

# IMPLEMENTACIÓN DE LAS DECISIONES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL PERUANO

\_\_\_\_\_ *César Landa\**

## I. Presentación

Desde la caída del muro de Berlín, los estados latinoamericanos se encuentran insertos dentro de un progresivo proceso de mundialización del derecho; derivado de las transformaciones económicas, políticas y tecnológicas que hacen que el otrora derecho interno -basado en las nociones de soberanía nacional- se encuentre sometido a presiones políticas y económicas de notable envergadura, que limitan sus ámbitos de actuación nacional, comprometiendo incluso las razones de la existencia del propio Estado nacional.

Este nuevo orden mundial se caracteriza por la extensión de dos valores occidentales, que se han convertido en universales: por un lado, la economía libre de mercado y, por otro lado, la democracia y los derechos humanos. En este escenario, los sistemas jurídicos se incardinan directamente a los postulados del fortalecimiento del Estado de Derecho y de la persona humana, como a garantizar la seguridad jurídica que demanda el mercado internacional.

Si bien la comprensión y aplicación de estos nuevos conceptos básicos del orden económico, político y jurídico internacional no resulta pacífica, es ineludible comprenderlos simultáneamente como finalidades y límites del Estado nacional de derecho. Pero, no es el momento de discutir cómo la globalización se apodera de la capacidad de decisión de la vida jurídica nacional, sino de analizar la posición que ocupan los tratados y las sentencias internacionales en el sistema jurídico interno. En función de la cual, los operadores del derecho deberán integrar las normas y fallos internacionales al ordenamiento jurídico nacional.

\_\_\_\_\_

\* Magistrado del Tribunal Constitucional del Perú. Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

## II. Posición de los tratados de derechos humanos en el sistema de fuentes

La Constitución de 1993 no aborda sistemáticamente el problema de las fuentes del derecho, a lo más establece algunos artículos dispersos relativos a los tratados, su control constitucional y carácter de fuente interpretativa del ordenamiento jurídico. Este déficit del constituyente, se convierte ahora en un desafío para la doctrina y la jurisprudencia, en la medida que la integración del derecho nacional y el Derecho Internacional tiene una importancia teórica y práctica.

En tal sentido, en primer lugar, es importante ubicar la posición jurídica de los tratados internacionales, tanto en el sistema constitucional como en el Derecho Internacional, por cuanto constituyen fuentes supremas del derecho peruano, desde que son normas con mandatos aplicables directamente y exigibles judicialmente. Sin embargo, no hay una opinión unívoca acerca de la jerarquía de los tratados en la Constitución y sobre todo en cuanto a su relación con las leyes; pero esta situación es conflictiva, porque la Constitución de 1993 eliminó las disposiciones de la Constitución de 1979, en las que estaba definida la prevalencia de los tratados sobre las leyes y el rango constitucional de los tratados de derechos humanos.

De allí que la Constitución de 1993 vuelve a replantear el viejo tema de la primacía o no del tratado sobre la ley, en caso de conflicto entre ambas, así como si la Convención Americana de Derechos Humanos tiene naturaleza constitucional o no.

Frente a los inconvenientes dogmáticos y prácticos derivados de las tesis monistas y dualistas, la posición constitucional de los tratados viene asumiendo una opción mixta, a través de la **tesis de la coordinación**. Esta última caracteriza al Derecho Internacional como un derecho de integración, sobre la base de la responsabilidad internacional. Así, en función de dicha responsabilidad ya no se postula la derogación automática de las normas internas, en caso de conflicto con sus obligaciones en el plano internacional, sino su armonización fundamentándose en un neoiusnaturalismo integrador<sup>1</sup>.

En esa medida, ya no se justifica que el derecho internacional y el derecho interno constitucional sigan siendo abordados en forma estática o compartimentalizada, al no haber duda de que las grandes transformaciones internas de los Estados repercuten en el plano internacional, y la nueva realidad en éste así

---

1 Cf. Charles Rousseau, *Droit International Public*, Tomo I, Editions Pedone, París, 1970, p. 48; Riccardo Monca, *L'Ordinamento Internazionale in Rapporto all'Ordinamento Statale*, L'Istituto Giuridico della R. Università, Torino, 1932, ps. 23-27; asimismo, Ian Brownlie, *Principles of public international law* Oxford University Press, New York, p. 35.

formada provoca cambios en la evolución interna y en el ordenamiento constitucional de los Estados afectados<sup>2</sup>. Esta implicancia recíproca ha generado un nuevo constitucionalismo así como una apertura a la internacionalización de la protección de los derechos humanos, lo que trae, para la dogmática constitucional, consecuencias en un doble nivel.

Primero, la sujeción del imperio de la ley al imperio de la supremacía del tratado internacional, en virtud a la participación voluntaria de los Estados, en la formulación y aprobación de los tratados internacionales<sup>3</sup>. De este modo, en materia de derechos humanos, se han consolidado las nuevas posturas en torno a la cuestión clásica de la jerarquía normativa de los tratados internacionales vigentes.

Segundo, los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, por pertenecer al ordenamiento jurídico interno (artículo 55 de la Constitución), son derecho válido, eficaz y, en consecuencia, inmediatamente aplicable al interior del Estado.

Sin embargo, cabe realizar un análisis en torno al tratamiento diferenciado o especial que los tratados de derechos humanos o los preceptos en ellos consagrados reciben en el derecho interno peruano.

## A. Los tratados de derechos humanos como tratados constitucionales

Debemos partir por establecer que, la Constitución Política del Perú de 1993 no ha mantenido el antiguo artículo 105 de la Constitución de 1979, según el cual “los preceptos contenidos en los tratados relativos a derechos humanos, tiene jerarquía constitucional...”, de allí que, una parte de la doctrina concluye que los tratados sobre derechos humanos ya no gozan de la misma jerarquía que la Constitución.

Sin embargo, otro sector de la doctrina, señala que existe amparo constitucional, en la cláusula de los derechos implícitos recogida en el artículo 3° de la Constitución. Esta norma dispone que “la enumeración de los derechos establecidos en el capítulo relativo de los derechos fundamentalmente no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”.

2 Cf. Antônio Cançado Trindade, *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2001, ps. 270-271.

3 Cf. Antonio Cassese, *Human Rights in a Changing World*, Philadelphia, Temple University Press, 1990, ps. 11 ss., 24 ss. y 153 ss.; asimismo, Juan Antonio Trivieso, *Derechos Humanos y Derecho Internacional*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1990, ps. 1-40.

En tal sentido, los tratados que versan sobre derechos humanos, como la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al regular materia de nivel constitucional –equivalente a lo dispuesto fundamentalmente en el Capítulo I “De la persona y de la sociedad”, del Título I “De la persona y la sociedad”, de la Constitución de 1993– tienen por su contenido material, una jerarquía supralegal, es decir, gozan de carácter y rango constitucional.

Entonces, en caso de conflicto entre un tratado de materia constitucional y una ley, prima la primera, en función del principio de jerarquía normativa, que no es otro que el de la supremacía constitucional, reconocido en el artículo 51° de la Constitución. En consecuencia, la Convención Americana de Derechos Humanos protege los derechos fundamentales por sobre una ley, en todo lo que los favorezca o promueva, pero también los protege negativamente, limitando y prohibiendo, en todo lo que los afecte una ley del Congreso o una sentencia judicial<sup>4</sup>.

Finalmente, como los tratados internacionales aprobados y ratificados forman parte del derecho nacional –*vr. gr.* artículo 55 de la Constitución–, el control de constitucionalidad sobre un tratado o una ley se realizaría para determinar si estos instrumentos son conformes, por el fondo o por la forma, con la Constitución y con los tratados de rango constitucional.

En relación con estas tesis, el Tribunal Constitucional ha emitido una sentencia de fecha 13 de julio de 2000, recaída en el Exp. N.º 1277-99-AC/TC, “*Caso Ana Elena Townsend Díez Canseco y Otros*” en el que señala que cuando nuestra Constitución Política del Estado reconoce “en su artículo 55 que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional y el artículo 200 inciso 4) consigna entre las diversas normas con jerarquía legal, a los tratados (sin distinción alguna), no cabe sino admitir que los mismos tienen valor normativo indiscutible y en consecuencia son plenamente aplicables por los jueces y tribunales peruanos”.

Es evidente que el Tribunal Constitucional en cautiverio en esos años optó por la tesis del rango legal de los tratados, sin mayor esfuerzo de razonamiento constitucional, que la identificación unilateral en base al artículo 200 inciso 4) de la Constitución. Lo cual representa una limitada interpretación jurídica de la Constitución frente a las otras tesis que la doctrina e incluso la jurisprudencia –aunque singular– ha reconocido a los tratados, de ocupar una posición prevalente sobre la ley.

---

4 Cf. Daniel O'Donnell, *Protección internacional de los Derechos Humanos*, CAJ, Lima, 1988, ps. 18-27; asimismo, Karel Vasak (editor), *Ensayos sobre Derechos Humanos, las dimensiones internacionales de los Derechos Humanos*, Vol. I, CAJ, Lima, 1990, ps. 25-36.

Sobre todo, si la posición constitucional de los tratados en la Constitución de 1993 no está exenta de asumir una opción mixta, con elementos monistas o dualistas, que caracteriza al Derecho Internacional como un derecho de integración, en base a la responsabilidad internacional. De modo que, se puede señalar que la Constitución no postula la derogación automática de las normas internas, en caso de conflicto con sus obligaciones en el plano internacional, sino su armonización en base a un neiusnaturalismo integrador.

Ello es relevante en tanto permite una solución razonada y adecuada a las circunstancias; es decir que, unas veces la norma internacional prevalecerá sobre la norma nacional, o, en otras la norma nacional prevalecerá sobre la norma internacional, en función de la norma que mejor proteja a la persona humana y a su dignidad. Esto de conformidad con el principio democrático *indubio pro homine* o *favor libertatis*, que postula el artículo 1º de la Constitución de 1993: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”, principios sobre los cuales la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido oportunidad de pronunciarse en la Opinión Consultiva de 1985 sobre la *Colegiación Obligatoria de Periodistas*<sup>5</sup>.

## B. Carácter vinculante de los tratados de derechos humanos

La Constitución de 1993 ha delineado dos sistemas de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales: una jurisdicción constitucional a nivel nacional, mediante el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial y; otra jurisdicción supranacional, mediante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos), con progresiva fuerza normativa y jurisdiccional, para la defensa y desarrollo de los derechos de las personas. De ahí que el derecho fundamental de acceso a la justicia frente a toda vulneración de los derechos humanos, como manifestación del derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional reconocido en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución, no sólo se reduce al acceso a los tribunales internos, sino también a los internacionales, tal como se tiene previsto en el artículo 205 de la Constitución: “Agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú es parte”.

Sobre la base de estas instituciones, lentamente se ha iniciado una etapa de control constitucional del poder y de protección jurisdiccional nacional e internacional de los derechos fundamentales, dado el limitado rol racionalizador de los poderes públicos que lleva a cabo la justicia nacional, las víctimas en

5 Cf. Corte IDH, “La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A n.º 5, párr. 52.

general encuentran en el sistema interamericano un ámbito de protección de los derechos fundamentales violados.

Al respecto, la sentencia del Tribunal Constitucional en el Exp. N.º 1277-99-AC/TC, “*Caso Ana Elena Townsend Díez Canseco y Otros*”, sobre indemnización a los presos inocentes por terrorismo, al otorgarle validez y vigencia directa al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sin que medie resolución o recomendación de organismo jurisdiccional alguno, abrió la reflexión acerca del carácter vinculante de los tratados internacionales, en razón a su fuerza normativa obligatoria.

Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales son sobre la misma materia ratificados por el Perú (Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993 y artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional). Sin embargo, cabe precisar, si la posición que la Constitución asigna a los tratados internacionales sobre derechos humanos -siguiendo al art. 10.2 de la Constitución española- como categoría de fuente de interpretación de las derechos fundamentales, significa reconocer a dichos tratados un nivel de norma de cumplimiento obligatorio. ¿O, tan sólo son principios generales del derecho o del derecho consuetudinario, que se aplican supletoriamente ante el vacío o duda en la aplicación o interpretación de una norma constitucional o legal?

Al respecto, se podría partir de señalar que en la Constitución peruana, como ya se desarrolló en el numeral anterior, la enumeración de los derechos fundamentales no excluye los demás que la Constitución garantiza -vgr. incorporados en los tratados internacionales de derechos humanos y demás artículos constitucionales-, ni otros derechos de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno, según dispone el artículo 3º de la Constitución de 1993.

Es cierto que en la doctrina jurídica existe un antiguo debate sobre la naturaleza de los derechos humanos: como derechos positivos o morales o, como derechos objetivos, subjetivos o intersubjetivos. Pero, si se partiese de reconocer de acuerdo a la teoría constitucional institucional el doble carácter de los derechos humanos, se podría señalar que: los derechos humanos son exigencias éticas, como también forman parte de un ordenamiento jurídico-positivo, se tendría que señalar que, los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Perú, por un lado, forman parte del derecho nacional (artículo 55 de la Constitución), y, en consecuencia, por otro lado, son normas jurídicas de cumplimiento obligatorio para los órganos constitucionales y los ciudadanos.

Entonces, se puede señalar que los tratados internacionales a los cuales alude la cuarta disposición final y transitoria, exigen la interpretación de los derechos fundamentales por parte de los órganos judiciales nacionales; ya sea directamente o a través de las sentencias, opiniones y recomendaciones internacionales, que la justicia internacional haya establecido para la tutela de los derechos humanos. De esta forma se cumple con los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), según los cuales, una parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de su incumplimiento de un tratado y que todo acuerdo internacional en vigor obliga a las partes *–pacta sunt servanda–* y, que debe ser cumplido por ellas de buena fe *–bona fide–*.

Bajo este criterio hermenéutico, los tratados internacionales son normas jurídicas de aplicación directa e inmediata *–self executing–*; es decir que, no son meros derechos morales de naturaleza ética, a la cual se encuentran sometidos residualmente quienes interpreten y apliquen los derechos fundamentales de la Constitución; sino que, son normas jurídicas vinculantes y de aplicación inmediata por los poderes públicos y de respeto por los poderes privados, en la medida que contengan normas más favorables a los derechos fundamentales de la persona demandada, que las contenidas en la Constitución.

### III. La garantía de implementación de las decisiones y recomendaciones de los organismos del sistema interamericano de derechos humanos

#### A. Fuerza vinculante de las decisiones de los organismos del sistema interamericano de derechos humanos

Las decisiones de los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte y las recomendaciones de los organismos internacionales, son tomadas en cuenta por los jueces peruanos en sus argumentaciones y sentencias, que se desarrollan sobre la base de los siguientes elementos. Tal como sostuvo el Tribunal Constitucional en la sentencia de fecha 7 de abril de 2002, recaída en el Exp. N.º 0217-2002-HC/TC, *Caso de Crespo Bragayrac*<sup>6</sup>, “De conformidad con la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, los derechos y libertades reconocidos en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado peruano. Tal interpretación, conforme con los tratados sobre derechos humanos, contiene, implícitamente, una adhesión a la interpretación que, de los mismos, hayan realizado los órganos supranacionales de protección de los atributos inherentes al ser humano y, en particular, el realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, guardián último de los derechos en la Región”.

6 Véase fallo en este mismo volumen: sección “Normativa y Jurisprudencia”, Perú, Jurisprudencia.

## 1. Eficacia de los fallos internacionales

Si en caso de conflicto entre una norma constitucional y una ley nacional, prima la primera en función del principio de jerarquía normativa, que no es otro que el de la supremacía constitucional, reconocido en el art. 51 de la Constitución; con la misma razón se puede señalar que una sentencia constitucional prevalece sobre una sentencia basada en la ley. En consecuencia, en la medida que los tratados sobre derechos humanos protegen los derechos fundamentales por sobre una ley, en todo lo que la favorezca o promueva, también prevalecen sobre una sentencia nacional basada en la ley, que la limite o la afecte.

Esto es así, en la medida que el mandato constitucional de la cuarta disposición final y transitoria es vinculante para los jueces y cortes; pero, cabe precisar que le corresponde al Tribunal Constitucional expedir sentencias que armonicen el derecho interno con los tratados y sentencias internacionales de derechos humanos, con un carácter vinculante para la justicia ordinaria y especializada, en tanto supremo intérprete de la Constitución.

## 2. Cosa juzgada internacional

El fallo del Tribunal Constitucional no sólo es cosa juzgada, es decir que no cabe revisión judicial alguna a nivel nacional, sino que también produce la *cosa interpretada*; es decir, constituye una sentencia constitucional vinculante sobre las decisiones judiciales del Poder Judicial, del Fuero Privativo Militar, de los tribunales administrativos o arbitrales. El efecto de la *cosa interpretada* constitucional es inseparable del valor normativo de la jurisprudencia como fuente del Derecho (*stare decisis*). En este sentido, una resolución de dichos tribunales contraria a la realizada por el Tribunal Constitucional, se considerará como violatoria de la Constitución Política, con todas las consecuencias judiciales y administrativas que ello acarrearía.

Así, las decisiones de los organismos de derechos humanos son vinculantes y exigibles de cumplimiento en vía jurisdiccional ordinaria o especializada a nivel nacional, pero de conformidad con la resolución del Tribunal Constitucional, en la medida que éste se haya pronunciado. Por cuanto, “los jueces y Tribunales interpretan y aplican las leyes y toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional”, según dispone el artículo VI del Código Procesal Constitucional.

Las exigencias derivadas del principio de independencia de los poderes del Estado no son incompatibles con la necesidad de consagrar recursos o mecanismos para proteger los derechos humanos. Así, independientemente de la regulación que cada Estado haga respecto de los órganos encargados de administrar justicia, éstos deben estar sujetos a algún control jurisdiccional que permita determinar si sus actos han sido adoptados al amparo de los derechos y garantías



mínimas previstos en la Convención Americana, así como los establecidos en su propia legislación, lo cual no es incompatible con el respeto a las funciones que son propias de dichos órganos. Pues, en el supuesto que una decisión judicial interna dé una interpretación incorrecta de la Convención o una norma de un tratado de derechos humanos, o cualquier otro órgano estatal deje de cumplir una obligación internacional del Estado en este dominio se puede configurar la responsabilidad internacional del Estado, por cuanto sus tribunales u otros órganos no son los intérpretes únicos y finales de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos<sup>7</sup>.

De allí que la Corte Interamericana haya sancionado a Estados que habiendo ratificado la Convención, permiten que sus órganos jurisdiccionales se encuentren exentos de un control jurisdiccional frente a aquellas decisiones que contravengan los derechos fundamentales de las personas<sup>8</sup>, en la medida que la protección primaria de los mismos se encuentra confiada a los tribunales internos, dada la reconocida subsidiariedad del proceso jurisdiccional internacional.

En este proceso de paulatina integración competencial, dentro del marco de relaciones de cooperación, el Tribunal Constitucional acepta la posibilidad de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en aplicación e interpretación de los derechos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, proteja efectivamente los derechos fundamentales de los ciudadanos peruanos. Es en este sentido, que avanza la jurisprudencia de las Cortes y Tribunales Constitucionales en el Derecho comparado<sup>9</sup>. Lo que evidencia que “la búsqueda de protección cada vez más eficaz de la persona humana encuentra refugio en las raíces del pensamiento tanto internacionalista como constitucionalista”<sup>10</sup>.

Sin embargo, ello no supone desconocer que el Tribunal Constitucional asume de manera integral, su carácter de supremo garante, tanto del respeto a los derechos fundamentales, frente a los actos de los poderes públicos nacionales, como defensor de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las actuaciones de la Comisión que resultan de la aplicación de

7 Cf. Antônio Cançado Trindade, (supra cit. nota 2), p. 275.

8 Cf. Corte IDH, “Caso *Yatama vs. Nicaragua*”, sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C n° 127, párrs. 174, 175 y 176.

9 Por ejemplo, el Tribunal Constitucional Federal alemán (TCF), en el “Caso *Bananenmarktordnung de 2000*” [BVerfGE 102, 147]. Así las disposiciones constitucionales se cumplen si la jurisprudencia del TJCE garantiza una protección efectiva de los derechos fundamentales que esencialmente se puede considerar equivalente a la protección de los derechos fundamentales de la Constitución, es decir, de su contenido esencial. Esto requiere de una labor de comparación de la protección de los derechos fundamentales a nivel nacional y de la Unión, tal como lo ha venido haciendo el Tribunal Constitucional Federal alemán a través de su jurisprudencia.

10 Cf. Antônio Cançado Trindade, (supra cit. nota 2), ps. 272-273.

las normas constitucionalizadas de nuestro sistema regional de protección de derechos humanos.

Así, ambos sistemas normativos y jurisdiccionales actúan complementariamente y en coordinación, de modo que deben integrarse y prevenir los conflictos; pero, en caso de que se produzca el conflicto entre el sistema internacional y el sistema nacional, debería prevalecer la norma o la sentencia que con mayor legitimidad resuelva el hecho a juzgar, es decir la protección y el desarrollo de la persona humana, pues “la persona –titular de unos derechos, por el hecho de serlo y en razón de la igual dignidad de todo ser humano- no podía ser considerada como un mero objeto del orden internacional”<sup>11</sup>. Lo que se condice con el principio jurídico constitucional del orden internacional: el Principio de Protección Internacional de los Derechos Humanos<sup>12</sup>.

De donde se desprende que, la persona humana ha pasado a constituir el sujeto de derecho que progresivamente otorga unidad al Derecho Internacional y nacional, en atención a una interpretación evolutiva de la normativa internacional de protección de los derechos humanos<sup>13</sup>; lo que en sí mismo constituye un principio que integra el *orden público internacional*, del cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido oportunidad de referirse, al establecer que “frente al imperativo de la protección de la vida humana, (...) es muy difícil separar dogmáticamente las consideraciones de orden jurídico de las de orden moral: estamos ante un orden de valores superiores -*substratum* de las normas jurídicas-, que nos ayudan a buscar el sentido de la existencia y del destino de cada ser humano”<sup>14</sup>.

Cabe señalar, sin embargo, que esta unidad progresiva entre ambos ordenamientos jurídicos –internacional y nacional-, no desconoce las obligaciones

---

11 Cf. Juan Antonio Carrillo Salcedo, *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*, Editorial Tecnos, 2da. Edición, Madrid, 2001, p.15.

12 Este principio, se realiza a través de dos procesos: primero, el proceso de humanización que permite que “el orden internacional se acerque en algunos de sus sectores y en alguna medida, a un *Derecho de Gentes*”; y segundo, el progresivo reconocimiento del carácter subordinado de la soberanía jurídica del Estado en caso de contradicción - aunque sólo sea de manera limitada-.

13 Cf. Corte IDH, “*El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*”, Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, Serie A nº 16, párr. 114; y en igual sentido, “*Caso Cantoral Benavides vs. Perú*”, sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C nº 69, párr. 99; y “*Caso Blake. Interpretación de la Sentencia sobre Reparaciones* (art. 67 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, sentencia de 1 de octubre de 1999, Serie C nº. 57, párr. 21.

14 Cf. Corte IDH, “*Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros)*”, sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C nº 63, Voto Concurrente Conjunto de los Jueces A.A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli, párr. 11.

asumidas por los Estados en el plano internacional, ni la soberanía estatal como rasgo distintivo del Estado constitucional que entra en relación con la comunidad mundial de Estados constitucionales<sup>15</sup>, sino que reconoce que la acción del orden internacional en relación con la protección de los derechos humanos ha de llevarse a cabo en un mundo de Estados soberanos.

## **B. La implementación de las recomendaciones y decisiones de la Comisión y la Corte en el Derecho interno peruano**

De acuerdo a lo señalado en el numeral anterior, la justicia internacional no sólo actúa supletoriamente frente a la justicia nacional; sino que, ésta se encuentra sometida, tanto al derecho interno, como al Derecho internacional de los derechos humanos, al cual alude la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993. En este sentido, se puede colegir que todos –pero diríamos en especial el Tribunal Constitucional- deben interpretar los derechos fundamentales, en función no sólo del texto normativo constitucional, sino también de las resoluciones, recomendaciones y opiniones que tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Comisión hayan establecido, para la tutela de los derechos humanos.

En esa medida, la consolidación de la democracia y la preocupación por el Estado Constitucional de Derecho, impone el deber de respeto y de cumplimiento de las decisiones de los órganos internacionales de supervisión en materia de derechos humanos. Sin embargo, ello no siempre ha sido así, en nuestro país. La impunidad fue un fenómeno que se promovió durante el gobierno autoritario de Alberto Fujimori, acompañada de la falta de cumplimiento de las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, se produjo un notorio incremento del número de casos presentados contra el Estado peruano ante los órganos de protección internacional consecuencia inevitable de la negativa y el desinterés del Estado para cumplir con sus obligaciones internacionales.

Situación que derivó en el retiro (nulo en sus efectos) de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos hecha conocer a dicho órgano supranacional mediante la entrega de la Nota N.º 5-9-M/49, de 24 de agosto de 2000, y que fuera aprobada por la también nula Resolución Legislativa de fecha 8 de julio de 1999. En la medida que dicho acto tuvo el propósito de asegurar que en el ámbito internacional el Estado no respondiese por las violaciones de derechos humanos.

---

15 Cf. Peter Häberle, *“El Estado Constitucional Europeo”*, Miguel Carbonell y Pedro Salazar (editores), en *“La Constitucionalización de Europa”*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 33.

Que duda cabe que para la efectiva realización de los fines del sistema de protección de derechos humanos, se requiere de la confluencia, del cumplimiento de las obligaciones jurídicas, además de la voluntad política y lealtad a los valores de los derechos humanos que sustentan el orden jurídico internacional. De allí que, el problema no resida solamente en los exiguos recursos otorgados tanto a la Corte como a la Comisión para su funcionamiento, sino de cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por parte de los Estados partes. Los compromisos internacionales asumidos por los Estados de la región al sumarse a la Organización de Estados Americanos y al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos exigen el respeto de los derechos reconocidos en la Declaración Americana y la Convención Americana; así como la obligación de garantizar los derechos humanos conlleva el deber de adoptar aquellas disposiciones de derecho interno que hagan posible la efectiva protección de los mismos, incluida la ejecución de las decisiones de los órganos internacionales de supervisión de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos a fin de permitir la reparación integral de las violaciones cometidas.

De allí que en la actualidad, el Perú haya establecido mecanismos especiales o normas que facilitan el cumplimiento de las decisiones de la Comisión y/o de la Corte; entre éstas tenemos la promulgación de la Ley N.º 27775<sup>16</sup>, que define el procedimiento de ejecución de sentencias supranacionales, así como mediante el Decreto Supremo N.º 007-2005-JUS, que reglamentó la designación y el desempeño de los Agentes del Estado peruano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Finalmente, merece especial referencia, el *Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010*<sup>17</sup>, cuyo diseño fue encargado al Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH)<sup>18</sup>. Cabe resaltar la participación de la población civil mediante la realización de trece audiencias públicas macrorregionales y 5 audiencias públicas en Lima y Callao, que se llevaron a cabo entre los meses de marzo a julio de 2005. De esta forma se posibilitó la presentación de propuestas por parte de la sociedad civil, orientadas a la determinación de las medidas necesarias para que el Estado peruano mejore la promoción y protección de los derechos humanos, a partir de los tratados internacionales, la Constitución y la legislación en la materia.

---

16 Publicada en el Diario Oficial *El Peruano*, el 7 de julio del 2002.

17 Publicado en el Diario Oficial *El Peruano*, el 11 de diciembre del 2005.

18 Creado el 06 de setiembre de 1986, a través del Decreto Supremo N.º 012-86-JUS, teniendo como sustento la previsión legal del artículo 3º del Decreto Legislativo N.º 117 (Ley Orgánica del Ministerio de Justicia), con el encargo de promover, coordinar, asesorar a las autoridades y a la misma ciudadanía para la tutela y vigencia de los derechos fundamentales de la persona.

Este documento, realiza un diagnóstico serio de la situación real y actual de los derechos humanos en el Perú, para culminar con el establecimiento integral de los lineamientos estratégicos, objetivos, metas y actividades previstas: 1) Institucionalizar y transversalizar enfoque de derechos humanos en las políticas públicas; 2) Contribuir a la difusión del enfoque de derechos humanos en las instituciones del estado y la sociedad civil; 3) Asegurar la plena vigencia de los derechos humanos integrales e; 4) Implementar políticas afirmativas a favor de los derechos de los sectores de la población en condición de mayor vulnerabilidad, en condiciones de igualdad de trato y sin discriminación (mujeres, pueblos indígenas y afroperuanos, personas con discapacidad, migrantes, personas con VIH/SIDA, entre otros).

Es de esta forma, que el Estado peruano viene dando pasos importantes en la construcción de una estructura institucional que le permita seguir, de manera eficaz, las decisiones y recomendaciones de órganos internacionales en materia de derechos humanos, en el cumplimiento de sus obligaciones jurídicas internacionales, pero sobretudo a partir de un compromiso nacional con el Estado Constitucional de Derecho.

## 1. Seguimiento de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión es un órgano cuasi-jurisdiccional integrado por siete miembros, que realiza diversas funciones: a) *conciliatoria*, entre el Estado y la víctima demandante; b) *asesora*, aconsejando a los Estados que lo solicitan, para la promoción de los derechos humanos; c) *crítica*, al emitir informes anuales sobre la situación de los Estados miembros de la Convención; d) *legitimadora*, en los casos en que un Estado se aviene a reparar las violaciones advertidas por el informe de la Comisión; e) *promotora*, al realizar estudios de fomento de los derechos humanos, y; f) *protectora*, cuando interviene urgentemente para pedir a un estado que suspenda una acción violatoria de los derechos humanos.

Para el cumplimiento de dichas funciones, la Comisión dicta recomendaciones, que no son decisiones judiciales, pero que crean una obligación internacional para el Estado demandado. En esta tarea cuasi-jurisdiccional, la Comisión juega un rol de mediación y de arbitraje entre los demandantes y los representantes del Estado, buscando una *solución amistosa*, a fin de evitar acudir a la Corte.

Cuando el Estado rechaza el acuerdo que repare el daño causado, la Comisión puede derivar el proceso ante la Corte asumiendo, junto a las víctimas y sus representantes, la parte acusadora en el proceso.

Sobre la eficacia jurídica de sus recomendaciones, en el Informe Anual de 1997 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, específicamente en el capítulo de las recomendaciones, instó a los Estados miembros, sean o

no parte en la Convención Americana, a cumplir con las recomendaciones emitidas en sus informes sobre casos individuales y a acatar las solicitudes de medidas cautelares. Así, estableció que "La Corte Interamericana ha señalado que los Estados parte en la Convención Americana tienen la obligación de adoptar las recomendaciones emitidas por la Comisión en sus informes sobre casos individuales, en virtud del principio de buen fe. Esta obligación se extiende a los Estados miembros en general, toda vez que, conforme a la Carta de la OEA, la CIDH es uno de los órganos principales de la Organización y tiene como función promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en el hemisferio".

De allí que la situación de las decisiones de la Comisión es aún compleja. Varios Estados cuestionan la obligatoriedad de sus decisiones y hacen caso omiso a sus recomendaciones. Esto, a pesar de que en el "*Caso Loayza Tamayo*" la Corte aclaró su posición sobre el carácter de las recomendaciones formuladas por la Comisión, al establecer que el Estado Parte en la Convención Americana "tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos"<sup>19</sup>. En la práctica, la Comisión y la Corte tienen límites infranqueables para resolver la ejecución de sus decisiones. Pueden supervisar el cumplimiento de las mismas, pueden recordar el incumplimiento a la Asamblea General de la OEA al momento de presentar su informe anual, pueden publicar oficialmente sus decisiones. La Comisión, en los casos pertinentes puede asimismo someter el caso ante la Corte. Por lo tanto, el impacto de su decisión depende, en últimas, de la seriedad con que el Estado asuma sus relaciones y compromisos internacionales.

En el Perú, cabe hacer referencia a la aprobación del Decreto Supremo N.º 005-2002-JUS, mediante el cual se conformó una Comisión de Trabajo Interinstitucional para dar seguimiento a las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos relativas al Comunicado de Prensa Conjunto suscrito entre el Estado peruano y la Comisión, el 22 de febrero de 2001. Por otro lado, mediante Resolución Suprema N.º 285-2001-JUS, del 18 de julio de 2001, el Estado realiza reconocimiento de responsabilidad en relación al caso 12.120 (FORO DEMOCRÁTICO) referido a los impedimentos que afectaron los derechos de participación política de más de un millón de ciudadanos al impedirse la realización de un referéndum en torno a la reelección presidencial de Alberto Fujimori.

---

19 Cf. Corte IDH, "*Caso Loayza Tamayo*", sentencia de 17 de septiembre de 1997, Serie C n.º 33, párr. 80.

## 2. Cumplimiento de los Fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte es el órgano judicial del sistema interamericano y está integrada por siete magistrados. Tiene dos competencias fundamentales de carácter jurisdiccional y consultiva.

- i. Jurisdiccional.- La Corte examina los casos de violaciones de los Estados, que son llevadas por la Comisión o por los propios Estados, pero nunca por los particulares directamente. Admitida que sea la demanda, la Corte abre el proceso a dos etapas: escrita y oral; así, la etapa escrita se inicia cuando la Corte recibe la demanda, solicita a la parte demandante que elabore una memoria y al Estado acusado una contra-memoria, en la cual éste pueda hacer su descargo o incluso plantear objeciones preliminares, que resuelve la Corte. Luego, se da inicio a la etapa oral, en la cual dada sus facultades tutelares, la Corte puede decretar medidas de instrucción y medidas cautelares, llamar a testigos y pedir que se actúen pruebas, que conduzcan a descubrir la verdad sustantiva y no la verdad formal.

Cuando el Estado demandado está de acuerdo con la responsabilidad establecida por la Corte, puede terminar el proceso antes del juzgamiento; en este supuesto, la Corte puede o no archivar el caso -sobreser- y pasar a supervisar el cumplimiento del acuerdo entre las partes. Cuando la Corte encuentra responsabilidad del Estado dicta sentencia con eficacia vinculatoria para las cortes nacionales del Estado demandado. Si existiera alguna duda, acerca del alcance de la sentencia final, la Corte podría aclarar su decisión, a petición de parte. Es del caso mencionar, que por el *stare decisis* las decisiones de la Cortes son vinculantes para sentencias futuras.

- ii. Consultiva.- La Corte también tiene competencia para emitir opiniones consultivas sobre la interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos. Esta opinión puede ser una respuesta en abstracto sobre el sentido o naturaleza de un artículo de la Convención o, puede estar referida a un caso concreto que se solicite; sin embargo, como bien ha opinado la Corte, no es factible de ser requerida para emitir una opinión consultiva, sobre un futuro caso que va a ventilarse como corte jurisdiccional, por que, entonces, estaría adelantado su opinión sobre el posible fallo.

En la interpretación de la Convención Americana, la Corte ha venido realizando una lectura *indubio pro libertatis*. Basando sus opiniones, no sólo en la Convención, sino también en el derecho y la doctrina penal, constitucional e internacional, que tiende a proteger los derechos fundamentales; en ese sentido la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos de Estrasburgo, también ha tenido influencia gravitante en la Corte de San José.

En el caso de la Corte, la Convención prevé el mecanismo específico para la ejecución de sus sentencias en lo referente a las indemnizaciones pecuniarias que dispongan como parte de las reparaciones en sus sentencias. Para este caso, la Convención requiere sujetar las decisiones de la Corte a los procedimientos de ejecución de sentencias dictadas contra el Estado en el orden interno.

En el caso peruano, podemos referir la sentencia de fecha 29 de noviembre de 2005 recaída en el Exp. 4587-2004-AA/TC, "*Caso Santiago Martín Rivas*", mediante la cual el Tribunal Constitucional evalúa la validez de la resolución de nulidad de las resoluciones que declararon el sobreesimiento definitivo del proceso penal por los hechos conocidos como "Barrios Altos", y que ordenó que se remitieran los actuados al ámbito de la jurisdicción ordinaria para que se investigue judicialmente la comisión de delitos de lesa humanidad. A juicio del Tribunal, existen numerosos elementos objetivos que demuestran que el juzgamiento realizado al recurrente no tuvo el propósito de que realmente se le investigara y sancionara en forma efectiva, porque pese a tratarse de un delito común la realización de ejecuciones extrajudiciales y, por tanto, perseguible judicialmente en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, sin embargo, el recurrente fue juzgado inicialmente por órganos de la jurisdicción militar, cuya competencia *ratione materiae* está circunscrita al juzgamiento y sanción de los denominados delitos de función. Asimismo, esas circunstancias se relacionan con la existencia durante la década del 90 de un plan sistemático para promover la impunidad en materia de violación de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad<sup>20</sup>, particularmente de los actos cometidos por los del Grupo Colina, al cual se vincula al recurrente. De esta forma el supremo intérprete de la Constitución falla en función a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia de fondo en el caso Barrios Altos.

Otro caso de especial relevancia es el correspondiente a la ejecución de la sentencia recaída en el "*Caso Ivcher Bronstein*"<sup>21</sup>, en el cual la Corte ordenó el pago de 70,000 dólares como reparación. Sin embargo, frente a la solicitud del peticionario de interpretación de sentencia sobre daños materiales, para determinar lo que la Corte quiso decir en la sentencia de fondo cuando señaló que la indemnización que pudiera corresponder por daños materiales causados al señor Ivcher, se deberá atender a lo que resulte procedente en los términos de la legislación peruana, formulando las reclamaciones respectivas ante las

---

20 Cabe referir que durante este tiempo se expidieron las Leyes de "autoamnistía" Nros. 26479 y 26492, sobre cuya incompatibilidad con la Convención Americana de Derechos Humanos e ineficacia jurídica, la Corte realizó un pronunciamiento (Corte IDH, "*Caso Barrios Altos*", sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C n° 75, párr. 41-44).

21 Cf. Corte IDH, "*Caso Ivcher Bronstein*", sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C n° 74.



autoridades nacionales competentes para resolverlas<sup>22</sup>. Por lo que el Estado peruano quedó obligado además de reparar de los daños morales y adoptar medidas reparadoras, indemnizar al señor Ivcher por los daños materiales que se le han causado, cuya determinación de monto quedó sujeta a lo resuelto por un fallo arbitral, que no es apelable. Decisión que ha sido ejecutada, no exenta de controversia pues en diciembre de 2005, Baruch Ivcher logró cobrar una indemnización de 20 millones de soles<sup>23</sup>, frente a lo cual se ha señalado la falta de equidad entre el monto dado a Ivcher, y la concedida a familiares de las víctimas de crímenes contra la humanidad, que en ningún caso llegó al millón de soles.

La experiencia en la ejecución de casos, podemos desprender que los fallos internacionales tienen importantes implicancias en el Derecho interno, que no pueden desconocerse, y que exigen un análisis casuístico de forma que se prevengan conflictos entre las jurisdicciones internacional y nacional en materia de derechos humanos, dado los efectos económicos de los mandatos de reparaciones, pero sin que ello suponga desconocer el principio de primacía de la norma o decisión más favorable a la víctima.

#### IV. Conclusiones

La construcción del Sistema Americano de Derechos Humanos pone de relieve el papel esencial desempeñado por la protección de la persona humana a lo largo de todo su proceso de consolidación, lo que implica que existe una poderosa relación entre los individuos y el orden internacional.

Pero, si bien la evolución en materia de derechos fundamentales se configura como un pilar necesario para replantear la coexistencia entre nuestros países; ello resultaría una tarea estéril, si es que conjuntamente no se legitima socialmente la labor de los órganos del sistema encargados de su aplicación, especialmente la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión, en la medida que constituyen las instituciones claves para tutelar los derechos fundamentales y garantizar el orden constitucional de los Estados partes de la Convención.

Además, el fortalecimiento del sistema, todavía tiene que enfrentar y superar los obstáculos externos que se presentan como consecuencia de la debilidad

---

22 Cf. Corte IDH, "Caso Ivcher Bronstein. Interpretación de la Sentencia de Fondo. (art. 67 Convención Americana sobre Derechos Humanos)", sentencia de 4 de septiembre de 2001, Serie C n° 84, párr. 21.

23 El laudo tiene tres componentes: dividendos dejados de percibir (alrededor de 12 millones de soles), falta del pago de su sueldo (se contabiliza en 931 mil soles), y alrededor de 5 millones por las pérdidas de valor del negocio".

institucional de los Estados de Derecho latinoamericanos, lo que exige una real apertura a un auténtico proceso democrático-constitucional, que genere compromisos vinculantes a nivel de los Estados miembros.

En definitiva, el Sistema Americano de Derechos Humanos, plantea nuevos y variados desafíos, los cuales deberán ser superados a partir de una adecuada reforma de su normatividad, de la oportuna y eficaz protección de los derechos fundamentales de las víctimas que no encuentren tutela en los sistemas de justicia internos, y de la real apertura en el razonamiento de sus operadores para todo aquel que considere vulnerados sus derechos.