que afectó de forma arbitraria su permanencia en sus cargos"³¹. De manera que, la Corte centró el análisis de la violación a los derechos políticos de los ex trabajadores en la falta de cumplimiento de las reglas del debido proceso, sin referirse a su línea jurisprudencial sobre estabilidad en el cargo y las reglas asociadas a este, en particular, los criterios a partir de los cuales se puede decidir el retiro del cargo o la naturaleza y juez competente en procesos disciplinarios.

9. Creo que lo adecuado era referirse exclusivamente al artículo 23 CADH y no optar por un análisis diferenciado, que reduce el alcance de las garantías asociadas al cumplimiento de los derechos políticos, en particular al de acceso a la función pública en condiciones de igualdad. El artículo 23.1 c) CADH dispone que "1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [...] c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país". La Corte acierta en esta ocasión al incluir el análisis de este artículo y declarar la violación del derecho a acceder a la función pública en condiciones de igualdad, entendido también como derecho a la estabilidad laboral de funcionarios públicos. Sobra aclarar que, tratándose de funcionarios del Congreso de la República, las víctimas de este caso se encontraban ejerciendo este derecho que fue desconocido por el Estado.

10. En efecto, según ha señalado esta Corte, siguiendo lo previsto en la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas³², el artículo 23.1 c) no consagra exclusivamente el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en condiciones de igualdad y a permanecer en el empleo. Esto implica que se respeten y garanticen criterios y procedimientos razonables y objetivos para nombramiento, ascenso, suspensión y destitución, y que las personas no sean objeto de discriminación en el desarrollo de dichos procedimientos³³. Este fue precisamente el contenido obligacional infringido en el caso, porque los 184 trabajadores fueron destituidos de su cargo sin que se cumpliera un procedimiento razonable y objetivo.

²⁸ *Caso Benites Cabrera y otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 4 de octubre de 2022, párr. 115.

²⁹ *Ibid*

³⁰ *Caso Benites Cabrera y otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 4 de octubre de 2022, párr. 119-123.

³¹ *Caso Benites Cabrera y otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 4 de octubre de 2022, párr. 122.

³² *Cfr.* Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 25, Artículo 25: La Participación en los Asuntos Públicos y el Derecho de Voto, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7, 12 de julio de 1996, párr. 23.

³³ *Cfr. Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 206



11. Lo anterior no es una distinción meramente nominal, pues como he dicho en otros votos separados, utilizar el artículo 26 de la Convención para declarar la responsabilidad del Estado, es jurídicamente inadecuado y afecta la legitimidad de la decisión. De manera que, determinar la responsabilidad de Perú exclusivamente a partir del artículo 23.1 c) CADH, no solo respondía de manera más precisa a la situación fáctica y permitía a la Corte avanzar en su jurisprudencia sobre el alcance de este derecho contenido en la Convención Americana; sino que hubiere evitado afectar la efectividad de la decisión debido a las inconsistencias de la justiciabilidad directa del artículo 26 CADH. Así, queda demostrado una vez más, que la utilización de esta disposición convencional tiene como único propósito reafirmar una línea jurisprudencial sobre los DESCAs, con independencia de que esta sea pertinente o necesaria a los efectos de garantizar la justicia del caso concreto.

Humberto Antonio Sierra Porto
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario



**VOTO PARCIALMENTE DISIDENTE DE LA
JUEZA PATRICIA PEREZ GOLDBERG**

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

CASO BENITES CABRERA Y OTROS VS. PERÚ

SENTENCIA DE 4 DE OCTUBRE DE 2022

(Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

Con pleno respeto a la decisión mayoritaria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Corte” o el “Tribunal”), emito este voto parcialmente disidente¹ con el objeto de reiterar mi posición en torno a la falta de competencia de este Tribunal para declarar la violación autónoma del derecho al trabajo con base al artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la CADH, la Convención o el Tratado), la cual ya fue expuesta en los casos *Guevara Vs. Costa Rica* y *Mina Cuero Vs. Ecuador*.

I. CUESTION PRELIMINAR

En primer lugar, abordaré una cuestión preliminar, cual es la de explicar por qué en este caso -habiéndose establecido la responsabilidad internacional del Estado por la vulneración del artículo 23 de la Convención- resultaba innecesario declarar, además, la violación del artículo 26 del referido Tratado.

Como se explicita en la sentencia, las 184 víctimas fueron cesadas en los cargos que desempeñaban en el Congreso durante el Gobierno de Alberto Fujimori, siendo restringida su posibilidad de interponer recursos judiciales en contra de dicho cese, lo cual dio lugar a la declaración de responsabilidad internacional del Estado de Perú por la violación de los artículos 8.1 y 25.1 de la CADH, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional, en perjuicio de las víctimas.

Ahora bien, adicionalmente y en aplicación del principio *iura novit curia*², la Corte declaró la violación del artículo 23.1 c) de la Convención que establece el derecho a acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad.

En el entendido que el principio *iura novit curia* permite determinar el derecho aplicable – siempre y cuando se trate de una norma ubicada dentro de la esfera competencia del Tribunal- los hechos sometidos al conocimiento de esta Corte constituyen una vulneración al derecho de las víctimas a permanecer en sus cargos en condiciones generales de igualdad, al someterlas a un proceso de cesación de los mismos que desconoció las garantías del debido proceso.

Como es sabido, en el caso *Yatama Vs. Nicaragua*, la Corte señaló respecto del artículo 23 de la Convención que dicha norma consagra los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido y a acceder a las funciones públicas, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad³, debiendo generar las condiciones y mecanismos óptimos para que

¹ Artículo 65.2 del Reglamento de la Corte IDH: “Todo Juez que haya participado en el examen de un caso tiene derecho a unir a la sentencia su voto concurrente o disidente que deberá ser razonado. Estos votos deberán ser presentados dentro del plazo fijado por la Presidencia, de modo que puedan ser conocidos por los Jueces antes de la notificación de la sentencia. Dichos votos sólo podrán referirse a lo tratado en las sentencias”.

² Reflexiones sobre la aplicación de este principio en materia internacional se pueden encontrar en mi voto parcialmente disidente emitido en el caso *Mina Cuero Vs. Ecuador*, párrafo I, números 1 al 7.

³ *Cfr.* Párrafo 194.



dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva⁴. Asimismo, indicó que el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas, entendiéndose que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación⁵. En el caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela* agregó que el mencionado artículo no establece el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en “condiciones generales de igualdad”. Esto quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [sean] razonables y objetivos” y que “las personas no sean objeto de discriminación” en el ejercicio de este derecho⁶.

Si bien ni la Comisión ni los representantes alegaron la vulneración del artículo 23 de la Convención, los hechos -según fueran consignados en el informe de fondo- permitían advertir que las víctimas reclamaban haber sido objeto de un trato arbitrario respecto de su derecho a permanecer, en condiciones de igualdad, en el ejercicio de sus cargos en el Congreso de la República del Perú. Lo anterior fue acreditado en el curso del procedimiento ante esta Corte, lo que configuraba una vulneración manifiesta del artículo 23.1.c) de la Convención. Adicionalmente, cabe recordar que la Corte ya ha interpretado que las garantías contenidas en dicho precepto convencional son aplicables a todas las personas que desempeñen funciones públicas, y que, en consecuencia, cuando se afecta de forma arbitraria la permanencia de una persona en el ejercicio de este tipo de funciones, se desconocen sus derechos políticos⁷.

A pesar de que los hechos del caso se subsumen cómodamente en la norma del artículo 23.1 c), la decisión de mayoría fue declarar⁸ que además configuraban una vulneración de la estabilidad laboral de las víctimas, como componente del derecho al trabajo del cual eran titulares, declarando infringido en forma directa el artículo 26 de la Convención. La anterior declaración no sólo es innecesaria en el caso concreto⁹, sino que además es impertinente. La norma convencional pertinente al caso es la de acceso y permanencia en las funciones públicas en condiciones de igualdad. Al respecto debe tenerse en cuenta que las personas que desempeñan labores públicas están sometidas a reglas especiales que se explican por la naturaleza de la función que desempeñan, requiriendo por ende normas específicas de protección. Por lo anterior, no es correcta la aplicación que se hace al caso concreto del artículo 26 de la Convención, sin perjuicio que, como se explicará, la Corte está impedida de declarar la violación autónoma del derecho al trabajo con base a dicha norma, por carecer de competencia para ello.

II. INCOMPETENCIA DE ESTE TRIBUNAL PARA DECLARAR LA VIOLACIÓN AUTÓNOMA DEL DERECHO AL TRABAJO CON BASE EN EL ARTÍCULO 26 DE LA CONVENCIÓN.

En esta ocasión y tal como lo expresé en mis votos formulados en los casos *Guevara Díaz Vs. Costa Rica*, *Mina Cuero Vs. Ecuador* y *Valencia Campos Vs. Bolivia*, reitero mi posición en torno a la falta de competencia de este Tribunal en materia de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.

⁴ Cfr. Párrafo 195.

⁵ Cfr. Párrafo 200.

⁶ Cfr. Párrafo 138.

⁷ Cfr. Caso *Moya Solís Vs. Perú* y Caso *Mina Cuero Vs. Ecuador*.

⁸ Cfr. Párrafo 118.

⁹ Cabe recordar que este Tribunal no consideró necesaria la declaración de vulneración de la estabilidad laboral como componente del derecho al trabajo en los casos *Canales Huapaya y otros Vs Perú* ni en *Agudo Alfaro y otros Vs Perú*, casos que comparten el mismo sustrato fáctico con el caso que aquí se examina.



Dividiré mi explicación en tres partes inspiradas en el siempre riguroso análisis del Juez Eduardo Vio Grossi, cuya reciente partida deja un valioso legado en el pensamiento jurídico interamericano. En primer lugar, me referiré al alcance del contenido de la Convención (lo que en definitiva, fija la competencia de esta Corte), para luego analizar el contenido del Protocolo de San Salvador, y, por último, la interpretación que debe darse a ambos instrumentos.

II.1 Contenido de la Convención

Como es sabido, el derecho de los tratados se refiere a las obligaciones que resultan del consentimiento expreso de los Estados. Si las voluntades de éstos convergen en torno a una determinada materia, tal consentimiento debe exteriorizarse del modo establecido por el artículo 2 letra a) de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (en adelante, CVDT)¹⁰.

En virtud de este tipo de acuerdos internacionales los Estados pueden acordar la creación de tribunales encargados de aplicar e interpretar las disposiciones en ellos contenidas y mediante instrumentos posteriores, pueden ampliar la competencia de dichos organismos. Por ende, los tribunales internacionales deben ejercer su competencia en el marco fijado por los tratados pertinentes. Tales instrumentos jurídicos constituyen su fundamento y también el límite de su actuación. Desde una perspectiva democrática, lo expresado es coherente con el debido respeto a los procesos deliberativos internos que se desarrollan a propósito de la ratificación de un tratado y con el tipo de interpretación que desarrollan los tribunales internacionales. Dicha labor hermenéutica se ejerce respecto de normas de derecho internacional, no es de naturaleza constitucional.

A la luz de estas consideraciones, y habida cuenta que en este caso la Corte declara la violación del derecho al trabajo fundándose en lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención cabe preguntarse si acaso el Tribunal posee o no competencia para proceder esta forma. La respuesta a esta interrogante es negativa. El artículo 1.1. de la Convención es claro en señalar que los Estados Parte “se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos **en ella** y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción sin discriminación [...]”. Correlativamente, las normas sobre competencia y funciones de la Corte también son prístinas al establecer la sujeción de la Corte a las disposiciones de la CADH. En efecto, el artículo 62.3 indica que “la Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones **de esta Convención** que le sea sometido [...]” y, en el mismo sentido, el artículo 63.1 dispone que “cuando [la Corte] decida que hubo violación de un derecho o libertad protegido **en esta Convención** [...] dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados”.

Por su parte, el capítulo III de la Convención titulado “Derechos económicos, sociales y culturales” contiene un único artículo, el 26, que se denomina “desarrollo progresivo”. En consonancia con su título, en virtud de la referida disposición “los Estados Partes se comprometen a adoptar **providencias**, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, **para lograr progresivamente** la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, **por vía legislativa** u otros

¹⁰ “Se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.



medios apropiados”.¹¹

De la lectura de esta norma se advierte que, a diferencia de lo que acontece a propósito de los derechos civiles y políticos especificados y desarrollados en el Capítulo II de la Convención, acá se establece una obligación para los Estados parte en el sentido de adoptar las “providencias” es decir las acciones, medidas o políticas públicas necesarias para lograr “progresivamente” la plena efectividad de los derechos derivados de normas de la Carta de la OEA, en la “medida de los recursos disponibles” (lo que es congruente con el carácter progresivo de la obligación) y por “vía legislativa u otros medios apropiados”. En otros términos, cada Estado parte tiene la obligación de ir formulando definiciones y avanzando decididamente en estas materias, de acuerdo con sus procedimientos deliberativos internos.

Concebir el artículo 26 de la Convención como una norma de remisión a todos los DESCAs que estarían comprendidos en la Carta de la OEA desatiende el compromiso adoptado por los Estados Parte y abre un camino de incertidumbre respecto del catálogo de derechos justiciables ante el Tribunal, afectando la legitimidad de su actuación.

II.2 Contenido del Protocolo de San Salvador

Los artículos 76.1 y 77.1 de la Convención¹² contemplan el sistema acordado por los Estados para modificar lo pactado, sea través de una enmienda o de un protocolo adicional. Fue justamente al amparo de esta última disposición que se adoptó el “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador” de 1988 (en lo que sigue, “el Protocolo”), con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la Convención otros derechos y libertades.

No obstante que el referido Protocolo reconoce y desarrolla un conjunto de DESCAs en su texto¹³, el artículo 19.6 relativo a los Medios de Protección, asigna competencia a la Corte para conocer eventuales violaciones tan solo respecto de dos derechos: el derecho a la organización y afiliación sindical y el derecho a la educación. Dicha norma establece que en el caso que tales derechos “fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación de sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

En consecuencia, a la luz del tratado (compuesto por dos instrumentos: la Convención y su Protocolo Adicional)¹⁴ la Corte carece de competencia para declarar la violación autónoma del derecho al trabajo.

Tal como lo he sostenido previamente, reitero que afirmar la ausencia de justiciabilidad directa de los DESCAs ante la Corte no implica desconocer la existencia,

¹¹ El destacado es propio.

¹² Artículo 76.1: “Cualquier Estado parte directamente y la Comisión o la Corte por conducto del Secretario General, pueden someter a la Asamblea General, para lo que estime conveniente, una propuesta de enmienda a esta Convención”. Artículo 77.1: “De acuerdo con la facultad establecida en el artículo 31, cualquier Estado parte y la Comisión podrán someter a la consideración de los Estados Partes reunidos con ocasión de la Asamblea General, proyectos de protocolos adicionales a esta Convención, con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades”.

¹³ El derecho al trabajo, a las condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo, derechos sindicales, derecho a la seguridad social, a la salud, al medio ambiente sano, a la alimentación, a la educación, a los beneficios de la cultura, a la constitución y protección de la familia, a la niñez, a la protección de los ancianos y a la protección de los minusválidos (*sic*).

¹⁴ De acuerdo al artículo 2 letra a) de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados un tratado puede constar en instrumento único o en dos o más instrumentos conexos.



la enorme importancia de tales derechos, el carácter interdependiente e indivisible que estos tienen respecto de los derechos civiles y políticos ni tampoco que estos carezcan de protección o que no deban ser protegidos. Es deber de los Estados permitir que la autonomía de las personas se actualice, lo cual implica que estas puedan contar con acceso a bienes primarios (más amplios que los definidos en el ámbito de la filosofía política por John Rawls)¹⁵, que hagan posible el desarrollo de sus capacidades, esto es, acceder a derechos económicos, sociales y culturales.¹⁶

Es preciso entonces, distinguir dos planos -relacionados- pero diferentes. Uno es el ámbito nacional, en donde mediante procedimientos democráticos, la ciudadanía decide plasmar los DESCAs en su respectivo ordenamiento jurídico, incorporando también el derecho internacional sobre esta materia, como ocurre en la vasta mayoría de los Estados miembros del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En ese contexto, son los tribunales nacionales quienes -en el ámbito de sus competencias- ejercen sus facultades respecto a la interpretación y la justiciabilidad de los mismos, de conformidad a sus Constituciones y leyes.

Otro, distinto, es el internacional. En tanto tribunal internacional, el rol de la Corte en este plano es decidir si el Estado cuya responsabilidad se reclama, ha violado o no uno o más de los derechos establecidos en el Tratado. Según se ha explicado, a la luz del diseño normativo de éste y conforme al artículo 26, el Tribunal está facultado para establecer la responsabilidad internacional del Estado si ha incumplido las obligaciones de desarrollo progresivo y no regresividad, no de los DESCAs considerados individualmente. En tal contexto, nada impide al tribunal considerar las dimensiones económicas, sociales y culturales de los derechos reconocidos en las normas convencionales y ejercer su competencia adjudicativa por vía de conexidad. Tal forma de proceder fue la que empleó la Corte en casos anteriores a la sentencia dictada en el caso *Lagos del Campo Vs. Perú* (2017) como aconteció, por ejemplo, en el caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil* (2006)¹⁷; *González Lluy y otros Vs. Ecuador*¹⁸ (2015) y *Chinchilla Sandoval Vs. Guatemala* (2016)¹⁹ y constituye la correcta doctrina a seguir. Con posterioridad a *Lagos del Campo*, la Corte ha venido sosteniendo la justiciabilidad directa de los DESCAs sobre la base del artículo 26, salvo en los casos *Rodríguez Revolorio Vs. Guatemala* (2019) y *Martínez Esquivia Vs. Colombia* (2020).

II.3 Interpretación de la Convención y su Protocolo

En cuanto al sistema de interpretación aplicable a las normas convencionales deberá estarse a las reglas de interpretación de la CVDT, lo que implica considerar como elementos de interpretación la buena fe, el sentido corriente de los términos en el contexto del tratado y el objeto y fin del mismo. De este último elemento -como enseña Cecilia Medina- se desprenden dos criterios específicos de la hermenéutica

¹⁵ Para RAWLS los bienes primarios son un conjunto de bienes necesarios "para la elaboración y para la ejecución de un proyecto racional de vida", como la libertad, las oportunidades, los ingresos, la riqueza y el respeto propio, "Teoría de la Justicia" (1995:393).

¹⁶ PÉREZ GOLDBERG, "Las mujeres privadas de libertad y el enfoque de capacidades" (2021:94-109).

¹⁷ El señor Ximenes Lopes murió en un establecimiento psiquiátrico, aproximadamente dos horas después de haber sido medicado por el director clínico del hospital, y sin ser asistido por médico alguno. No se le prestó una asistencia adecuada, y se encontraba, en razón de la falta de cuidados, a merced de todo tipo de agresiones y accidentes que pudieran poner en riesgo su vida. La Corte estableció la responsabilidad estatal por violación del derecho a la vida y a la integridad personal.

¹⁸ En este caso -que afectó a una niña que fue contagiada con el virus del VIH al recibir una transfusión de sangre - la Corte protegió el derecho a la salud de la víctima por vía de conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, al declarar vulnerada "la obligación de fiscalización y supervisión de la prestación de servicios de salud, en el marco del derecho a la integridad personal y de la obligación de no poner en riesgo la vida".

¹⁹ La víctima era una mujer privada de libertad con una discapacidad física a la que no se le brindó adecuada atención de salud respecto de las múltiples enfermedades que sufría y quien, finalmente terminó falleciendo en el recinto penitenciario. Esta falta de asistencia sanitaria redundó en que la Corte declarara violados el derecho a la vida y a la integridad personal.



de los tratados de derechos humanos: su carácter dinámico y *pro persona*, lo que posibilita que los jueces dispongan de “amplio margen para una interpretación altamente creativa”.²⁰

Uno de los cánones de interpretación más relevantes en el derecho internacional de los derechos humanos es la interpretación evolutiva. Así, por ejemplo, en el caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala* la Corte amplió la definición de víctima, considerando como tal tanto a la víctima directa como a las indirectas (familiares del señor Efraín Bámaca por una parte y la señora Jennifer Harbury, por la otra). Dicha interpretación evolutiva es fiel a la intención de los Estados parte. Sin embargo, en el presente caso la Corte no aplica ese criterio interpretativo, sino que dispone su competencia en materias que los instrumentos respectivos no le han conferido, es decir, sin que los Estados parte hayan consentido en ello. En otros términos, es un error esgrimir el uso de estas herramientas hermenéuticas como fundamento para ampliar artificialmente la competencia de la Corte, existiendo una norma expresa que precisa y claramente la limita.

La sentencia hace referencia a una única disposición del Protocolo: al derecho al trabajo establecido en el artículo 6 (párrafo 113), pero omite toda alusión a una norma esencial, el artículo 19, relativo a los mecanismos de protección de los derechos reconocidos en el acuerdo.

Esta omisión es relevante, porque lo que hace el artículo 19 es definir dos tipos de mecanismos de protección. Uno general -aplicable a todos los derechos reconocidos en el Protocolo- que consiste en el examen, observaciones y recomendaciones que distintos organismos del Sistema Interamericano pueden formular respecto de los informes que deben presentar los Estados acerca del desarrollo progresivo de los DESCAs. Y otro -previsto únicamente respecto de los derechos de organización y afiliación sindical y del derecho a la educación- que hace factible que una eventual violación a los mismos pueda ser conocida por la Corte.

En la sentencia la Corte declaró la responsabilidad del Estado al considerar que las 184 víctimas fueron objeto de la violación de sus derechos a ser oídos con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez competente, independiente e imparcial y a contar con un recurso sencillo y rápido ante jueces o tribunales competentes, contenidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos contenidas en el artículo 1.1. del mismo Tratado; y asimismo, una violación del artículo 23.1 c) de la Convención, pero adicionalmente consideró también la existencia de una vulneración a su estabilidad laboral, como parte del derecho al trabajo del cual era titular. Comparto las consideraciones que se expresan en la sentencia, con excepción de aquellas referidas a la violación directa del derecho al trabajo con base en el artículo 26, según se ha señalado precedentemente.

Como indicara Juez Vio Grossi en su oportunidad²¹, “lo que le corresponde a la Corte es interpretar y aplicar la Convención, es decir, señalar lo que el derecho expresa y no lo que ella desea”. Lo anterior implica que por más noble y bienintencionado que sea un propósito, un tribunal sólo puede actuar en el marco de sus atribuciones.

En definitiva, lamentablemente y como han expresado Medina y David, “la posición de la mayoría socava la efectividad no solo del Protocolo de San Salvador sino del propio artículo 26”²². Dicha norma tiene un contenido específico que la Corte puede y debe desarrollar en los casos que le corresponda conocer. Este modo de proceder

²⁰ MEDINA, “La Convención Americana de Derechos Humanos” (2018:115).

²¹ Voto disidente del juez Eduardo Vio Grossi en el caso *Gómez Murillo y otros Vs. Costa Rica*.

²² MEDINA Y DAVID, “The American Convention on Human Rights” (2022:28). La traducción es propia.



afecta la seguridad jurídica que debe garantizar un tribunal internacional y la legitimidad de sus decisiones, puesto que la argumentación que se brinda simplemente ignora una norma que no otorga competencia a la Corte para conocer de eventuales vulneraciones al derecho al trabajo.

Patricia Pérez Goldberg
Jueza

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario