

Ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: el caso del escrutinio normativo

Aurelio Silvera

65

1. A modo de introducción

La protección de los derechos humanos ha sido un tema recurrente en el Perú desde hace varios años, debido a las sucesivas vulneraciones de estos derechos que han tenido como responsable principal al propio Estado Peruano. Las miles de víctimas registradas en nuestro país, sobre todo en las últimas dos décadas, son el principal reflejo de esta responsabilidad.

En tal sentido, la labor de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha sido de suma importancia para establecer las responsabilidades correspondientes. Paralelamente, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha asumido una posición preeminente respecto de la soberanía estatal.

Un rasgo característico de la soberanía es la potestad de emitir normas que regulen a la población que forma parte del Estado. Lo ideal es que estas normas, que forman parte del derecho interno del Estado, sean emitidas guardando coherencia con tratados de los cuales el propio Estado es parte, sobre todo tratándose de los referidos a la protección de los derechos humanos. No obstante, esto no siempre

ocurre así, por lo que resulta necesario establecer mecanismos que permitan cuestionar la validez de las normas de derecho interno que atenten contra tales derechos.

El presente trabajo desarrolla el que, a nuestro juicio, es el más importante de estos mecanismos, y que es ejercido por la CIDH como parte de sus atribuciones. Para ello, introduciremos el concepto de *escrutinio normativo*, entendido como el pronunciamiento realizado por un órgano jurisdiccional internacional (como la CIDH) que contiene un análisis crítico y razonado de la compatibilidad de una norma de derecho interno respecto de los preceptos establecidos en un tratado de derechos humanos (en el presente caso, el Pacto de San José de Costa Rica).

Este concepto nos servirá no solo para entender por qué es una de las facultades que tiene la CIDH en su labor de protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano, sino para determinar cuáles son sus efectos jurídicos y cómo debe ser ejecutado en el derecho interno de un Estado.

Finalmente analizaremos si en el caso peruano es posible hablar de una cabal ejecución de las sentencias de la CIDH que efectúan un escrutinio normativo.

2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el escrutinio normativo

66

Con el fin de desarrollar este tema, es necesario referirnos al papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) como parte del sistema interamericano de derechos humanos, así como presentar el concepto de escrutinio normativo.

2.1. El rol de la CIDH en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos tiene su fundamento en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también denominada Pacto de San José de Costa Rica, adoptada el 22 de noviembre de 1969 y que entró en vigor el 18 de junio de 1978. Este pacto tiene como finalidad reconocer y proteger los derechos humanos, los cuales tienen como fundamento los atributos de la persona humana, de allí la necesidad de instrumentar una protección internacional coadyuvante a la que ofrece el derecho interno de los Estados miembros de la convención.

Asimismo, el pacto busca consolidar en el continente americano un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos humanos. También es objeto del pacto garantizar la vigencia de los principios establecidos en otros instrumentos internacionales, tales como la Carta de la Organización

de los Estados Americanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En tal sentido, debemos recordar que la CIDH no se establece con el pacto constitutivo de la Organización de Estados Americanos (OEA), sino con el Pacto de San José de Costa Rica. Es por ello que la CIDH no es precisamente un órgano integrante de la OEA, sino (como señala Juan Carlos Hitters)¹ un órgano del Pacto de San José. Más exactamente, es un órgano jurisdiccional del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. En tal sentido, y de acuerdo con lo señalado en la Opinión Consultiva OC-1/82, la propia CIDH se ha definido como una «institución judicial del sistema interamericano». La CIDH tiene dos competencias fundamentales, la contenciosa y la consultiva, las mismas que reseñaremos a continuación.

2.2. Competencias de la CIDH

En ejercicio de su competencia contenciosa, la CIDH examina los casos de violaciones de los derechos humanos que son realizadas por los Estados parte del pacto que se hayan sometido a su competencia contenciosa. Estos casos son llevados a la CIDH por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o por los propios Estados parte, pero no directamente por los particulares afectados. Si la demanda presentada por la Comisión o por el Estado resulta admitida, la CIDH inicia el proceso, que tiene dos etapas, la escrita y la oral. La primera se inicia cuando la CIDH recibe la demanda y solicita a la parte demandante que presente una memoria y al Estado denunciado una contramemoria. En este último documento, dicho Estado puede hacer el descargo correspondiente y plantear objeciones preliminares que debe resolver la CIDH. Posteriormente se inicia la etapa oral, dentro de la cual la CIDH puede disponer medidas de instrucción y medidas cautelares, así como también la citación de testigos y la actuación de pruebas referidas al caso concreto.²

Durante el proceso el Estado demandado puede admitir la responsabilidad por el caso denunciado. Si esto ocurre, la Corte tiene la potestad de dar por concluido el caso en forma anticipada. De lo contrario, continuará el proceso ya iniciado.

Al final del proceso, si la CIDH encuentra responsabilidad del Estado denunciado, procede a dictar sentencia con efecto vinculante para el referido Estado, tal como desarrollaremos posteriormente. En caso de haber alguna duda sobre los alcances

¹ HITTERS, Juan Carlos. *Derecho internacional de los derechos humanos*. Buenos Aires: EDIAR, 1991, vol. II, p. 432-433.

² Para mas detalles respecto al proceso ante la CIDH, véase HITTERS, J.C. *Op. cit.*, pp. 481 y ss.

de esta sentencia, la CIDH puede aclarar su dictamen a petición de parte. Como señala César Landa, las decisiones de la CIDH se encuentran bajo el régimen del *stare decisis*, es decir, tales decisiones tienen carácter vinculante respecto a futuras sentencias.³

Respecto a la competencia contenciosa, el jurista Thomas Buergenthal ha señalado que la CIDH

[...] ejerce plena jurisdicción sobre todas las cuestiones inherentes a los casos que le sean sometidos. Esto incluye el cumplimiento del procedimiento ante la Comisión y la apreciación sobre si se han observado cabalmente las disposiciones relativas al agotamiento de los recursos internos cuando el caso fue admitido por la Comisión.⁴

En tal sentido, la CIDH puede conocer, como parte de su competencia contenciosa, casos relativos a la interpretación o aplicación del Pacto de San José (artículo 62.3 del pacto).

68 Por otro lado, la CIDH también es competente para emitir opiniones consultivas sobre la interpretación del Pacto de San José de Costa Rica. Estas opiniones pueden ser respuestas en abstracto sobre la interpretación de uno de los artículos del pacto o también pueden versar sobre un caso concreto. No obstante, tal como la propia CIDH ha establecido, no podrá emitir una opinión consultiva respecto a un futuro caso que va a resolver en ejercicio de su competencia contenciosa, en la medida en que estaría adelantando su opinión sobre el posible fallo.⁵

2.3. Alcances sobre la competencia contenciosa de la CIDH

A continuación nos referiremos a dos aspectos relevantes dentro del ejercicio de la competencia contenciosa de la CIDH, tales como su facultad para disponer reparaciones y la naturaleza de las sentencias que emite.

³ LANDA ARROYO, César. «Invalidez del retiro del Perú de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos» (texto mecanografiado). Lima: abril de 2000, p. 5.

⁴ BUERGENTHAL, Thomas et al. *Manual internacional de derechos humanos*. Caracas/San José: IIDH-Editorial Jurídica Venezolana, 1990, p.109.

⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías, par. 8.

2.3.1. La facultad de la CIDH para disponer reparaciones

Según el artículo 63.1 del Pacto de San José, la CIDH podrá declarar la violación de un derecho o libertad que se encuentre establecido en el pacto. Igualmente, la CIDH podrá ordenar, si fuere el caso, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos, e incluso condenar al pago de justa indemnización a la parte lesionada.

Siguiendo a Alejandro Kawabata,⁶ podemos identificar diversas modalidades de reparación que pueden ser aplicados por la CIDH en ejercicio de la facultad establecida en el artículo antes mencionado:

- a) *Restitución*. Esta medida busca restablecer la situación en la que se hallaba la víctima antes de producirse la afectación a sus derechos humanos, si ello todavía resulta posible.
- b) *Indemnización*. Comprende el resarcimiento de los daños derivados directamente de la afectación que ha sufrido la víctima que sean económicamente mensurables. Estos daños pueden referirse a su vez al daño emergente, el lucro cesante y el daño moral.
- c) *Rehabilitación*. Se refiere a las prestaciones que deberá suministrar el Estado infractor a las víctimas (como por ejemplo servicios médicos y psicológicos) y, en general, a las medidas que permitan restablecer su dignidad y buena reputación.
- d) *Satisfacción y garantías de no repetición*. Esta categoría incluye diversas medidas dirigidas a la población en general, y que vayan más allá de las víctimas existentes en el caso concreto. Por ejemplo: la realización de campañas de prevención con el fin de evitar nuevas violaciones de los derechos humanos o la búsqueda de información que permita esclarecer lo que realmente ha ocurrido.

69

Cabe señalar que la propia CIDH ha precisado los alcances del artículo 63.1 del pacto, de tal forma que incluya todas las formas de reparación señaladas anteriormente. En tal sentido, ha señalado que: «La reparación es el término genérico que

⁶ KAWABATA, J. Alejandro. «Reparación de las violaciones de los derechos humanos en el marco de la Convención Americana de los Derechos Humanos». En: ABREGÚ, Martín y Christian Courtis (eds.). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 1997, pp. 362-364. Cabe señalar que Kawabata se basa a su vez en la tipología planteada por Theo van Boven en su calidad de relator especial para Derechos Humanos de la ONU en 1993.

comprende las diferentes formas cómo un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido». ⁷ En consecuencia, la CIDH entiende que el concepto de reparación va más allá de la indemnización en sentido estricto, tal como se podría derivar a partir de una interpretación literal del artículo 63.1 del Pacto de San José.

2.3.2. Naturaleza de las sentencias emitidas por la CIDH

De acuerdo con el artículo 66.1 del Pacto de San José, la sentencia emitida por la CIDH deberá ser motivada y si el fallo no expresare en todo o en parte la opinión unánime de los jueces, cualquiera de estos tendrá derecho a que se agregue al fallo su opinión disidente o individual. Igualmente, el artículo 67 del mismo pacto establece que la sentencia será definitiva e inapelable, y que en caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la CIDH lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de un plazo de noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo.

70

La CIDH está facultada para dictar una sentencia definitiva sobre el fondo de la controversia y puede disponer que se garantice al lesionado el goce de su derecho o libertad conculcados, tal como se establece en el numeral 1 del artículo 63 del Pacto de San José. Asimismo, la CIDH podrá dictar providencias cautelares para evitar daños irreparables a las personas, según lo establece el numeral 2 del artículo 63 del mismo pacto.

En tal sentido, siguiendo el criterio expuesto por Thomas Buergenthal

Los Estados Partes deben cumplir las decisiones de la Corte, que son definitivas e inapelables (Pacto de San José, Arts. 68.1 y 67). Si la Corte concluye que hubo violación de la Convención, «dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de sus derechos o libertades conculcados» así como, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada. (Pacto de San José, Art. 63.1). [...] En este caso la decisión de la Corte tiene, en el país afectado, la misma fuerza ejecutiva que las sentencias de los tribunales internos contra el Estado. ⁸

Respecto a los mecanismos existentes para la ejecución de las sentencias de la Corte, Buergenthal señala que:

⁷ Sentencia de la CIDH en el caso Garrido y Baigorria, Reparaciones (1998), par. 41 de la parte considerativa.

⁸ BUERGENTHAL, T. *Op. cit.*, p. 111.

La Convención no establece mecanismos concretos para fiscalizar la ejecución de las sentencias de la Corte. Sin embargo, el artículo 65 señala que, en su informe anual a la Asamblea General, la Corte “de manera especial y con las recomendaciones del caso, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos”, lo que ofrece una ocasión a la Asamblea para discutir el asunto”. De acuerdo a este criterio “aunque ella (la CIDH) carece de poderes para adoptar resoluciones coactivas frente a los Estados miembros a este respecto, sus decisiones tienen considerable peso político, lo que se traduce en presión de la opinión pública.”⁹

Por ende, si bien el pacto no establece un mecanismo coercitivo para el acatamiento de las decisiones de la CIDH, en caso de que estas no sean cumplidas por el Estado denunciado procederá la intervención de un órgano político, como es la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). A pesar de que este mecanismo pueda parecer insuficiente, creemos que la posibilidad de que el incumplimiento sea discutido en dicha asamblea puede tener un importante factor disuasivo respecto de la conducta del Estado infractor, el cual, si persiste en su actitud, quedará políticamente al margen del Sistema Interamericano. Esto ocurrió con Trinidad y Tobago cuando no cumplió las medidas provisionales dispuestas por la CIDH en el caso James y otros en 1998; y con el Estado Peruano por los casos Loayza Tamayo (1997) y Castillo Petruzzi y otros (1999).¹⁰

71

2.4. El escrutinio normativo y la protección de los Derechos Humanos

Corresponde ahora presentar el concepto de escrutinio normativo, con el fin de situarlo como una de las facultades de la Corte al momento de ejercer su competencia contenciosa.

2.4.1. El escrutinio normativo como categoría jurídica

Una norma jurídica es, en principio, válida, y debe ser cumplida como tal. No obstante, esta validez puede ser cuestionada de diversas maneras. En el ámbito del Derecho interno, las modalidades más frecuentes son la inaplicación y la derogación, tal como desarrollaremos *in extenso* más adelante.

Sin embargo, la validez de la norma jurídica puede ser atacada de otras maneras. Piénsese, por ejemplo, en el juicio que puede hacer un Tribunal Constitucional res-

⁹ BUERGENTAL, T. *Op.cit.*, p. 115.

¹⁰ FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*. Costa Rica: IIDH, 1999, 2ª ed., pp. 573-574.

pecto a una norma sin llegar a cuestionar su constitucionalidad. En este caso, el tribunal, actuando como sumo intérprete de la Constitución, ejercerá una función hermenéutica respecto de la norma.

Si queremos saber cuáles son las potestades de la CIDH respecto a pronunciarse sobre la validez de las normas del Derecho interno, es necesario utilizar un concepto más amplio que incluya los anteriores, así como otros que puedan existir. Por ello, introducimos el concepto de *escrutinio normativo*, el cual deberá ser entendido como el pronunciamiento realizado por un órgano jurisdiccional (como es el caso de la CIDH), el mismo que contiene un análisis crítico y razonado de la compatibilidad de una norma respecto a un sistema jurídico previamente establecido (en el presente caso, lo establecido en el Pacto de San José de Costa Rica). Eventualmente, este escrutinio incluirá también una decisión respecto a la validez de la norma en cuestión, por ejemplo su derogación o su inaplicación en un caso concreto.

2.4.2. Normas susceptibles de ser escrutadas

72

Pasemos a delimitar el campo de acción del escrutinio normativo. Como sabemos, un principio del Derecho Internacional Público establece que las normas del derecho interno de los Estados no pueden ser utilizadas como justificación para incumplir obligaciones asumidas en el Derecho Internacional. Es decir, el derecho interno no resulta oponible al Derecho Internacional.¹¹

En el ámbito del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, esto tiene especial relevancia, en tanto que los Estados parte del Pacto de San José de Costa Rica tienen la obligación de adaptar su derecho interno de acuerdo con las disposiciones del pacto.

Las principales normas que forman parte del Derecho interno de los Estados son su Constitución y leyes. Nos referiremos primero a estas últimas.

2.4.2.1. La ley. Concepto de ley para la CIDH

En la Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, la CIDH ha desarrollado que entiende por ley, como norma del derecho interno. La CIDH empieza precisando lo siguiente: «El significado del vocablo leyes ha de buscarse como tér-

¹¹ Este principio se encuentra recogido en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969. Dicha norma establece que las partes no podrán invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

mino incluido en un tratado internacional. No se trata, en consecuencia, de determinar la acepción del sustantivo leyes en el derecho interno de un Estado Parte». ¹²

En tal sentido, la CIDH establece que:

[...] las leyes [...] son actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. Solo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención. ¹³

Por ende, las leyes para ser consideradas como tales no solo deben reunir requisitos formales, sino también de fondo, en la medida en que su contenido debe orientarse hacia un valor fundamental para la vigencia de los derechos humanos, tal como es el bien común.

2.4.2.2. El caso de la Constitución

La Constitución, aunque sea considerada como la norma fundamental de un Estado, también forma parte del derecho interno de este, por lo que tampoco podría ser oponible al Derecho Internacional. Por lo tanto, también puede ser escrutada.

73

Sobre el particular, el juez Antonio Cançado Trindade ha señalado que el análisis de compatibilidad de una norma de derecho interno de un Estado parte del sistema interamericano con el Pacto de San José de Costa Rica, que nosotros estamos entendiendo como *escrutinio normativo*, es aplicable tanto para normas de rango infraconstitucional como constitucional. ¹⁴ De hecho, la CIDH ya ha tenido oportunidad de confrontar normas constitucionales con el Pacto de San José en ejercicio de su competencia contenciosa. ¹⁵

El problema radica en que, a diferencia de lo que ocurre con las normas infraconstitucionales, la creación o modificación del contenido de una Constitución implica un procedimiento más elaborado. Sería necesario establecer en qué medida el escrutinio normativo que se realice sobre la Constitución de un Estado parte puede activar dicho procedimiento de reforma constitucional.

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86, par. 16

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86, par. 35

¹⁴ Voto concurrente del juez Cançado Trindade en el caso *La última tentación de Cristo*. 2001, par. 2-6.

¹⁵ Véase, para tal efecto, los párrafos 83 y siguientes de la parte considerativa de la sentencia de la CIDH sobre el caso *La última tentación de Cristo* (2001).

3. Naturaleza jurídica del escrutinio normativo realizado por la CIDH

Pasaremos ahora a confrontar el concepto de escrutinio normativo con la forma en que este ha sido ejercido por la CIDH en diversos casos concretos sometidos a su competencia contenciosa. Para ello, es necesario referirnos previamente a los efectos derivados de las normas jurídicas desde la óptica de la teoría general del derecho.

3.1. Vigencia, validez y eficacia de las normas jurídicas

Siguiendo al jurista español Luis María Díez-Picazo,¹⁶ las normas jurídicas, al igual que todo fenómeno humano, tienen una existencia temporal determinada. Estos límites temporales están determinados por el lapso que transcurre entre su aparición y su extinción. De esta forma, toda norma jurídica tiene un principio (el momento en que entra en vigor) y un fin (cuando cesa su carácter obligatorio).

Ahora bien, durante la existencia de la norma jurídica pueden predicarse determinadas características, tales como su vigencia, validez o eficacia. Tomando como referencia al propio Díez-Picazo,¹⁷ es posible distinguir entre estos tres conceptos de la siguiente manera:

- La *vigencia o vigor* de una norma jurídica está referida a su carácter positivo, lo que conlleva a su obligatoriedad o carácter vinculante. Es decir, una norma se considera vigente en la medida en que haya sido emitida, aprobada y promulgada formalmente, y no haya sido materia de un control normativo, como veremos más adelante.
- La *validez* de una norma jurídica equivale a su adecuación respecto a otras normas complementarias previamente existentes, en especial las de rango constitucional. Como podemos apreciar, este es un aspecto valorativo, que dependerá de la confrontación que se realice con dichas normas complementarias. Por lo demás, si la norma jurídica resulta inadecuada o incompatible, y por ende inválida, es susceptible de ser objeto de un control normativo que afecte su vigencia.
- Finalmente, la *eficacia* de una norma jurídica está vinculada con su nivel de aplicación en los casos concretos. Lo que interesa aquí es saber si la norma es útil para los fines que pretendía alcanzar al momento de su creación.

¹⁶ DIEZ-PICAZO, Luis. *La derogación de las leyes*. Madrid: Civitas, 1990, pp. 165-168.

¹⁷ *Ibid.*

Ahora bien, y a efectos del escrutinio normativo realizado por la CIDH en sentencias como la expedida en el caso Barrios Altos (2001), debemos precisar a qué categoría conceptual nos referimos al hablar de la existencia o no de los *efectos jurídicos* de una norma. A nuestro juicio, esta expresión nos remite a la vigencia de la norma, puesto que alude a las consecuencias derivadas de su obligatoriedad dentro del sistema jurídico. Es decir, una norma estará en aptitud de producir efectos jurídicos en la medida en que esté plenamente vigente, independientemente de su validez o su eficacia. Por ende, estos efectos dejarán de producirse cuando la norma pierda su vigencia, lo cual ocurrirá cuando sea derogada, tal como veremos posteriormente.

3.2. Modalidades de escrutinio normativo

Dentro de lo que entendemos por escrutinio normativo, es posible encontrar diversas modalidades para su ejercicio, las cuales pueden ser clasificadas dentro de dos categorías importantes: enjuiciamiento y control normativo.

3.2.1. Enjuiciamiento normativo

En estos casos solamente se realiza un juicio de valor sobre una norma respecto a otra norma o principio que se desee salvaguardar. De esta forma, se construye una opinión respecto a la norma, la cual puede afectar su validez pero no su vigencia. En consecuencia, la norma jurídica cuestionada no pierde su carácter vinculante.

Carlos Ruiz Miguel¹⁸ señala que, en el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, encontramos ejemplos de enjuiciamiento normativo en dos aspectos:

- a) El tribunal es apto para declarar que la existencia de determinada norma puede generar la violación de alguna de las disposiciones del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos. A esto Ruíz Miguel lo denomina «juicio de la convencionalidad» de una norma.
- b) Por otro lado, el tribunal también puede pronunciarse señalando que la inexistencia de determinada norma (o conjunto de normas) es lo que vulnera los derechos reconocidos por el convenio. Es este caso, el enjuiciamiento de la convencionalidad se hace respecto a la omisión del legislador estatal.

¹⁸ RUÍZ MIGUEL, Carlos. *La ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: Tecnos, 1997, pp. 40-41.

3.2.2. Control normativo

En el caso del control normativo, no solo encontramos el juicio sobre la norma jurídica materia de escrutinio, sino también una medida de tipo obstativo respecto a la norma cuestionada. En tal sentido, la norma puede dejar de tener vigencia dentro del sistema jurídico, mediante su derogación o modificación; o restringiendo su aplicación dentro de un caso concreto.

3.2.3.1. Inaplicación de la norma

La inaplicación de una norma implica establecer una restricción a su vigencia en determinado caso concreto. De esta forma, si bien la norma sigue teniendo vigencia dentro del ordenamiento jurídico, no surtirá ningún efecto en relación con un caso concreto.

La principal referencia al empleo de esta modalidad de escrutinio normativo la encontramos en el denominado control difuso que ejercen todos los magistrados del Poder Judicial,¹⁹ el cual aparece consagrado en el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución Política del Perú de 1993, el cual establece que: «En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior».

Si analizamos el precepto constitucional citado de acuerdo con el esquema teórico antes planteado, los jueces primero advierten la invalidez de la norma cuestionada en la medida en que sea inconstitucional o ilegal. Luego, y en ejercicio de la potestad que les otorga la propia Constitución, no aplican la norma cuestionada al caso concreto que estén resolviendo. Por ende, la vigencia de esta norma es suspendida solo respecto al caso materia del proceso, y permanece vigente para todos los demás.

3.2.3.2. Derogación de la norma

Cuando hablamos de la derogación de una norma, siguiendo a Carlos Cárdenas,²⁰ nos referimos a los casos en que dicha norma se extingue sin ser sustituida por

¹⁹ En sede doctrinal se discute mucho si esta potestad es privativa de los jueces o acaso también puede ser empleada por los tribunales administrativos. En todo caso, queda claro que, para poder ejercerla, se requiere contar con la capacidad de resolver conflictos de intereses o determinar la existencia de un derecho.

²⁰ CÁRDENAS QUIRÓS, Carlos. *Modificación y derogación de las normas legales*. Lima: ARA, 1999, p. 44.

otra. La extinción de la referida norma puede operar en su totalidad o en parte de ella, y ocasiona que pierda su vigencia dentro del ordenamiento jurídico. En el primer caso, estamos ante una abrogación de la norma y en el segundo ante una derogación en sentido estricto.

Otra forma en la que podemos clasificar a las derogaciones normativas es respecto a su contenido. De esta forma, podemos distinguir entre derogaciones expresas y tácitas. La derogación expresa se produce cuando la nueva norma (llamada *norma derogatoria*) establece que deroga la norma anterior mediante un pronunciamiento explícito, individualizado y concreto. Por otro lado, estaremos ante una derogación tácita cuando la norma posterior resulte absolutamente incompatible con la anterior, de tal forma que la norma anterior se entiende derogada, sin que exista un pronunciamiento sobre el particular.

Adicionalmente, encontramos un caso muy frecuente de derogación al utilizarse la fórmula: «Quedan derogadas todas normas que se opongan a la presente». De acuerdo con la doctrina,²¹ aquí estamos ante una derogación genérica. No obstante, sus efectos son los de una derogación tácita, en la medida en que para establecer cuáles son las normas que han quedado derogadas en virtud a la forma señalada es necesario confrontar el contenido de la nueva norma con las normas anteriores, con el fin de determinar si son compatibles entre sí y pueden coexistir.

77

En nuestro ordenamiento jurídico, la derogación puede ser realizada ya sea por la administración pública en su conjunto o por el Congreso, siempre y cuando respeten sus propias competencias para la emisión de normas de rango legal o reglamentario.

Adicionalmente, la sentencia que emita el Tribunal Constitucional que declara fundada una acción de inconstitucionalidad también tiene efectos derogatorios respecto de la norma cuestionada. En tal sentido, cuando el artículo 204 de la Constitución Política del Perú de 1993 establece que al día siguiente de la publicación de la referida sentencia dicha norma «queda sin efecto», debemos entender que la norma deja de tener vigencia dentro de nuestro sistema jurídico.

3.2.3.3. Modificación de la norma

La modificación de una norma implica, de acuerdo a Carlos Cárdenas Quirós,²² que se emite una nueva norma que no se limita exclusivamente a suprimir una anterior, sino que también se formula nueva norma que la sustituye en forma total o

²¹ CÁRDENAS QUIRÓS, C. *Op. cit.*, p. 49.

²² *Ibid.*, p. 46.

parcial. Al igual que en el caso de la derogación, la facultad de modificar normas puede ser ejercida por la Administración Pública o por el Congreso.

3.3. Evolución jurisprudencial del escrutinio normativo realizada por la CIDH

Cuando la CIDH ha tenido oportunidad de realizar el escrutinio normativo respecto a las normas de derecho interno de los Estados parte del Pacto de San José de Costa Rica, ha tenido diversos pronunciamientos.

En un primer momento, al resolver casos como El Amparo, Genie Lacayo o Caballero Delgado y Santana,²³ las resoluciones de la CIDH no objetaron la validez de las normas de derecho interno involucradas en tales casos. Sobre el particular, el juez Antonio Cançado Trindade emitió votos disidentes, en los cuales manifestaba que era necesario que la CIDH se pronunciase respecto a la responsabilidad internacional en la que habrían incurrido los Estados obligados al emitir las normas cuya validez era cuestionada por las personas afectadas.²⁴

En la sentencia emitida en el caso Loayza Tamayo, la CIDH se refirió en la parte considerativa de su sentencia a la incompatibilidad de los derechos leyes referidos a los delitos de terrorismo y traición a la patria emitidos por el Estado Peruano respecto al Pacto de San José. No obstante, en la parte resolutive no existió ninguna medida sobre el particular.²⁵

Por otro lado, en la sentencia emitida en el caso Suárez Rosero, la CIDH señaló que la norma cuestionada violó *per se* el pacto, independientemente de que hubiese sido aplicada o no en el caso concreto. Sin embargo, en la parte resolutive de la sentencia correspondiente solo se declara que dicha norma «es violatori(a) del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en concordancia con los artículo 7.5 y 1.1 de la misma».²⁶

En la sentencia correspondiente al caso Castillo Petruzzi, la Corte no solo estableció que las normas del derecho interno discutidas violaban el Pacto de San José,

²³ Véase las sentencias emitidas por la CIDH en los casos El Amparo (Reparaciones, 1996), Genie Lacayo (Revisión de Sentencia, 1997) y Caballero Delgado y Santana (Reparaciones, 1997).

²⁴ Para mayores detalles sobre este tema, véase el voto concurrente del juez Cançado Trindade en sentencia del caso *La última tentación de Cristo* (2001).

²⁵ Sentencia de la CIDH en el caso Loayza Tamayo (1996), par. 68 de la parte considerativa.

²⁶ Sentencia de la CIDH en el caso Suárez Rosero (1997), par. 98 y 99 de la parte considerativa y par. 5 de la parte resolutive.

sino que también ordenó que fueran reformadas de acuerdo con las disposiciones del propio Pacto.²⁷

En la sentencia emitida en el caso *La última tentación de Cristo*, la Corte también advirtió que determinadas normas del derecho interno chileno vulneraban el Pacto, por lo cual dispuso que el Estado modificase su ordenamiento jurídico interno en un plazo razonable y presentase además un informe a la CIDH en un plazo de seis meses.²⁸

Finalmente, al pronunciarse sobre el caso Barrios Altos, la Corte resolvió que las leyes de amnistía emitidas por el Estado Peruano «son incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en consecuencia, carecen de efectos jurídicos».²⁹ Este pronunciamiento motivó una demanda de interpretación de la referida sentencia, a raíz de la cual la Corte señaló que la misma tenía efectos generales.³⁰

Como podemos apreciar, estamos ante un esquema progresivo, en el que la CIDH habría visto fortalecida su competencia respecto al escrutinio normativo. Sobre el particular, el juez Antonio Cançado Trindade, en su voto concurrente razonado en el caso Barrios Altos, ha señalado que las consideraciones realizadas por la CIDH al momento de realizar el escrutinio de las leyes de amnistía aprobadas por el Congreso Peruano constituyen un «nuevo y gran salto cualitativo» en la jurisprudencia de la Corte.³¹ En tal sentido, podría afirmarse que la CIDH habría ejercido en el referido caso un real control normativo respecto de las referidas leyes, por lo que ya no estaría limitada a realizar solo un enjuiciamiento normativo, como en casos anteriores.

No obstante, el propio juez Cançado Trindade precisó también que:

las notificaciones en el ordenamiento jurídico interno requeridas para armonizarlo con la normativa de protección de la Convención Americana constituyen una forma de reparación no pecuniaria bajo la Convención.³² [nuestro subrayado].

²⁷ Sentencia de la CIDH en el caso Castillo Petruzzi (1999), par 207 y 208 de la parte considerativa y par. 14 de la parte resolutive.

²⁸ Sentencia de la CIDH en el caso *La última tentación de Cristo* (2001), par. 88 y 90 de la parte considerativa y par. 4 de la parte resolutive.

²⁹ Sentencia de la CIDH en el caso Barrios Altos (2001), par. 41-44 de la parte considerativa y par. 4 de la parte resolutive.

³⁰ Sentencia de la CIDH en el caso Barrios Altos, Interpretación (2001), par. 18 de la parte considerativa y par. 2 de la parte resolutive.

³¹ Voto concurrente razonado del juez Antonio Cançado Trindade en la sentencia de la CIDH en el caso *La última tentación de Cristo* (2001), par. 4.

³² *Ibid.*, par. 9.

En consecuencia, estas *notificaciones*, que nosotros identificamos con el concepto de escrutinio normativo, constituyen una de las modalidades de reparación que puede establecer la CIDH. En tal sentido, y de acuerdo con la clasificación presentada anteriormente, se trata de una de las medidas de satisfacción y garantía de no repetición, en tanto que están orientadas a tener eficacia general; más allá de la esfera jurídica de las víctimas cuya reparación establece la propia sentencia.

Por ende, el escrutinio normativo realizado por la CIDH es una de las obligaciones que el Estado infractor del Pacto de San José debe cumplir. La CIDH no tiene la capacidad de realizar un control normativo de las normas de derecho interno de los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos. A nuestro juicio, lo que ha ocurrido es que la CIDH ha ido realizando enjuiciamientos respecto a estas normas que, conforme ha pasado el tiempo, han ido adquiriendo mayor contundencia.

Si admitimos que la CIDH realiza un control normativo, estaremos afirmando que la CIDH tiene como una de sus facultades la inaplicación, derogación o modificación directa de las normas del derecho interno de un Estado. Ahora bien, lo anterior no resulta compatible con el hecho de que la propia CIDH haya reconocido que sus sentencias imponen *obligaciones de Derecho Internacional* que no pueden ser modificadas ni suspendidas en su cumplimiento por Estado obligado invocando para ello disposiciones de derecho interno.³³

80

Por ende, si la CIDH realiza en una de sus sentencias el escrutinio de una norma de derecho interno y declara que «carece de efectos jurídicos», lo que en realidad está haciendo es *imponer al Estado acusado la obligación internacional de eliminar dicha norma de su sistema jurídico*. Los efectos de una sentencia de este tipo serían de alcance general, tal como la propia CIDH ha interpretado para el caso Barrios Altos.³⁴ En consecuencia, la CIDH no podría eliminar directamente una norma previamente escrutada del ordenamiento jurídico de un Estado infractor, sin tomar en cuenta la existencia de la referida obligación internacional que debe asumir el referido Estado.

Si dicho Estado incumple con la obligación internacional establecida por la CIDH, incurrirá en responsabilidad internacional ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en los términos a los que se refiere el artículo 65 que ya hemos señalado antes.

Para comprender cuál es el alcance real del pronunciamiento de la CIDH, creemos que es necesario distinguir entre dos planos:

³³ Sentencia de la CIDH en el caso Aloeboetoe y otros. Reparaciones (1993), par. 44.

³⁴ Véase nota 30.

- a) En primer lugar, la CIDH es competente para establecer que las normas cuestionadas no resultan oponibles a las disposiciones del Pacto de San José, en la medida en que no pueden justificar su incumplimiento. Por ende, estas normas no surten ningún efecto respecto a la resolución del caso concreto efectuada por la CIDH, la cual deberá ser ejecutada sin reservas por el Estado infractor.
- b) Por otra parte, dentro del derecho interno, el Estado denunciado debe asumir la obligación internacional establecida por la CIDH, para lo cual procederá a ejercer el control normativo correspondiente respecto a la norma que ha sido materia del escrutinio normativo de la CIDH.

4. Técnicas de ejecución de las sentencias de la CIDH que involucran el escrutinio normativo

Ahora analizaremos la forma en que deberán ejecutarse las sentencias de la CIDH que disponen la realización de un escrutinio normativo, con el fin de establecer si la normatividad existente es suficiente para ello. Sin embargo, antes de desarrollar este tema resulta necesario referirnos brevemente a las teorías existentes sobre la relación entre el Derecho Internacional y el interno, para así entender el contexto en el que se sitúa dicho tema, en especial en el caso del Perú.

81

4.1. Relación entre el Derecho Internacional y el derecho interno. El caso peruano

En primer lugar, tenemos el modelo dualista, postulado por Triepel en 1899. De acuerdo con este modelo, el derecho nacional y el Derecho Internacional son partes del derecho diferentes, con diferentes fuentes; por lo que se entienden como órdenes jurídicos diversos, separados e independientes entre sí. En tal sentido, para que una norma internacional produzca sus efectos resulta indispensable que se realice un acto especial de recepción, mediante el dictado de una norma interna transformando la norma de Derecho Internacional en una norma de derecho interno que sea aplicable en la sede nacional.³⁵

Por otro lado, el modelo monista, planteado inicialmente por Hans Kelsen, propone la integración del Derecho Internacional y el nacional. Para Kelsen, el objeto de estudio del derecho es una unidad en la que tanto el orden nacional como el na-

³⁵ PASTOR RIDRUEJO, José. *Curso de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos, 1986, p. 159.

cional tienen igual carácter de sistema jurídico.³⁶ En tal sentido, un Estado que acoja un modelo monista puede otorgar primacía al orden jurídico nacional o al orden jurídico internacional.³⁷

En el caso peruano, estamos ante un sistema monista, ya que el artículo 55 de la Constitución Política vigente establece que «los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional». Tal como señala Elizabeth Salmón:

Esto significa que el Estado no requiere emitir acto adicional alguno de incorporación, sino que basta que el Perú haya, de un lado, «celebrado» el tratado y que este, de otro, se encuentre en vigor de acuerdo a sus propias disposiciones.³⁸

Entonces queda claro que la eficacia de un tratado en sede nacional está garantizada en la medida en que el Estado Peruano haya manifestado su consentimiento al mismo y en que tenga efectos jurídicos vinculantes para el mismo.

Sin embargo, lo que sí ha generado una fuerte polémica en la doctrina nacional es el asunto de la jerarquía que tienen los tratados en el ordenamiento jurídico nacional.³⁹ Si bien no es el propósito del presente trabajo desarrollar este tema, debemos señalar que, a nuestro juicio, esta discusión no resulta relevante al momento de evaluar el cumplimiento de las sentencias emitidas por un órgano como la CIDH, constituido con base en el Pacto de San José. Esto se debe a que estamos ante obligaciones internacionales que debe asumir el Estado Peruano, sin importar que el referido tratado tenga rango constitucional, supralegal o legal.

Por lo demás, habiendo definido cuál es la relación entre el Derecho Internacional y el interno en el Perú en lo referente a los tratados, podemos analizar cuál es el

³⁶ Lo cuestionable de esta idea es que supondría afirmar que el derecho nacional y el internacional tienen el mismo estatus, lo cual no es exacto, habida cuenta de la estructura descentralizada que poseen las instituciones del Derecho Internacional Público. Como sabemos, en sede internacional no existen órganos que concentren funciones jurisdiccionales, ejecutivas o legislativas; tal como ocurre en sede nacional.

³⁷ Tal como señala Carlos Ruiz Miguel, existen variantes del modelo monista planteado por Kelsen que afirman la existencia de una relación de interdependencia (y no precisamente una integración) entre el Derecho Internacional y el derecho nacional. Es el caso del planteamiento que realiza Alfred Vedross, para quien los Estados están subordinados al Derecho Internacional, pero este solo puede ser eficaz con la intervención de los Estados en su derecho nacional. RUÍZ MIGUEL, C. *Op. cit.*, pp. 89-90.

³⁸ NOVAK, Fabián y Elizabeth Salmón. *Las obligaciones internacionales del Perú en materia de derechos humanos*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2000, p. 108.

³⁹ Para conocer los alcances de esta polémica, así como sus efectos respecto a conflictos normativos en el derecho interno entre tratados y normas legales, véase *Ibid.*, pp. 111 y ss.

panorama respecto a las sentencias de la CIDH, en especial las que contienen el ejercicio de un escrutinio normativo.

4.2. Relevancia de la ejecución de sentencias de la CIDH

En primer lugar, creemos que es muy importante poner en relieve que, si bien un Estado parte del Pacto de San José de Costa Rica puede tener la voluntad política de cumplir con las decisiones que tome un órgano internacional como la CIDH, resulta necesario que se establezcan con claridad los mecanismos legislativos y jurisdiccionales apropiados para la debida aplicación de estas decisiones. De esta manera, este importante tema no quedará solamente en manos del Poder Ejecutivo, sino que también será responsabilidad del Congreso y de la judicatura, lo que hará que la solución del caso materia de la sentencia de la CIDH sea realmente efectiva.⁴⁰

En tal sentido, cada vez que un órgano internacional cuya competencia para controlar la vigencia de un tratado que ha sido ratificado por un Estado establece que su gobierno está vulnerando o amenazando los derechos humanos, su decisión debe ser obligatoria para los órganos nacionales. En el presente caso, es necesario precisar que, si bien el artículo 68.1 del Pacto de San José de Costa Rica se refiere al «compromiso» de los Estados parte del referido pacto para cumplir la decisión de la Corte,⁴¹ una interpretación sistemática de este artículo con los artículos 1.1 y 2 del mismo pacto⁴² nos permite afirmar la existencia de dicha obligación.

83

⁴⁰ Este tema es planteado por Martín Abregú refiriéndose al caso argentino. ABREGÚ, Martín. «La aplicación del Derecho Internacional de los derechos humanos por los tribunales locales: Una introducción». En: ABREGÚ, Martín y Christian Courtis (eds.). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 1997, p. 25. No obstante, en el caso peruano somos testigos de esta voluntad política por parte del Gobierno actual, respecto de las decisiones tomadas por órganos como la CIDH; las mismas que fueron sistemáticamente incumplidas durante el régimen del presidente Fujimori, en especial a partir de la sentencia de la CIDH en el caso Castillo Petrucci (1999). Este último hecho motivó inclusive el *retiro* del Perú de la competencia contenciosa de la CIDH, hecho que no fue reconocido por este órgano internacional.

⁴¹ Artículo 68.1 del Pacto de San José de Costa Rica: «Los Estados parte en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes».

⁴² El artículo 1.1 del Pacto de San José de Costa Rica se refiere a la obligación de los Estados parte de respetar los derechos y libertades reconocidos en el pacto, garantizando su libre y pleno ejercicio sin discriminación alguna. Por su parte, el artículo 2 del referido instrumento señala el deber de los Estados parte de adoptar las disposiciones de derecho interno necesarias para garantizar estos derechos y libertades.

Asimismo, tal como ya lo hemos señalado, el artículo 63 del Pacto de San José se refiere a la facultad de la CIDH para disponer las medidas necesarias en aras de la reparación de las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos, entre las cuales hemos ubicado al escrutinio normativo, entendido como enjuiciamiento normativo.

En suma, los Estados parte del Pacto de San José deben adoptar las medidas legislativas y jurisdiccionales necesarias para garantizar la ejecución de las resoluciones emanadas por la CIDH en virtud de su competencia contenciosa; en especial si existen normas de derecho interno cuya vigencia ha sido cuestionada por la CIDH.

4.3. La ejecución de las sentencias de la CIDH que realizan escrutinio normativo en el Perú

A efectos de desarrollar este punto, debemos referirnos previamente al régimen general de ejecución de sentencias extranjeras en el ámbito del Derecho Internacional Privado, para luego confrontarlo con las normas especiales de ejecución de sentencias de órganos como la CIDH, poniendo énfasis en lo dispuesto por la Ley 27775, Ley que Regula el Procedimiento de Ejecución de Sentencias Emitidas por Tribunales Supranacionales, publicada el 7 de julio del 2002 en el diario oficial *El Peruano*.

84

4.3.1. Régimen general de reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras

El mecanismo de reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras, también conocido como *exequatur*, se encuentra regulado principalmente en los artículos 2102 y siguientes del Código Civil vigente. Dichos artículos establecen los requisitos que deben cumplir las sentencias emitidas por tribunales extranjeros para ser reconocidas y ejecutadas en sede judicial peruana. Estas condiciones están pensadas en términos del Derecho Internacional Privado y es por ello que se debe verificar cuestiones tales como si estos tribunales han sido los competentes para los casos en cuestión, si se ha cumplido con las exigencias del debido proceso y si existe un régimen de reciprocidad entre el tribunal extranjero y el nacional.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 837 del Código Procesal Civil vigente,⁴³ la sentencia que reúna los requisitos señalados en el Código Civil puede ser

⁴³ Artículo 837 del Código Procesal Civil, primer párrafo: «El proceso a que se refiere el Título IV del Libro X del Código Civil (reconocimiento de resoluciones judiciales expedidas en el extranjero), se interpone ante la Sala Civil de turno de la Corte Superior en cuya competencia territorial tiene su domicilio la persona contra quien se pretende hacer valer».

presentada ante la Sala Civil de turno de la Corte Superior en cuyo territorio tiene su domicilio la persona contra quien se pretende hacer valer la sentencia. Realizado este trámite, la sentencia *extranjera* tendrá la misma fuerza ejecutiva de cualquier sentencia emitida por un juez nacional.

Posteriormente, es necesario realizar un proceso contencioso ante el Poder Judicial que es el denominado proceso de ejecución de resoluciones judiciales, de conformidad con el artículo 719 del Código Procesal Civil.⁴⁴ Al final de este proceso, que se realiza ante un juez de primera instancia, se obtendrá una resolución judicial en la que se requiere a la parte afectada por la sentencia el cumplimiento de las obligaciones establecidas por esta.

Frente a lo antes expuesto, debemos señalar, siguiendo a Alberto Borea, que tratándose de la ejecución de sentencias de órganos como la CIDH, estamos ante un procedimiento ajeno al *exequatur*, debido a que las normas internacionales sobre derechos humanos que han sido ratificadas por el Perú ya no son *legislación extranjera*, sino que forman parte del derecho nacional, tal como ya hemos visto anteriormente. En tal sentido, no es necesario realizar reconocimiento alguno ni analizar la adecuación de dichas normas a la legislación peruana; porque no estamos ante un tribunal extranjero con cuyas composición y actividades el Perú no tiene nada que ver, sino ante un tribunal cuyo origen está en la voluntad de un conjunto de Estados, entre ellos el nuestro.⁴⁵

85

4.3.2. Régimen de ejecución de sentencias de órganos como la CIDH antes de la Ley 27775

En primer término, el artículo 40 de la Ley 23506, Ley de Hábeas Corpus y Amparo, establecía lo siguiente:

Artículo 40.- La resolución del organismo internacional a cuya jurisdicción obligatoria se halle sometido el Estado peruano, no requiere para su validez y eficacia de reconocimiento, revisión ni examen previo alguno. La Corte Suprema de Justicia de la República recepcionará las resoluciones emitidas por el organismo internacional, y dispondrá su ejecución y cumplimiento de conformidad con las normas y procedimientos internos vigentes sobre ejecución de sentencias.

⁴⁴ Artículo 719 del Código Procesal Civil: «Las resoluciones judiciales y arbitrales extranjeras, reconocidas por los tribunales nacionales se ejecutarán siguiendo el procedimiento establecido en este Capítulo [...]».

⁴⁵ BOREA ODRÍA, Alberto. *Evolución de las garantías constitucionales*. Lima: Grijley, 1997, p. 565.

Como podemos apreciar, el artículo 40 de la Ley 23506 señalaba que en estos casos, en lugar del procedimiento de reconocimiento de *exequatur* regulado en el Código Civil, la Corte Suprema disponía la ejecución de estas sentencias, de acuerdo con las disposiciones del Código Procesal Civil sobre ejecución de resoluciones judiciales.

Sobre el particular, era posible advertir un serio inconveniente. La norma antes citada realizaba una remisión al procedimiento general regulado en el Código Procesal Civil, el cual tiene una lógica completamente distinta al que caracteriza la ejecución de sentencias emitidas por órganos como la CIDH. En tal sentido, lo mejor era que las sentencias emitidas por la CIDH obtuvieran inmediata validez a fin de evitar dilaciones innecesarias que dificultasen la plena vigencia de los derechos consagrados en el Pacto de San José.⁴⁶ Además, no se establecía cuál de las salas de la Corte Suprema era la encargada de llevar a cabo la ejecución.

Con posterioridad a la Ley 23506, surgió una norma que buscaba precisar esta situación. Se trata del artículo 151 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo texto es el siguiente:

86

Artículo 151.- Las sentencias expedidas por los tribunales internacionales, constituidos según tratados de los que es parte el Perú, son transcritas por el Ministerio de Relaciones Exteriores al Presidente de la Corte Suprema, quien las remite a la Sala en que se agotó la jurisdicción interna y dispone la ejecución de la sentencia supranacional por el Juez Especializado o Mixto competente.

Una vez más, la solución planteada resultaba insuficiente por las siguientes razones:

- a) En primer término, existía una evidente contradicción con el artículo 40 de la Ley de Hábeas Corpus y Amparo, en tanto que se refiere a un juez de primera instancia (y no a la Corte Suprema) como responsable de la ejecución de la sentencia.
- b) Asimismo, no quedaba claro cuál era el criterio para establecer quién era el juez de primera instancia que resultaba competente para ejecutar finalmente la sentencia.
- c) Otra grave deficiencia de esta norma era que no consideraba el supuesto en el que el particular que ha recurrido al sistema interamericano no ha

⁴⁶ Alberto Borea llega a decir inclusive que, si los miembros de la Corte Suprema no actúan de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Hábeas Corpus y Amparo, ellos serían «reos del delito contra la administración de justicia». *Ibid.*, p. 566.

agotado la jurisdicción interna antes de acudir al órgano internacional, en cuyo caso no habría sala ni juez de primera instancia al que pudiera derivarse la ejecución de la sentencia. Como sabemos, en el caso de la CIDH, el artículo 46.2 del Pacto de San José establece los supuestos en los cuales es posible acceder al Sistema Interamericano de Derechos Humanos sin necesidad de haber agotado la jurisdicción interna del Estado infractor.⁴⁷

- d) Finalmente, tratándose de sentencias en las cuales se haya realizado el escrutinio normativo, el órgano colegiado o juez encargado de la ejecución de la sentencia a lo sumo podía inaplicar la norma cuestionada al caso concreto, dejando de lado la posibilidad de derogarla. Entonces el Estado no cumplía con adoptar todas las medidas necesarias a efectos de ejecutar debidamente la sentencia emitida por un órgano como la CIDH, en la medida en que la norma escrutada aún tendría efectos jurídicos generales en el derecho interno, ya que no ha sido derogada.

4.3.3. Régimen de ejecución de sentencias de órganos como la CIDH previsto por la Ley 27775

Desde inicios del año 2002 se presentaron diversos proyectos de Ley ante el Congreso que buscaban perfeccionar el procedimiento de ejecución de sentencias de este tipo. A raíz de ello se promulgó la Ley 27775, que introdujo importantes modificaciones en las reglas aplicables a estos casos.

87

En primer lugar, se hace una distinción entre las sentencias que dispongan el pago de una indemnización concreta al afectado, las «meramente declarativas» y las que establezcan otro tipo de reparaciones. En los dos primeros casos, y de acuerdo con el inciso a) del artículo 2 de la referida ley, el trámite inicial es el siguiente:

⁴⁷ Artículo 46 del Pacto de San José de Costa Rica:

1. Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá:
 - a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos;
 - b) que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva; [...]
2. Las disposiciones de los incisos 1.a. y 1.b. del presente artículo no se aplicarán cuando:
 - a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;
 - b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
 - c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

⁴⁸ Artículo 7 de la Ley 27775.

La sentencia emitida por el Tribunal Internacional será transcrita por el Ministerio de Relaciones Exteriores al Presidente de la Corte Suprema, quien la remitirá a la Sala en que se agotó la jurisdicción interna, disponiendo su ejecución por el Juez Especializado o Mixto que conoció el proceso previo. En caso de no existir proceso interno previo, dispondrá que el Juez Especializado o Mixto competente de la ejecución.

Como podemos apreciar, la mayor parte de esta norma reitera lo que prescribía el artículo 151 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en lo que concierne a la doble remisión de la sentencia (primero a la sala correspondiente y luego al juez especializado o mixto). No obstante, la nueva norma supera una de las limitaciones de la anterior, al contemplar el supuesto de falta de agotamiento de vía previa por parte del individuo que obtiene una sentencia favorable en el tribunal supranacional.

88 Una vez que el caso está en manos del juez competente, el procedimiento varía en función de la determinabilidad del monto indemnizatorio. En este punto, cabe resaltar que la ley tiene previsto que el Ministerio de Justicia incorpore en su pliego presupuestal una partida destinada a atender exclusivamente el pago de indemnizaciones ordenadas por tribunales supranacionales.⁴⁸ Además, en la medida en que la sentencia deje a salvo el derecho de la víctima de solicitar una indemnización en sede nacional o tratándose de medidas provisionales, la ley admite la posibilidad de acudir a la vía arbitral, en caso de que las partes involucradas estén de acuerdo.⁴⁹

Finalmente, la ley tiene una norma específica estrechamente vinculada con el tema del presente trabajo, al referirse a la ejecución de «medidas no indemnizatorias» en el primer párrafo del su artículo 4:

Dentro del plazo de diez días de recibida la comunicación de la Corte Suprema, el Juez que agotó la jurisdicción interna ordenará a los órganos e instituciones estatales concernidas, sea cuáles fuesen estas, el cese de la situación que dio origen a la sentencia referida, indicando la adopción de las medidas necesarias.

Como podemos apreciar, la ley se aproxima a los supuestos en los cuales la sentencia expedida por un tribunal supranacional efectúa un escrutinio normativo que, como ya hemos visto, se encuadra dentro de las reparaciones de satisfacción y garantía de no repetición.

⁴⁹ Artículo 8 de la Ley 27775.

No obstante, el texto de la norma no especifica con claridad los criterios para establecer «las medidas necesarias» para cumplir con el mandato del tribunal ni tampoco precisa el tipo de escrutinio normativo que debería efectuarse.

4.3.4. Nuestra propuesta normativa

Teniendo en cuenta los problemas advertidos, creemos conveniente plantear reglas adicionales que regulen la ejecución de sentencias emitidas por órganos internacionales, para garantizar su eficaz cumplimiento por parte del Estado Peruano.

En tal sentido, luego de recibida la sentencia correspondiente, el Ministro de Relaciones Exteriores debería realizar las siguientes acciones:

1. Correr traslado del contenido de dicha sentencia a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, a efectos de que esta disponga *su inmediata ejecución en los mismos términos en los que esta fue dictada, sin necesidad de ser derivada a un juez de primera instancia o a una sala superior*. En el caso de que la CIDH haya hecho uso del escrutinio normativo, deberá verificarse además el procedimiento que detallamos a continuación.
2. Someter a consideración del Presidente de la República y el Congreso la sentencia notificada, si esta incluye el ejercicio de un escrutinio normativo. *El propósito de esta medida es buscar no solo el cumplimiento de la sentencia en aquellos aspectos que involucren directamente a las víctimas cuyos derechos fueron vulnerados por el Estado Peruano, sino también que las normas cuestionadas sean eliminadas del ordenamiento jurídico nacional mediante su derogación, lo cual garantiza el efectivo cumplimiento de la sentencia del CIDH*. Aquí pueden darse los siguientes casos:
 - Si el escrutinio fue realizado a una norma constitucional, debería iniciarse en el Congreso el proceso de reforma constitucional correspondiente, en los términos del artículo 206 de nuestra Constitución vigente. En el caso de que el escrutinio haya sido realizado a una norma legal, el Congreso deberá aprobar una ley que derogue la norma cuestionada por la CIDH. Ambas situaciones tienen su fundamento en que nos encontramos ante los efectos del pronunciamiento de un órgano internacional a cuya competencia contenciosa está sometido nuestro país.⁵⁰

⁵⁰ Otra posibilidad que se debe considerar es que la derogación de la norma sea realizada por el Tribunal Constitucional, sin necesidad de realizar un procedimiento legislativo. Sin embargo, esto significaría otorgarle una nueva competencia.

- Si el escrutinio fue realizado a otro tipo de normas infraconstitucionales, el Presidente de la República procedería a emitir la norma correspondiente para su derogación.

5. Conclusiones

Primera: El escrutinio normativo es el pronunciamiento realizado por la CIDH que contiene un análisis crítico y razonado de la compatibilidad de una norma que forma parte del ordenamiento jurídico de un Estado parte del Pacto de San José respecto a los derechos y libertades reconocidos por dicho tratado. Toda norma de derecho interno es susceptible de ser escrutada, inclusive la Constitución.

Segunda: Existen diversas modalidades mediante las cuales la CIDH puede reparar la vulneración de un derecho o libertad reconocido en el Pacto de San José de Costa Rica, en ejercicio de su competencia contenciosa. Entre ellas encontramos el escrutinio normativo, como una de las formas de satisfacción y garantía de no repetición de los hechos violatorios al Pacto de San José.

Tercera: La carencia de efectos jurídicos de una norma debe entenderse como la cesación de su vigencia (obligatoriedad o carácter vinculante de la norma), independientemente de su validez o su eficacia. Esta cesación se obtiene con la derogación de la norma, la cual puede ser expresa o tácita.

Cuarta: La CIDH realiza un escrutinio normativo que se identifica con el enjuiciamiento de la norma cuestionada, pero no con su control. En tal sentido, la CIDH no tiene la potestad de no aplicar, derogar o modificar directamente una norma de derecho interno, pero sí puede imponer al Estado infractor la obligación internacional de ejercer este control normativo respecto de la norma cuestionada, como parte de las reparaciones que corresponde hacer al Estado frente a la violación del Pacto de San José.

Quinta: Los Estados parte del Pacto de San José deben establecer los mecanismos jurisdiccionales y legislativos necesarios para la plena ejecución de una sentencia de la CIDH, en especial si incluye el ejercicio de un escrutinio normativo.

Sexta: Las normas existentes en el ordenamiento jurídico peruano, incluyendo la reciente Ley 27775, resultan todavía insuficientes para garantizar la plena ejecución de las sentencias de la CIDH, por lo que proponemos una nueva regulación sobre la materia, que involucra todos los poderes del Estado y que tiene en cuenta el eventual ejercicio del escrutinio normativo que puede realizar la CIDH en sus sentencias. Nuestra propuesta tiene por objetivo hacer efectivo dicho escrutinio normativo mediante la derogación de las normas que hayan sido cuestionadas por la CIDH.