
PERÚ

Elizabeth Salmón

1. Incorporación o reconocimiento del DIDH en el ordenamiento jurídico

De acuerdo con el artículo 55 de la Constitución del Perú de 1993, los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del Derecho nacional. Esto mismo es reafirmado por la Ley 26647, que establece las normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado peruano, y que entró en vigor el 29 de junio de 1996. El artículo 3 de dicha ley dispone que los tratados celebrados y perfeccionados por el Estado peruano entran en vigencia y se incorporan al Derecho nacional, en la fecha en que se cumplan las condiciones establecidas en los instrumentos internacionales respectivos.

Respecto de las formalidades para adoptar tratados de derechos humanos, tal como lo establece el artículo 56 de la Constitución, estos deben ser aprobados por el Congreso y posteriormente ratificados por el Presidente de la República. Asimismo, el artículo 57 de la Constitución, señala que cuando un tratado afecte disposiciones constitucionales, deberá ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución.

2. Posición del DIDH en el Derecho interno

El Perú ha optado por un sistema de incorporación inmediata al ordenamiento nacional, lo que se traduce en una comprensión monista de las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho interno. Así pues, el procedimiento del artículo 56 no debe observarse como un requisito adicional de incorporación de los tratados de derechos humanos en el ordenamiento interno, sino como un procedimiento que alude solamente al proceso de celebración de un tratado.

Por otro lado, si bien el artículo 4 de la mencionada Ley 26647 ordena la publicación, en el Diario Oficial, del texto de los tratados celebrados y aprobados por el Estado, esta publicación no debe entenderse como un requisito para la incorporación de la norma internacional, ya que solo cumple una función informativa. Así, la publicidad de la norma no es una condición de vigencia. Esta idea se refuerza con la lectura del artículo 55 de la Constitución, que claramente establece que el único requisito para que los tratados formen parte del Derecho interno, es que hayan sido celebrados por el Estado. Los procedimientos para que esta declaración de voluntad se produzca, nada tienen que ver con mecanismos de incorporación del tratado.

En consecuencia el Perú responde a un sistema monista de incorporación del Derecho internacional en el Derecho interno, y dentro de este sistema, adopta el enfoque internacionalista, según el cual el Derecho internacional prima sobre el interno.

Finalmente, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución del Perú

hace referencia a la obligatoriedad de interpretar las normas relativas a los derechos y libertades que la Constitución reconoce, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. Asimismo, el Código Procesal Constitucional, en vigor desde el 1 de diciembre de 2004, establece en el artículo V de su Título Preliminar que el contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte.

Así, en la medida que estas normas incorporan al DIDH como parte del Derecho interno para interpretar el alcance los derechos establecidos en la Constitución, se puede decir que nuestro ordenamiento cuenta con un “bloque de constitucionalidad”,

3. Rango del DIDH en relación al Derecho Interno

Dado que la atribución constitucional del rango de ley a los tratados es expresa, materialmente, los tratados en el Perú tienen rango de ley.

De acuerdo con el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución del Perú, la acción de inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales, que contravengan la Constitución en la forma o fondo. De esta enumeración, se puede concluir que la norma constitucional está otorgando a los tratados rango de ley, sin hacer distinción respecto de los tratados de derechos humanos, que en virtud del artículo 56 deben ser aprobados por decreto supremo. Sin embargo, en nuestro ordenamiento los decretos supremos tienen rango de norma administrativa, lo que ha llevado a algunos constitucionalistas a sostener que los tratados sobre derechos humanos, tienen rango de norma administrativa.

No obstante esta posición, la forma como se adoptan los tratados en nuestro ordenamiento interno, no determina propiamente la incorporación del tratado al ordenamiento, por lo que tiene poca importancia para atribuir o no rango de ley a los tratados. Así, en la medida que el artículo 55 de la Constitución dispone que los tratados se incorporan de manera automática y no requieren de procedimiento alguno, cumplidas las condiciones de celebración de un tratado, este se incorpora, sin más al ordenamiento nacional.

4. ¿Existe la posibilidad de invocación del Derecho interno para la no aplicación del DIDH?

Si bien la actual Constitución no señala expresamente un criterio de solución ante un eventual conflicto normativo, la primacía del Derecho internacional sobre el Derecho interno, está expresamente enunciada en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 (de la que el Perú es parte), que establece que un Estado no podrá alegar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Por ello, en el caso peruano, de existir un conflicto entre un tratado de derechos humanos y una ley interna, prevalece el primero.

Ahora bien, ante un supuesto conflicto entre un tratado de derechos humanos y una norma constitucional, debemos tomar en consideración lo establecido en el ya mencionado artículo 57 de la Constitución del Perú, que establece que respecto de los tratados que modifiquen normas constitucionales, estos deberán ser aprobados por el mismo mecanismo que rige la reforma de la Constitución. De acuerdo con este procedimiento, la norma constitucional seguirá rigiendo fuera del ámbito de aplicación del tratado, y recuperará su plena vigencia si el tratado fuese objeto de una denuncia o terminara. En este sentido, la sustitución de la norma constitucional por la norma internacional solo se produce en el ámbito de aplicación de esta última. En todos los demás casos, la Constitución mantiene su plena vigencia.

Esta posición ofrece algunas ventajas, como es el que en caso de denuncia o expiración del plazo del tratado, la entrada en vigor de la norma constitucional sea automática, sin ningún procedimiento adicional de incorporación. Asimismo, este sistema permite que en el supuesto que se reformara la Constitución y que el tratado nunca entrara en vigor (por falta de un número determinado de ratificaciones, por ejemplo), no se presentase un vacío legal, sino que se pueda seguir aplicando la norma constitucional previa a la reforma.

5. La aplicación del DIDH por los tribunales

Como ya hemos señalado, tanto la Cuarta Disposición Final y Transitoria, como el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, establecen la obligación de interpretar los derechos constitucionales a la luz de los tratados de derechos humanos y otros instrumentos internacionales relacionados con la materia. En la práctica tanto el Tribunal Constitucional como los órganos del poder judicial vienen aplicando el DIDH para la interpretación de los derechos invocados. Los particulares también tienen el derecho de alegar la violación no solo de los derechos consagrados en la Constitución, sino en los tratados de derechos humanos y en otros instrumentos, en la medida que, como ya hemos visto, son parte del ordenamiento interno.

6. ¿Existe la obligación de interpretar el Derecho interno de conformidad con el DIDH?

Tanto la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución como el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, son normas en las que se establece la obligación de interpretar el Derecho interno de conformidad con el DIDH. Incluso puede notarse que la norma del Código Procesal Constitucional ha ampliado el campo de los instrumentos internacionales que permiten interpretar los derechos constitucionales, ya que no solo se restringe a los tratados celebrados por el Estado, sino también a decisiones de tribunales internacionales, las cuales pueden comprender tanto las sentencias como las opiniones consultivas.

7. Ejecución interna de las sentencias de los órganos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos. Cumplimiento por el Estado peruano de las obligaciones derivadas del DIDH

El Decreto Supremo 014-2000-JUS, en vigor desde el 24 de diciembre de 2000, estableció los procedimientos a fin de propiciar el seguimiento de recomendaciones de órganos internacionales en materia de derechos humanos. Dicha norma establece que las decisiones, resoluciones o recomendaciones adoptadas en el marco de los procedimientos y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos de naturaleza no jurisdiccional, serán procesadas por el Estado de acuerdo a los principios de buena fe, fiel observancia de los tratados respectivos y cooperación con las instancias internacionales de promoción y protección de derechos humanos. Para este fin, el Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia será el organismo responsable de coordinar el seguimiento de las recomendaciones.

Por otro lado, en relación con el cumplimiento de sentencias, la Ley 27775, en vigor desde el 8 de julio de 2002, regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por los tribunales supranacionales. Dicha Ley, en su artículo 1 declara de interés nacional el cumplimiento de las sentencias dictadas en los procesos seguidos contra el Estado peruano por tribunales internacionales constituidos por tratados que han sido ratificados por el Perú. Dicha ley establece además, las reglas de ejecución de sentencias supranacionales, según estas contengan condena de pago de suma de dinero por concepto de indemnización por daños y perjuicios a cargo del Estado, condena de pago de suma determinada, condena de pago de suma por determinar, ejecución de medidas provisionales, entre otros. La ley también establece un procedimiento de comunicación de cumplimiento de sentencias a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por el cual la Corte Suprema de Justicia informará, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores a esta corte acerca de las medidas que se hayan adoptado en cumplimiento de la sentencia.

La obligación de presentar informes en cumplimiento de las obligaciones emanadas de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos de los cuales el Perú es parte, corresponde a la Dirección de Promoción y Difusión de

los Derechos Humanos, del Consejo Nacional de Derechos Humanos al Comité de Derechos Humanos. Respecto de estas obligaciones el Perú no ha cumplido oportunamente con la presentación de su quinto informe ante el Comité de Derechos Humanos, programado para el 31 de octubre de 2003, de acuerdo con lo establecido por dicho comité en sus observaciones finales al informe del Perú de 15 de noviembre de 2000. No obstante, en las observaciones finales de este último informe, el Comité de Derechos Humanos lamentó que dicho informe no contenga información estadística apropiada y no tratase adecuadamente las dificultades con las que tropieza el Perú, con respecto a la aplicación real del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹.

En el caso de los informes remitidos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pese a que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entró en vigor para el Perú 1978, este remitió su informe inicial en 1997. En el caso de los informes presentados al Comité de los Derechos del Niño, también ha habido un retraso en sus envíos, ya que la Convención sobre los Derechos del Niño entró en vigor en 1990 y a la fecha el Perú solo ha entregado dos informes, el primero en 1993, y el segundo en el 2000.

¹ Comité de Derechos Humanos. CCPR/CO/70/PER de 15 de noviembre de 2000.