

**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 DESCAs 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 Nacional 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