

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL: CONFLICTO DE NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL Y DE DERECHO INTERNO*

I. INTRODUCCIÓN

Hoy en día está comprobado que los Estados son organismos que no pueden autoabastecerse, por lo que necesitan relacionarse con otros Estados para poder subsistir. Esta interdependencia estatal implica la necesidad de establecer normas comunes que regulen las relaciones políticas, económicas, sociales, entre otras, que mantienen grupos de dos o más Estados que se necesitan mutuamente. De esta manera, los Tratados resultan un instrumento fundamental para el desarrollo de dichas actividades. Sin embargo surge el problema de determinar el procedimiento de incorporación de dichas normas internacionales al ordenamiento interno de cada Estado, así como la determinación del rango que ocupan estas normas en dicho ordenamiento.

En el Perú, la Constitución de 1979 era muy clara en este aspecto, señalando en su artículo 101 que, en caso de conflicto entre una Ley y un Tratado, prima el segundo. Sin embargo, la Constitución de 1993 no se pronuncia al respecto, generando un vacío que, en muchos casos, provoca el incumplimiento de la norma internacional -Tratados-, haciendo prevalecer las leyes internas. Esta situación genera inseguridad internacional, ya que los Estados que pretenden celebrar un acuerdo con el Perú no saben a que atenerse, por no existir una norma constitucional expresa que establezca qué norma deberá aplicarse en caso de conflicto entre una norma internacional y una norma interna.

En nuestro país, la jurisprudencia tiende a preferir la norma interna sobre la norma internacional, muchas veces sin justificación alguna. Esto ha generado una serie de arbitrariedades -tanto del poder legislativo, como del ejecutivo- que pretenden desconocer las obligaciones internacionales voluntariamente adquiridas con la promulgación de nuevas normas que supuestamente las desconocerían. Sin embargo, esta tendencia ha comenzado a variar, existiendo en el presente sentencias que ante el conflicto entre una ley interna y un Tratado Internacional, prefirieren el segundo, por razones que en el presente

* Análisis jurisprudencial realizado por el Grupo de Investigación de THEMIS – Revista de Derecho.

trabajo analizaremos. De esta manera, trataremos de señalar el margen de interpretación a seguirse ante tales conflictos, tomando como base la primera sentencia que resolvió a favor de una norma internacional, en defecto de una de derecho interno.

II. BREVE RESEÑA DEL CASO

El 5 de octubre de 1994, el señor Antonio Sanjurjo Vela solicitó el despacho a consumo de 6 800 sacos de harina de trigo. Dicha mercadería tenía origen colombiano y debía ser entregada en el Puerto de Iquitos.

El problema surge respecto del pago de derechos arancelarios que podía generar dicha importación, ya que existían dos normas contrapuestas aplicables al caso concreto, una de Derecho Interno (peruano) y otra de Derecho Internacional (Tratado Perú - Colombia).

La Intendencia de Aduana de Iquitos liquida y cobra la suma de \$ 10 200 (dólares americanos) por derechos arancelarios sobre dicha importación, en aplicación del Decreto Supremo 016-91-AG del 5 de febrero de 1991, cuya vigencia fue restituida –pues fue derogado en 1992 por los Decretos Supremos 005-92-AG y 062-92-EF, respectivamente- por el Decreto Ley 25528 del 6 de junio de 1992. Sin embargo, el importador señala que dicho pago es indebido, puesto que en virtud del Protocolo Modificadorio del Convenio de Cooperación Aduanera Peruano-Colombiano de 1938, del 21 de marzo de 1982 (en adelante el Protocolo), dicha importación se encontraría exonerada de pagos arancelarios.

El Decreto Supremo 016-91-AG establece en su artículo 1 un derecho específico a la importación de determinados productos entre los que se encuentra la Harina de Trigo. Asimismo, el artículo 3 señala que “El derecho específico será aplicado a las importaciones provenientes de todos los países sin excepción alguna, inclusive a aquellos con los que el Perú haya celebrado acuerdos comerciales con ventajas arancelarias”.

Por otro lado, el Protocolo Modificadorio del Convenio de Cooperación Aduanera Peruano-Colombiano establece en su artículo 6 que “Los dos países convienen en exonerar totalmente de gravámenes a las importaciones de productos originarios y provenientes de los territorios en que tiene aplicación el presente Protocolo”.

El ámbito de aplicación territorial conforme con lo establecido en el artículo 1 del Protocolo se restringe

a los departamentos de Loreto, San Martín y Ucayali en el Perú, y en Colombia a la Comisaría especial del Amazonas y la Intendencia Nacional del Putumayo.

Para el presente caso es importante tomar en cuenta lo establecido por el artículo 9 del Protocolo, que regula su propio procedimiento de modificación que podrá ser solicitado por cualquiera de las partes. De esta manera, “la revisión del arancel común se realizará por un grupo mixto de estudio, el cual elevará sus conclusiones y recomendaciones a los respectivos gobiernos. Las modificaciones se efectuarán por canje de notas.”

Este problema fue resuelto en un primer momento por el Intendente de la Aduana mayor de Iquitos, que resolvió declarando infundada la reclamación administrativa interpuesta por el Señor Sanjurjo Vela, considerando que la Intendencia de Aduana había aplicado correctamente el Decreto Supremo 016-91-AG.

El fallo del Intendente de la Aduana Mayor de Iquitos fue impugnado ante la Sala de Aduanas del Tribunal Fiscal, que mediante Resolución 1290-98 resolvió confirmando dicho fallo.

Luego de agotada la vía administrativa, el reclamante interpuso demanda contencioso-administrativa contra la Resolución 1290-98.

La Sala Especializada (...) de la Corte Suprema resolvió declarando fundada la demanda interpuesta por el señor Sanjurjo Vela y, en consecuencia, nula la Resolución del Tribunal Fiscal 1290-98. De esta manera se dispuso la restitución al demandante de la suma de \$ 10 200 (dólares americanos) más intereses legales.

Esta sentencia sería confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la República, el 25 de mayo de 2000.

III. LA SENTENCIA

La sentencia fue emitida el 19 de agosto de 1999, y resolvió sobre la base de los siguientes argumentos:

- A. Frente a la colisión de lo dispuesto en el Protocolo y el Decreto Supremo, la litis se centra en establecer cuál es la jerarquía normativa de ambas normas, y si la segunda a modificado a la primera en el caso que ostenten el mismo rango.
- B. Si bien es cierto que la Constitución Política vigente no reproduce el artículo 101 de la Constitución de 1979, norma que expresamente confería supremacía a los Tratados Internacionales por

sobre la Ley en caso de conflicto, ello no implica automáticamente que la Carta vigente ha equiparado el rango entre los Tratados Internacionales y la Ley, pues los silencios de ésta deben ser interpretados por la jurisprudencia con base en las reglas de hermeneútica propias de la materia constitucional.

- C. Partiendo de la premisa de que los Tratados son para los Estados lo que los contratos son para los particulares, éstos resultan ser ley entre las partes y responden al principio general del *pacta sunt servanda*; dicha premisa es congruente con los principios generales que emanan de la Carta respecto al régimen económico entre los cuales destaca el relativo a la libertad de contratación y la imposibilidad de que los términos contractuales sean modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase.
- D. Merece consideración que el Protocolo modificador del Convenio de Cooperación Aduanera Peruano-Colombiano establece su propio procedimiento de modificación del arancel común recogido en el artículo 9, para lo cual confiere a un Grupo Mixto de Estudio la revisión del citado arancel, debiéndose efectuar las modificaciones a través de un Canje de Notas.
- E. El mérito de dicha previsión debe ser considerado a la luz del artículo 7 de la Ley 26647 que declara que los Tratados celebrados y perfeccionados por el Estado peruano sólo podrán ser denunciados, modificados o suspendidos según lo estipulen las disposiciones de los mismos, o, en su defecto, de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional.
- F. Si bien es cierto que el artículo 55 de la Constitución vigente dispone que los Tratados en vigor celebrados por el Estado forman parte del Derecho Nacional, dicho precepto no determina la primacía de una u otra norma; para el caso, conforme a las normas de Derecho Internacional debe respetarse la inoponibilidad del Derecho Interno para incumplir los Tratados, conforme al artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, con la sola excepción prevista en el artículo 46, Convención que si bien no ha sido ratificada por el Perú, contiene la expresión de una costumbre que es fuente de Derecho Internacional.
- G. Aunque efectivamente en virtud del inciso 4 del artículo 200 de la Carta se confiere potestad al

Tribunal Constitucional para ejercer control de los Tratados, ello responde a la necesaria subordinación de los mismos a la Constitución, sin embargo, de dicha norma que versa sobre jurisdicción Constitucional no se desprende la primacía de la Ley sobre los Tratados, o la equivalencia de jerarquía entre los Tratados y la Ley.

- H. Para la solución de este conflicto entre un Convenio y una norma interna se aplica el principio *pacta sunt servanda*, así como el criterio de especialidad según el cual la norma especial -para el caso, el Convenio- prima sobre la general, y por las consideraciones expuestas se colige que el arancel común establecido por el Protocolo Modificador del Convenio de Cooperación Aduanera Peruano Colombiano se encontraba vigente y es aplicable al caso de autos, prevaleciendo el régimen de libre importación sobre los derechos específicos que recoge el Decreto Supremo 016-91-AG tratándose de la zona de selva comprendida dentro de los departamentos de Loreto, San Martín y Ucayali.
- I. Por las razones expuestas, declararon fundada la Demanda y en consecuencia Nula la Resolución del Tribunal Fiscal 1290-98, y dispusieron que se restituya al demandante la suma de US\$ 10,200 (diez mil doscientos dólares americanos y 00/100) más intereses legales.

IV. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

La sentencia antes reseñada se centra en el conflicto entre una norma de Derecho Interno y una norma de Derecho Internacional. En este sentido nos encontramos frente a un problema de aplicación de normas jurídicas. Como bien sabemos existen tres criterios para determinar cuál es la norma aplicable:

En primer lugar, debemos establecer la jerarquía de las normas en conflicto. Si ambas normas están revestidas del mismo rango normativo, pasamos a calificar el segundo criterio: la especialidad. De esta manera, si nos encontramos frente a dos normas del mismo rango, pero una es especial y la otra general, aplicaremos la norma especial. Caso contrario, si nos encontramos frente a dos normas generales o dos especiales, tendremos que pasar al tercer criterio de aplicación de normas: la temporalidad. De esta manera, la norma posterior prevalece sobre la norma anterior. Este es el orden que se debe seguir al momento de determinar cuál es la norma aplicable en una situación de conflicto de normas.

En el presente caso, la Sala no sigue el orden de determinación antes señalado, ya que luego de analizar la jerarquía, analiza la temporalidad, y en último término la especialidad. Nosotros haremos una revisión del caso siguiendo el orden establecido por considerarlo metodológicamente correcto.

1. La Sala Especializada (...) de la Corte Suprema señaló que “la litis se centra en establecer cuál es la jerarquía normativa de ambas normas y si la segunda ha modificado la primera, en el caso que ostenten el mismo rango”.

En el presente caso, el conflicto se da entre el Protocolo Modificador del Convenio de Cooperación Aduanera Peruano-Colombiana y el Decreto Supremo 016-91-AG.

El Protocolo entra en vigencia el 21 de marzo de 1982 y la vigencia del Decreto Supremo 016-91-AG se restituye el 6 de julio de 1992 mediante Decreto Ley 25528.

El Decreto Supremo, tiene rango inferior a la Ley, mas en el presente caso, nos encontramos con la restitución de la vigencia de un Decreto Supremo, a través de un Decreto Ley, y puesto que los Decreto Leyes tienen rango de Ley, éste dotaría de fuerza de Ley al Decreto Supremo que restituye.

Ambas normas entran en vigencia cuando aún regía la Constitución de 1979, la cual establecía en su artículo 101, que “Los Tratados Internacionales celebrados por el Perú con otros Estados, forman parte del Derecho Nacional. En caso de conflicto entre el Tratado y la Ley prevalece el primero”. Por lo tanto, si bien el Decreto Ley sería posterior al Protocolo, por norma expresa de la Constitución, el Protocolo prevalecería sobre el Decreto Ley.

Sin embargo, la importación que ocasiona el problema materia del presente caso surge en 1994, cuando ya estaba en vigencia la Constitución de 1993, la cual no se pronuncia sobre los conflictos entre leyes y tratados.

Al respecto, la sentencia señala que al no haberse expresado la Constitución de 1993 respecto de la prevalencia de un tratado sobre la ley o viceversa, “los silencios de ésta deben ser interpretados por la jurisprudencia con base en las reglas de hermenéutica propias de la materia constitucional”. De esta manera, partiendo del principio que establece que los tratados

son para los Estados lo que los contratos para los particulares, es decir, ley entre las partes -principio del *pacta sunt servanda*-, la sentencia se remite al artículo 62 de la Constitución, que establece que “los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase”. En este sentido, concluye que el Decreto Ley 25528 no podría modificar los términos del Protocolo.

Si bien estamos de acuerdo con el principio de que los tratados son para los Estados lo que los contratos son para las personas, es decir, ley entre las partes, consideramos que el artículo 62 de la Constitución, se limita a las relaciones contractuales entre particulares, y dado que la regla general es la aplicación inmediata de la norma jurídica, en virtud del artículo III del Título Preliminar del Código Civil y que sólo excepcionalmente se prevé la aplicación retroactiva -como en materia penal, cuando favorece al reo- y la ultractiva -en materia contractual conforme al artículo 62 de la Constitución-, no puede aplicarse por analogía a las relaciones entre sujetos de Derecho Público este supuesto excepcional previsto para sujetos de Derecho Privado.

Por otro lado, consideramos que sí se puede establecer el rango de un tratado, ya que siguiendo a Enrique Bernales Ballesteros, los tratados de Derecho Internacional “ingresan a la normatividad jurídica general, con el rango correspondiente a la función con la que fue aprobado: si la aprobación proviene del Congreso, tendrá rango de Ley y si proviene del Ejecutivo tendrá rango de Decreto Supremo”¹.

Puesto que este Protocolo fue incorporado a nuestra legislación a través de la Resolución Legislativa 23254, podemos concluir que este tiene rango de ley.

Resuelta esta problemática, nos faltaría discernir sobre qué norma sería aplicable al presente caso.

2. Otro criterio utilizado por la Sala para resolver el conflicto normativo, es el de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general. Al respecto considera que, puesto que el Protocolo se ha creado para una zona geográfica determinada, éste primaría sobre el Decreto Ley que es aplicable a todo el territorio peruano.

Estamos de acuerdo en este punto. Efectivamente, el Protocolo se aplicaba a una zona geográfica restringida que comprendía determinados territorios de Perú y de Colombia. Por lo tanto, al ser una norma creada

¹ BERNALES BALLESTEROS, Enrique: “La Constitución de 1993”. Lima, ICS editores, 1996. p. 298

para un territorio determinado, y al tratar sobre el comercio de determinados productos señalados expresamente, el Protocolo sería una norma especial (el supuesto de la norma es más específico) respecto del Decreto Ley. De esta manera, con la sola aplicación del principio de especialidad la Sala pudo resolver aplicando el Protocolo sobre el Decreto Ley.

3. Sin embargo, la Sala analiza también el criterio de temporalidad, inaplicando el principio que establece que frente a dos normas de igual jerarquía, entre las cuales no se puede establecer la especialidad, prima la norma posterior en el tiempo. La inaplicación de este principio responde al procedimiento de modificación que incluía el propio Protocolo.

De esta manera, la sentencia hace mención al artículo 9 del Protocolo que establece: “La revisión del arancel común se realizará por un grupo mixto de estudio, el cual elevará sus conclusiones y recomendaciones a los respectivos gobiernos. Las modificaciones se efectuarán por canje de notas”. Además, habría que agregar que el artículo 12 del Protocolo vuelve a señalar “El presente Protocolo podrá ser modificado por mutuo acuerdo entre las partes, a solicitud de cualquiera de ellas.”

En este sentido refiere la sentencia que, en aplicación del artículo 7 de la Ley 26647: “Los tratados celebrados por el Estado Peruano, (...), sólo podrán ser denunciados, modificados o suspendidos, según lo estipulen las disposiciones de los mismos, o en su defecto de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional”.

Asimismo, refiere que conforme a las reglas de Derecho Internacional debe respetarse la inoponibilidad del Derecho Interno para incumplir los tratados, conforme al artículo 27 de la Convención de Viena, expresando que si bien no había sido ratificada por el Perú contenía una expresión de la costumbre que es fuente del Derecho Internacional.

En efecto, concordamos con la sentencia en este punto, y creemos que éste debió ser el argumento central, pues al haberse establecido en el Protocolo el procedimiento de modificación del mismo, no cabría una modificación de manera unilateral, como la que se pretendió hacer por medio del Decreto Ley 25528. Esto en virtud de la Ley 26647 del 28 de junio de 1996. Cabe resaltar que esta norma es posterior a los hechos que generan el conflicto (1994), sin embargo consideramos que aplicarla no resulta retroactivo, debido a que establece los parámetros por los cuales se regula el perfeccionamiento nacional de los Tratados cele-

brados por el Estado Peruano. En este sentido, esta norma está fijando un procedimiento -procedimiento de denuncia, modificación o suspensión de Tratados-. Por lo tanto, cuando la Corte Suprema decide aplicar esta norma, está aplicando inmediatamente la norma de procedimiento que establece la forma de interpretación válida y conforme a la Constitución, en lo que a modificación de Tratados se refiere.

Cuando el Decreto Ley 25528 restituye el cobro de derechos arancelarios “a todas las importaciones sin distinción de procedencia, inclusive cuando provengan de países con los que el Perú haya celebrado acuerdos y/o convenios comerciales con ventajas arancelarias” la verdadera intención del Ejecutivo ha sido, en primer lugar, darle rango de Ley a un Decreto Supremo, para de esta manera dejar sin efecto los tratados que contenían exoneraciones celebrados con anterioridad - puesto que ambos tienen rango de Ley, como señalamos anteriormente-, e incumplir “legalmente” con sus obligaciones internacionales.

Sin embargo, no cayó en la cuenta que para modificar el Protocolo, el procedimiento a seguir debió ser el establecido en el mismo, es decir, de modo bilateral, y no unilateralmente.

Por lo tanto, por no haberse seguido el procedimiento adecuado, en caso de conflicto deberá aplicarse el Protocolo.

Al referirse a la Convención de Viena la Sala hace muy bien en tomarla como expresión de la Costumbre Internacional, ya que efectivamente en ese entonces la Convención no había sido aún ratificada por el Perú, pero el 21 de setiembre de 2000, esta Convención fue ratificada mediante Decreto Supremo 029-2000-RE, por lo que si en el presente nos encontráramos con una situación similar a la que nos atañe, se aplicaría el artículo 27 que establece que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de algún tratado”.

4. Por los argumentos antes expuestos, la Sala declara fundada la demanda, creando la primera sentencia que aplica una norma de Derecho Internacional en defecto de una de Derecho Interno.

IV. CONCLUSIONES

1.- Ante un conflicto de normas se debe analizar en primer lugar la jerarquía de dichas normas, en segundo lugar la especialidad, y en tercer lugar la temporalidad. Este análisis metodológico nos per-

mitirá establecer con certeza cuál es la norma aplicable.

2. Si bien la Constitución de 1993 no establece la jerarquía normativa de los Tratados Internacionales, ésta se delimitará de acuerdo a la función con que es aprobado, si es aprobado por la función legislativa tendrá rango de ley, y si es aprobado mediante la función ejecutiva tendrá rango de Decreto Supremo. Luego, el silencio de la Constitución al respecto, no implica la imposibilidad de determinar el rango de los Tratados Internacionales.
3. Puesto que la regla general en materia de aplicación de normas en el tiempo es la aplicación inmediata, y la aplicación retroactiva o ultractiva sólo está prevista de manera excepcional, estos últimos casos no podrán aplicarse por analogía.
4. Cuando un Tratado Internacional contiene su propio mecanismo de modificación, éste tiene que ser respetado por ambas partes. Si alguna de

las partes intentará modificar o derogar el Tratado de manera unilateral, y sin observar el procedimiento pactado, estaría incurriendo en responsabilidad internacional.

5. Si bien anteriormente la Convención de Viena se aplicaba como manifestación de la costumbre internacional, ya que no había sido ratificada por el Perú, a partir del 21 de setiembre del 2000 la Convención de Viena a pasado a formar parte de nuestro Derecho Interno, y en virtud de la función que aprobó esta Convención, tiene rango de ley.
6. Los conflictos entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno deben analizarse con extremo cuidado, porque al desconocer nuestras obligaciones en materia internacional incurrimos en responsabilidad, pero al preferir una norma internacional sobre una norma de Derecho Interno, sin efectuar el debido análisis, puede afectarse nuestra soberanía. Por este motivo se deben seguir las pautas establecidas en nuestro ordenamiento jurídico, evitando incurrir en arbitrariedades.