

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 periodo 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.