

**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 DESCAs, 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 DESCAs; 2) Sobre la vulneración a los derechos políticos de la víctima; 3) Conclusiones

**II. JUSTICIABILIDAD DIRECTA DE LOS DESCAs**

4. La justiciabilidad de los DESCAs 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. Perú<sup>1</sup>.

5. La primera postura plantea que el análisis de violaciones individuales a los DESCAs 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

---

<sup>1</sup> 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 19.6<sup>23</sup>.

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 individual<sup>4</sup>. 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 planteados<sup>5</sup>, 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

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> "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".

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 contenidos 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 accede<sup>6</sup>, 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"<sup>7</sup>.

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 cargo<sup>8</sup>. 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

---

<sup>8</sup> 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.