

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 239, "CARTA
CONVENIO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LOS
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE LA
DONACIÓN DE DOSCIENTOS CINCUENTA
VENTILADORES MECÁNICOS"**

**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo de Sesiones 2020 – 2021**

SEÑORA PRESIDENTA:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Tratado Internacional Ejecutivo 239, "Carta Convenio entre la República del Perú y los Estados Unidos de América sobre la Donación de Doscientos Cincuenta Ventiladores Mecánicos", ratificado por el Decreto Supremo 018-2020-RE, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 27 de junio de 2020.

El presente dictamen fue votado y aprobado por MAYORÍA, en la Trigésima Cuarta sesión ordinaria de la comisión, de fecha 18 de mayo de 2021, con 13 votos a favor de los congresistas: ALMERÍ VERAMENDI, Carlos; CHÁVEZ COSSÍO, Martha; COSTA SANTOLALLA, Gino; GUPIOC RÍOS, Robinson; LLAULLI ROMERO, Freddy; MESÍA RAMÍREZ, Carlos; OMONTE DURAND, María del Carmen; PINEDA SANTOS, Isaías; RAYME MARÍN, Alcides; RETAMOZO LEZAMA, María; ROEL ALVA, Luis Andrés; VALDEZ FARIAS, Luis Alberto; y YUPANQUI MIÑANO, Mariano.

El congresista MAMANI BARRIGA, Jim Ali; votó en abstención. No hubo votos en contra.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Tratado Internacional Ejecutivo 239, "Carta Convenio entre la República del Perú y los Estados Unidos de América sobre la Donación de Doscientos Cincuenta Ventiladores Mecánicos", ratificado mediante Decreto Supremo N° 018-2020-RE, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 27 de junio de 2020.

Mediante Oficio N° 108-2020-PR, de fecha 07 de julio de 2020, el Poder Ejecutivo dio cuenta de dicha norma, la misma que fue remitida a la Comisión de Constitución y Reglamento, el día 07 de julio de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 56 y 57 de la Constitución Política, el artículo 92 del Reglamento del Congreso y la Ley 26647, que establece normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado Peruano, para su estudio y dictamen.

La Comisión de Constitución y Reglamento se instaló el día 20 de abril de 2020, aprobó su plan de trabajo en la primera sesión ordinaria de la comisión, de fecha 27 de abril y acordó la creación de grupos de trabajo a su interior para una mejor organización del trabajo interno en su segunda sesión de fecha 05 de mayo de 2020.

En dicha sesión se dispuso la creación del grupo de trabajo encargado del control de los actos normativos del Poder Ejecutivo, a través de los decretos legislativos,

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 239, "CARTA CONVENIO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE LA DONACIÓN DE DOSCIENTOS CINCUENTA VENTILADORES MECÁNICOS"

decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos. El mencionado grupo de trabajo se instaló el 11 de mayo de 2020.

La Comisión de Constitución y Reglamento derivó el referido tratado al mencionado grupo de trabajo, mediante Oficio 375-2020-2021-CCR-CR, de fecha 03 de agosto de 2020.

El coordinador del grupo de trabajo, señor congresista Gino Costa Santolalla remitió a la Comisión de Constitución y Reglamento, el informe mediante Oficio 082-2020-2021-GT/DU.DLEG.TI/CR, fue aprobado por unanimidad, en su Primera Sesión Extraordinaria realizada el 28 de setiembre de 2020.

El informe antes mencionado fue puesto a consideración y votación en la Decimoséptima Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha miércoles 09 de diciembre de 2020, habiendo sido aprobado por unanimidad.

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú

"Artículo 56°. Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución."

"Artículo 57°. El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta al Congreso.

Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.

La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste."

"Artículo 118°. Corresponde al Presidente de la República:

(...)

11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados.

(...)"

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 239, "CARTA CONVENIO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE LA DONACIÓN DE DOSCIENTOS CINCUENTA VENTILADORES MECÁNICOS"

- **Reglamento del Congreso de la República**

"Artículo 92.- Los tratados internacionales que celebre o ratifica y adhiere el Presidente de la República al amparo del artículo 57 de la Constitución Política se denominan "Tratados Internacionales Ejecutivos" para efectos internos, aun cuando fuere diferente la denominación que en los mismos convenios internacionales se expresen, y sólo pueden versar sobre materias distintas a las contempladas en el artículo 56 de la Constitución Política.

Los tratados internacionales ejecutivos no pueden contener pactos que supongan modificación o derogación de normas constitucionales o que tienen rango de ley, o que exijan desarrollo legislativo para su cumplimiento. Dentro de los tres (3) días útiles posteriores a su celebración, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los tratados internacionales ejecutivos a que dé curso. La omisión de este trámite suspende la aplicación del convenio, el cual, si ha sido perfeccionado con arreglo a las normas del Derecho Internacional, no surte efectos internos.

Realizado el trámite a que se refiere el párrafo anterior, y a más tardar dentro de los tres (3) días útiles, el Presidente del Congreso remite copia a las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores del Congreso de la República las que estudian y dictaminan los tratados internacionales ejecutivos puestos en su conocimiento en el plazo de treinta (30) días útiles; verificando si ha cumplido con lo dispuesto por los artículos 56 y 57 de la Constitución Política y la presente Resolución Legislativa.

(...)"

- **Ley 26647, Ley que establece normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano**

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

A partir de lo que establece la Constitución Política del Perú, en especial de sus artículos 118, inciso 11, 56 y 57, así como en lo señalado por el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República, se pueden identificar 2 parámetros de control de los tratados internacionales ejecutivos.

3.1. El parámetro del control parlamentario de los tratados internacionales ejecutivos establecido en la Constitución Política

Tal como indica el artículo 57 de la Constitución Política, y como se ha mencionado en reiterados informes parlamentarios, los tratados simplificados, tratados ejecutivos, tratados internacionales ejecutivos o TIE son negociados, celebrados y concluidos directa y únicamente por el Poder Ejecutivo, y se realizan usualmente a través de instrumentos de redacción menos solemnes: canje de notas, minuta aprobada, memorándum de entendimiento, entre otros.

Ello se debe a que el objetivo de los tratados simplificados es agilizar la celebración de tratados mediante la supresión de solemnidades o participación de órganos que entrapen la pronta toma de decisión de un Estado y su manifestación de voluntad

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 239, "CARTA CONVENIO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE LA DONACIÓN DE DOSCIENTOS CINCUENTA VENTILADORES MECÁNICOS"

en el ámbito internacional para no perder la oportunidad que se presente por una dilación de tiempo.

Cabe tener claramente anotado que, en cuanto a las materias que pueden estar incorporadas en un TIE, no hay una lista taxativa al respecto. Sin embargo, de conformidad con la Constitución Política en una interpretación concordada de los artículos 56 y 57, cabe afirmar con certeza plena que, siendo la lista de materias pasibles de ser reguladas vía tratados legislativos, lista que es taxativa y que encontramos en el artículo 56, toda materia que no se encuentre allí mencionada, es en principio, pasible de estar contenido en un tratado simplificado, ejecutivo o TIE.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

"Los tratados ejecutivos o acuerdos simplificados son aquellos cuyas materias no están contempladas en los tratados del nivel legislativo. Así, el primer párrafo del artículo 57º de la Constitución, dispone que "el Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente...". En consecuencia, este artículo opera como una cláusula residual, es decir que los tratados simplificados son competencia del Poder Ejecutivo por defecto de las materias del Congreso; que son derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado, tributos y demás cuestiones que requieran de medidas legislativas de rango infraconstitucional, según dispone el artículo 56º de la Constitución."¹

Sin embargo, de aquella lista debe retirarse, además, lo que claramente advierte el artículo 57, sea referido a modificaciones constitucionales, a lo que requiera modificaciones o derogaciones legislativas, o inclusive la dación de leyes para su ejecución.

En consecuencia, en la evaluación del contenido del tratado, se debe verificar si se ha cumplido con lo establecido en los artículos 56 y 57 de la Constitución Política y en ese sentido la Comisión de Constitución y Reglamento examina y verifica que el tratado internacional ejecutivo:

- a) No verse sobre materias de Derechos Humanos (art. 56 CP).
- b) No verse sobre soberanía, dominio o integridad del Estado (art. 56 CP).
- c) No verse sobre Defensa Nacional (art. 56 CP).
- d) No verse sobre obligaciones financieras del Estado (art. 56 CP).
- e) No implique creación, modificación o supresión de tributos (art. 56 CP).
- f) No exija la modificación o derogación de alguna ley (art. 56 CP).
- g) No requiera medidas legislativas para su ejecución (art. 56 CP).

¹ Fundamento Jurídico 75 de la Sentencia recaída en el Exp. 002-2009-AI/TC.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 239, "CARTA CONVENIO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE LA DONACIÓN DE DOSCIENTOS CINCUENTA VENTILADORES MECÁNICOS"

- h) No afecte disposiciones constitucionales (art. 57 CP).

Por lo expuesto, corresponde a la Comisión de Constitución y Reglamento analizar si es que el TIE cumple con los aspectos señalados expresamente en la lista precedente; es decir, que no contenga las materias que el artículo 56 de la Constitución reserva a los Tratados Legislativos, y que a su vez cumpla con lo dispuesto por el artículo 57 de la Constitución, con el procedimiento dispuesto en el artículo 92 del Reglamento de este poder del Estado.

3.2. El parámetro del control parlamentario de los tratados internacionales ejecutivos establecido en el Reglamento del Congreso

El Reglamento del Congreso dispone que el Poder Ejecutivo debe dar cuenta de los TIE al Parlamento dentro de los tres (3) días útiles posteriores a su celebración, y que la omisión de este trámite suspende la aplicación del convenio, el cual, si ha sido perfeccionado con arreglo a las normas del Derecho Internacional, no surte efectos internos.

En el Estado Constitucional y Democrático de Derecho evidentemente la dación de cuenta no implica una mera remisión burocrática del contenido del TIE al Congreso, sino que, por el contrario, la remisión genera el procedimiento de control posterior, establecido en el artículo 92 del Reglamento del Congreso, que habilita a establecer la conformidad con el TIE o, inclusive, la posibilidad de expulsarlo del ordenamiento, si a dicha conclusión llegase el Poder Legislativo.

De hecho, el Reglamento del Congreso dispone que, si el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recomendase dejar sin efecto el TIE, el Pleno o la Comisión Permanente decidirá si aprueba el dictamen negativo, en cuyo caso emitirá resolución legislativa que dejará sin efecto el TIE, y notificará al Presidente de la República para que dé aviso en brevísimo plazo a las partes que firmaron el TIE.

3.3. Análisis del caso concreto

a) Aspectos formales (plazo para dar cuenta)

El Tratado Internacional Ejecutivo 237, fue ratificado por Decreto Supremo 018-2020-RE, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 27 de junio de 2020 y puesto en conocimiento del Congreso con fecha 07 de julio de 2020.

Aunque el Reglamento del Congreso señala claramente que dentro de los 3 días de celebrado el TIE, este debe ser puesto en conocimiento del Congreso; entre la publicación del TIE y su dación en cuenta transcurrieron más de 9 días, sin que sobre la dilación se haya presentado justificación alguna.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 239, "CARTA CONVENIO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE LA DONACIÓN DE DOSCIENTOS CINCUENTA VENTILADORES MECÁNICOS"

Ante tal situación el informe del referido grupo de trabajo señala que la instalación del nuevo Congreso de la República prácticamente confluye con la declaración del estado de emergencia nacional por el brote del Covid-19, dictada por Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, el 15 de marzo del 2020; norma por la que se dispone el aislamiento social obligatorio (cuarentena) a nivel nacional por las graves circunstancias sanitarias producidas por el Covid-19, la misma que ha sido ampliada en varias ocasiones.

Además, explica que mediante el Decreto de Urgencia 026-2020, publicado el 15 de marzo 2020, se dispuso la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos, sujetos a silencio positivo y negativo, la misma que ha sido ampliada a través de normas sucesivas. Esta norma NO aplica dentro de la ampliación de plazos, antes descrita, ya que tuvo como fecha límite el 27 de mayo de 2020, refiere el informe, al ingreso del Tratado Internacional Ejecutivo N° 239, que ratifica el "Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Italiana en materia de Prevención, Control y Represión del Abuso y del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y de Sustancias Psicotrópicas", que ingresó al Congreso de la República, vía dación en cuenta el 26 de abril junio 2020.

Cabe precisar que, mediante Decreto de Urgencia 053-2020, se confiere la facultad de establecer las prórrogas, de suspensión de plazos de los procedimientos administrativos, mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros; teniendo a su vez, la fecha límite 10 de junio de 2020. El grupo de trabajo señala que no es congruente la suspensión de plazos vía Decreto Supremo, cuyo análisis constitucional se realizará sobre el Decreto de Urgencia 053-2020.

Por los motivos antes expuestos, el grupo de trabajo da por presentado, en el plazo reglamentario el tratado internacional, y por tanto, declara su admisión a trámite en sede congresal. No obstante, señala que es conveniente extender una exhortación al Poder Ejecutivo, a fin que cumpla con la presentación de los expedientes según lo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento del Congreso.

En consecuencia, para esta comisión NO se ha cumplido con el plazo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento del Congreso, para la dación en cuenta; hecho que ha generado una infracción normativa por parte del Poder Ejecutivo, máxime si entre la publicación de la norma y su presentación ante el Congreso de la República ha transcurrido más de 6 días; por lo que se sugiere recomendar al Poder Ejecutivo que, aunque se esté ante situaciones excepcionales o de emergencia que puedan alterar el desarrollo normal de las cosas, deben hacerse todos los esfuerzos posibles para lograr cumplir con lo que ordena la Constitución Política el Perú y las normas de desarrollo constitucional, como lo es el Reglamento del Congreso.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 239, "CARTA CONVENIO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE LA DONACIÓN DE DOSCIENTOS CINCUENTA VENTILADORES MECÁNICOS"

b) Aspectos sustanciales (contenido)

En el presente caso, se tiene que el Tratado Internacional Ejecutivo TIE 239, tiene por objeto establecer los términos y condiciones para formalizar la donación de 250 ventiladores mecánicos y suministrados que ofrece el Gobierno de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) al Gobierno De la República del Perú, con el propósito de apoyar los esfuerzos del Perú.

- La Carta Convenio señala que la recepción de la donación por parte del Gobierno determina la transferencia de la titularidad y responsabilidad por su uso y los riesgos asociados.
- Asimismo, establece que el uso de la donación no puede ser usado para propósitos de las fuerzas militares, policiales o de seguridad, o de prisiones, ni tampoco serán destinadas para apoyar a individuos u organizaciones asociadas al terrorismo.
- Finalmente, se detalla la descripción de los equipos y suministros que comprende la donación, incluida una valorización referencial, así como la relación de los 28 hospitales a lo largo del territorio nacional en los que el Ministerio de Salud asignará los ventiladores mecánicos.

A criterio del informe del grupo de trabajo, de conformidad con el Informe (DGT) N.º 018-2020, del Ministerio de Relaciones Exteriores, el objeto del TIE N.º 239 no se identifica con ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 56º de la Constitución Política; ya que:

- No versa sobre derechos humanos.
- No versa sobre soberanía, dominio o integridad del Estado.
- No versa sobre defensa nacional.
- No genera obligaciones financieras para el Estado.
- No crea, modifica ni suprime tributos.
- No exige la modificación o derogación de alguna ley.
- No requiere medidas legislativas para su implementación o su ejecución.
- No afecta disposiciones constitucionales.

El informe señala que, la Carta Convenio reúne los elementos formales exigidos por el derecho internacional para ser considerada como tratado y que el formato de "Carta Convenio" ya se ha empleado, también, para formalizar otros tratados en el ámbito de cooperación internacional.

Cabe precisar, el referido informe señala que la donación de los 250 ventiladores mecánicos y suministros al Perú se recibe en calidad de cooperación no reembolsable; lo cual, **no implica una obligatoriedad financiera al Estado Peruano.**

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 239, "CARTA
CONVENIO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LOS
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE LA
DONACIÓN DE DOSCIENTOS CINCUENTA
VENTILADORES MECÁNICOS"**

También expresamente afirma que el TIE materia de estudio no exige modificaciones o derogaciones de leyes, y menciona que no afecta disposiciones constitucionales; es decir, no se evidencia que se requieran modificaciones o derogaciones de leyes ni atentarían disposiciones constitucionales; por lo que es posible concluir que el TIE cumple con los requisitos para ser considerado constitucional.

En consecuencia, independientemente de la idoneidad, eficiencia o conveniencia del Tratado Internacional Ejecutivo 239, se coincide con la conclusión del Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos; en el sentido de que el citado TIE cumple con los requisitos constitucionales establecidos en los artículos 56, 57 y 118 inciso 11 de la Constitución Política del Perú, para ser calificado como Tratado Internacional Ejecutivo..

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento ha procedido a evaluar el Tratado Internacional Ejecutivo 239, "Carta Convenio entre la República del Perú y los Estados Unidos de América sobre la Donación de Doscientos Cincuenta Ventiladores Mecánicos"; ratificado por Decreto Supremo 018-2020-RE, y concluye en que dicha norma **CUMPLE** con lo dispuesto por los artículos 56, 57 y 118 inciso 11 de la Constitución Política del Perú y la Ley 26647, Ley que establece normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado Peruano, pero no ha sido puesta en conocimiento del Congreso de la República en el plazo que establece el artículo 92 del Reglamento del Congreso; por lo que **RECOMIENDA** al Poder Ejecutivo a poner la mayor diligencia para cumplir con su obligación constitucional de dar cuenta al Congreso de la República dentro del plazo establecido.

Dese cuenta.
Sala Virtual de Comisiones.
Lima, 18 de mayo de 2021.

Luis Alberto Valdez Farias
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 239, "CARTA
CONVENIO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LOS
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE LA
DONACIÓN DE DOSCIENTOS CINCUENTA
VENTILADORES MECÁNICOS"**