

Informe del Convenio 186, Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República del Perú relativo a los Privilegios e Inmunidades de los Observadores para el Referéndum Nacional del 9 de diciembre de 2018.

INFORME N° 115/2018-2019

GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS ACTOS NORMATIVOS DEL PODER EJECUTIVO

SEÑORA PRESIDENTA:

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, el **"Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República del Perú relativo a los Privilegios e Inmunidades de los Observadores para el Referéndum Nacional del 9 de diciembre de 2018"**, publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de noviembre de 2018.

El presente Informe fue aprobado por **UNANIMIDAD de los presentes**, en la novena sesión ordinaria del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, del 17 de julio de 2019, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales y Javier Velásquez Quesquén**.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Convenio N° 186, Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República del Perú relativo a los Privilegios e Inmunidades de los Observadores para el Referéndum Nacional del 9 de diciembre de 2018, ratificado mediante el Decreto Supremo N° 049-2018-RE, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 21 de noviembre de 2018, mediante Oficio N° 328-2018-PR, y fue remitido a la

Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en los artículos 56 y 57 de la Constitución y el artículo 92 del Reglamento del Congreso.

Seguidamente se dispuso el envío del Convenio N° 186, mediante Oficio N° 310-2018-2019-CCR/CR, al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, para su evaluación.

El Convenio N° 186 se recibió en el Grupo de Trabajo el 10 de marzo del 2019, y el Informe sobre su constitucionalidad se aprobó en la novena Sesión Ordinaria de fecha 17 de julio de 2019.

II. MARCO NORMATIVO

- 2.1. Constitución Política del Perú, artículo 56 y 57.
- 2.2. Reglamento del Congreso de la República, artículo 92.

III. ANALISIS DEL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO

3.1 El control constitucional de los Tratados Ejecutivos

El artículo 56 de la Constitución establece que el Congreso debe aprobar un Tratado, antes de su ratificación por el Presidente de la República, cuando verse sobre materia de Derechos Humanos, Soberanía, dominio o integridad del Estado, Defensa Nacional y cuando se trate de Obligaciones financieras del Estado. Así como cuando contenga, cree, modifique o suprima tributos; o exija modificación o derogación de alguna ley, o requiera medidas legislativas para su ejecución. Adicionalmente, el artículo 57 del Texto constitucional establece que el Poder Ejecutivo está facultado para celebrar, ratificar o adherir a un Tratado sin aprobación del Congreso en las materias no contempladas en el artículo 56 mencionado antes; en este último caso debe dar cuenta al Congreso.

En aplicación del mandato constitucional establecido en el artículo 57 de la Constitución, el Reglamento del Congreso de la República, en su artículo 92, establece que el Poder Ejecutivo debe dar cuenta al Congreso, o a la Comisión Permanente, de los Tratados Internacionales Ejecutivos dentro de los tres (3) días útiles posteriores. De omitirse este trámite, el Reglamento establece que se suspende la aplicación del Convenio. Una vez que el Tratado Internacional Ejecutivo sea remitido al Congreso; este, a su vez, será remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento y la Comisión de Relaciones Exteriores, las que emiten un dictamen en un plazo de treinta (30) días útiles.

Si el dictamen recomienda dejar sin efecto el Tratado, entonces este es puesto a consideración del Pleno del Congreso, el que de aprobarlo, emite una Resolución Legislativa dejando sin efecto dicho Tratado; esto se pone en conocimiento del Presidente de la República para que notifique a las demás Partes del Tratado, dentro de cinco (5) días útiles. Con la publicación de la Resolución legislativa, el Tratado pierde vigencia interna.

El procedimiento de control de los Tratados Internacionales Ejecutivos establecido en el artículo 92 del Reglamento dispone además que el Congreso de la República puede realizar el control del Tratado Internacional Ejecutivo aun cuando el Poder Ejecutivo no siga el trámite previsto en dicho artículo.

En tal sentido, en el presente Informe se utilizará como parámetro de control de Tratado Internacional Ejecutivo a la Constitución Política del Perú y al Reglamento del Congreso.

3.2 Contenido del Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República del Perú relativo a los Privilegios e Inmidades de los Observadores para el Referéndum Nacional del 9 de diciembre de 2018.

El Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República del Perú relativo a los Privilegios e Inmidades de los Observadores para el Referéndum Nacional del 9 de diciembre de 2018 (El Acuerdo, en adelante), prevé fundamentalmente lo siguiente:

- Dispone que los bienes y haberes del Grupo de Observadores de la OEA en cualquier lugar del territorio de la República del Perú y en poder de cualquier persona en que se encuentren, gozarán de inmunidad contra todo procedimiento judicial, a excepción de los casos particulares en que el Secretario General renuncie expresamente a esa inmunidad (**artículo 2**).
- Establece que los locales que ocupe el Grupo de Observadores de la OEA serán inviolables. Asimismo, sus haberes y bienes, en cualquier lugar del territorio de la República del Perú y en poder de cualquier persona en que se encuentren, gozarán de inmunidad contra allanamiento, requisición, confiscación, expropiación y contra toda otra forma de intervención, ya sea de carácter ejecutivo, administrativo, judicial o legislativo (**artículo 3**).
- Se indica que los archivos del Grupo de Observadores de la OEA y todos los documentos que le pertenezcan o que se hallen en su

posesión, serán inviolables dondequiera que se encuentren (**artículo 4**).

- Se prevé que los Observadores de la OEA, durante el periodo que ejerzan sus funciones en territorio peruano (**artículo 7**), tendrán entre otros privilegios:
 - Inmunidad contra todo procedimiento administrativo o judicial respecto a todos sus actos ejecutados y expresiones emitidas en el desempeño de sus funciones.
 - Excepción, respecto de sí mismo y de sus cónyuges e hijos, de toda restricción de inmigración y registro de extranjeros y de todo servicio de carácter nacional en la República del Perú.
 - Gozar de los mismos privilegios e inmunidades que los concedidos a correos, mensajeros o valijas diplomáticas.
- Se indica que los Observadores colaborarán con las autoridades competentes de la República del Perú para evitar que ocurran abusos en relación con los privilegios e inmunidades concedidos. Asimismo, las autoridades competentes de la República del Perú harán todo lo posible para facilitar la colaboración que les sea solicitada por los Observadores (**artículo 10**).
- Se precisa que los privilegios e inmunidades se otorgan exclusivamente a los Observadores para salvaguardar su independencia en el ejercicio de sus funciones de observación para el Referéndum Nacional a celebrarse el próximo 9 de diciembre de 2018 en la República del Perú y no para beneficio personal, ni para realizar otras actividades de naturaleza política en territorio peruano (**artículo 13**).

3.3 Análisis de constitucionalidad

Conforme analizamos, un Tratado Internacional puede ser aprobado sin la necesidad de la aprobación del Congreso de la República cuando verse sobre materias que no sean:

- Derechos Humanos
- Soberanía
- Dominio o Integridad del Estado
- Defensa Nacional
- Obligaciones financieras del Estado

Asimismo, se requerirá la aprobación del Congreso cuando contengan creen, modifiquen o suprimen tributos, o requieran modificación o derogación de alguna ley; así como los que requieran medidas legislativas para su ejecución.

En el presente caso, se tiene que el Acuerdo regula privilegios e inmunidades al Grupo de Observadores de la Organización de Estados Americanos para el Referéndum Nacional celebrado el 9 de diciembre de 2018. Al respecto, es preciso señalar que si bien podría sostenerse que su contenido incide directamente en la "soberanía nacional", ya que otorga a estas personas representantes del organismo internacional inmunidades contra el accionar poderes públicos como las autoridades jurisdiccionales; debe considerarse que tales privilegios e inmunidades ya se encuentran previstos en tratados internacionales vigentes, como es el caso de la Carta de la Organización de Estados Americanos, en cuyos artículos 133 y 134 se establece lo siguiente:

"Artículo 133

La Organización de los Estados Americanos gozará en el territorio de cada uno de sus miembros de la capacidad jurídica, privilegios e inmunidades que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos.

Artículo 134

Los representantes de los Estados miembros en los órganos de la Organización, el personal de las representaciones, el Secretario General y el Secretario General Adjunto, gozarán de los privilegios e inmunidades correspondientes a sus cargos y necesarios para desempeñar con independencia sus funciones".

Otro ejemplo de ello lo constituye el Acuerdo Sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización de los Estados Americanos, cuyo instrumento de ratificación fue depositado por el Gobierno peruano el 20 de diciembre de 1960, y que contempla, entre otros, lo siguiente:

"Artículo 1. Los privilegios e inmunidades de la Organización de los Estados Americanos serán aquéllos que se otorguen a sus Órganos y al personal de los mismos.

Para los efectos previstos en este Acuerdo no se incluyen las Conferencias Especializadas ni los Organismos Especializados.

Artículo 2. La Organización y sus Órganos, así como sus bienes y haberes, en cualquier parte y en poder de cualquier persona, gozarán de inmunidad contra todo procedimiento judicial, a excepción de los casos particulares en que se renuncie expresamente a esa inmunidad. Se entiende, sin embargo, que esa renuncia de inmunidad no tendrá el efecto de sujetar dichos bienes y haberes a ninguna medida de ejecución.

Artículo 3. Los locales de la Organización y de sus Órganos serán inviolables. Sus haberes y bienes, en cualquier parte y en poder de cualquier persona, gozarán de inmunidad contra allanamiento, requisición, confiscación, expropiación y contra toda otra forma de intervención, ya sea de carácter ejecutivo, administrativo, judicial o legislativo.

Artículo 4. Los archivos de la Organización y sus Órganos y todos los documentos que les pertenezcan o que se hallen en su posesión, serán inviolables dondequiera que se encuentren.

(...)

Artículo 7. Los Representantes de los Estados Miembros en los Órganos de la Organización, así como el personal que integre las Representaciones, gozarán, durante el período en que ejerzan sus funciones y durante su viaje de ida y regreso al lugar de reunión, de los privilegios e inmunidades siguientes:

- a) Inmunidad contra detención o arresto personal y embargo de su equipaje personal; e inmunidad contra todo procedimiento judicial respecto a todos sus actos ejecutados y expresiones emitidas, ya sean orales o escritas, en el desempeño de sus funciones;
- b) Inviolabilidad de todo papel y documento;
- c) El derecho de usar claves y recibir documentos y correspondencia por mensajero o en valijas selladas;
- d) Exención, respecto de sí mismos y de sus esposas, de toda restricción de inmigración y registro de extranjeros, y de todo servicio de carácter nacional en el país que visiten y por el cual pasen en el desempeño de sus funciones; en caso de representaciones permanentes, esta exención se extenderá a los familiares dependientes;
- e) Las mismas franquicias acordadas a los representantes de Gobiernos extranjeros en misión oficial temporal por lo que respecta a las restricciones sobre divisas extranjeras;
- f) Las mismas inmunidades y franquicias respecto a sus equipajes personales acordadas a los enviados diplomáticos, y también,
- g) Aquellos otros privilegios, inmunidades y facilidades compatibles con lo antedicho, de los cuales gozan los enviados diplomáticos, con la excepción de que no podrán reclamar exención de derechos aduaneros sobre mercaderías importadas (que no sean parte de su equipaje personal) o de impuestos de venta y derechos de consumo".

Por tanto, es posible sostener que si bien el Convenio N° 186 incide en la soberanía, en estricto no hace sino precisar, desarrollar y reproducir privilegios e inmunidades que ya se encuentran previstos en otros tratados internacionales que ya forman parte del ordenamiento jurídico interno; siendo que dichos privilegios e inmunidades se circunscriben a un periodo u acto concreto (el referéndum nacional que se realizó el 9 de diciembre de 2018) y cubría a personas o representantes de un organismo internacional (en este caso, la Organización de Estados Americanos) que ya contaban con dicha protección en virtud de tratados internacionales preexistentes y vigentes en nuestro país.

En ese sentido, del análisis del contenido del Acuerdo, se concluye que este no versa sobre ninguno de los artículos previstos en el artículo 56 de la Constitución Política del Perú; es decir, no versa sobre Derechos Humanos, Soberanía, Dominio o Integridad del Estado, Defensa Nacional u contiene Obligaciones financieras para el Estado. Asimismo, las medidas previstas en el Convenio no implican la modificación del marco legal.

Por tales consideraciones, se considera que el Convenio N° 186, Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República del Perú relativo a los Privilegios e Inmunidades de los Observadores para el Referéndum



Nacional del 9 de diciembre de 2018, cumple con los parámetros exigidos en los artículos 56 y 57 de la Constitución Política del Perú.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, luego de la evaluación del Convenio N° 186, Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República del Perú relativo a los Privilegios e Inmunidades de los Observadores para el Referéndum Nacional del 9 de diciembre de 2018, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 20 de noviembre de 2018, considera que **CUMPLE** con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 17 de julio de 2019.



MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Coordinador



JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro



ALBERTO OLIVA CORRALES
Miembro