

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 240, "ENMIENDA N° DIECIOCHO AL CONVENIO DE DONACIÓN ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ (CONVENIO DE DONACIÓN DE USAID N° 527-0426)"

**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 240, "Enmienda N° Dieciocho al Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República del Perú (Convenio de Donación de USAID N° 527-0426)", publicado en el diario oficial "El Peruano" el 30 de julio 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 FARÍAS, 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 240, "Enmienda N° Dieciocho al Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República del Perú (Convenio de Donación de USAID N° 527-0426)", ratificado mediante Decreto Supremo N° 020-2020-RE, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 30 de julio de 2020.

Mediante Oficio N° 128-2020-PR, el Poder Ejecutivo dio cuenta de dicha norma, la misma que fue remitida a la Comisión de Constitución y Reglamento, el día 03 de agosto 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, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos. El mencionado grupo de trabajo se instaló el 11 de mayo de 2020.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 240, "ENMIENDA N° DIECIOCHO AL CONVENIO DE DONACIÓN ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ (CONVENIO DE DONACIÓN DE USAID N° 527-0426)"

La Comisión de Constitución y Reglamento derivó el referido tratado al mencionado grupo de trabajo, mediante Oficio 409-2020-2021-CCR-CR, de fecha 21 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 septiembre de 2020.

El informe antes mencionado fue puesto a consideración y votación en la Vigésima Quinta 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.

(...)"

- 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

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 240, "ENMIENDA N° DIECIOCHO AL CONVENIO DE DONACIÓN ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ (CONVENIO DE DONACIÓN DE USAID N° 527-0426)"

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 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

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 240, "ENMIENDA N° DIECIOCHO AL CONVENIO DE DONACIÓN ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ (CONVENIO DE DONACIÓN DE USAID N° 527-0426)"

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 57° 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 56° 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).
- 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

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 240, "ENMIENDA N° DIECIOCHO AL CONVENIO DE DONACIÓN ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ (CONVENIO DE DONACIÓN DE USAID N° 527-0426)"

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 el 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 240, fue ratificado por Decreto Supremo 020-2020-RE, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 30 de julio de 2020 y puesto en conocimiento del Congreso con fecha 03 de agosto de 2020, es decir, dentro de los tres (3) días posteriores a su publicación en el diario oficial.

En consecuencia, para esta comisión SI se ha cumplido con el plazo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento del Congreso, para la dación en cuenta.

b) Aspectos sustanciales (contenido)

En el presente caso, se tiene que el Tratado Internacional Ejecutivo TIE 240, tiene por objeto: (I) Incrementar el monto otorgado por USAID a la fecha por el monto de setenta y tres millones noventa y ocho mil ciento cincuenta y siete dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 73,098,157); (II) Incrementar el total de la contribución estimada de USAID incluyendo el monto de ochenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 80,000,000); (III) Ajustar el monto

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 240, "ENMIENDA N° DIECIOCHO AL CONVENIO DE DONACIÓN ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ (CONVENIO DE DONACIÓN DE USAID N° 527-0426)"

de la Contribución del Donatario; (IV) Cambiar el Plan Financiero Ilustrativo adjunto como Cuadro 1 del Convenio de Donación; y (V) Modificar la fecha de terminación del Convenio Donación.

A criterio del informe del grupo de trabajo, de conformidad con el Informe (DGT) N.º 021-2020, del Ministerio de Relaciones Exteriores, el objeto del TIE N° 240 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 Enmienda no modifica los objetivos del Convenio , por tanto, se mantiene su alineación con la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional; asimismo, el informe señala que no se requiere contribución adicional bajo convenio de acuerdo a lo expresado en la propuesta y que dichas modificaciones **no establece compromiso económico para el Estado Peruano.**

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 240, 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 la "Enmienda N° Dieciocho al Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República del Perú (Convenio de Donación de USAID N° 527-0426"; ratificado por Decreto Supremo 005-2020-RE, y concluye en que dicha norma

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 240, "ENMIENDA N°
DIECIOCHO AL CONVENIO DE DONACIÓN ENTRE
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ (CONVENIO DE DONACIÓN
DE USAID N° 527-0426)"**

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, y con lo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento del Congreso.

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

Luis Alberto Valdez Farias
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento