



Informe del Tratado Internacional Ejecutivo 240, Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo - Comisión de Constitución y Reglamento.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la universalización de la salud"

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 240 PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Tratado Internacional Ejecutivo N° 240, que ratifica la "Enmienda N° Dieciocho al Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República del Perú (Convenio de Donación de USAID No. 527-0426)" fue suscrita el 30 de junio de 2020.

El presente informe fue aprobado por unanimidad, en la Primera Sesión Extraordinaria del grupo de trabajo del 28 de setiembre del 2020, por los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos, Carmen Omonte Durand, Carlos Mesía Ramírez y Gino Costa Santolalla, presentes en la sesión virtual.

1.- Antecedentes

1.1.- Aspectos procedimentales

El Tratado Internacional Ejecutivo N° 240, ratifica la "Enmienda N° Dieciocho al Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República del Perú (Convenio de Donación de USAID No. 527- 0426)" fue suscrita el 30 de junio de 2020, y publicada mediante Decreto Supremo N.º 020 -2020-RE, de 29 de julio del 2020.

El mencionado Tratado Internacional se publicó en el Diario Oficial El Peruano, el 30 de julio 2020, e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 03 de agosto de 2020, mediante Oficio N° 128-2020-PR.

Fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante proveído de la Oficialía Mayor, el 05 de agosto del 2020.

Seguidamente se dispuso el envío del Tratado Internacional Ejecutivo N° 240, mediante Oficio N° 409-2020-2021-CCR-CR, de 20 de agosto del 2020, al Grupo de Trabajo

encargado del Control Constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su estudio e informe.

1.2.- Cumplimiento de Requisitos Formales

El Tratado Internacional Ejecutivo N° 240-2020, ha sido publicado con cargo a dar cuenta al Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en el 57 de la Constitución Política.

El referido Tratado, se ha publicado de conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 6 de la Ley 26647, que regula las normas sobre los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano.

El Decreto Supremo N° 020-2020-RE, se ha suscrito por el Presidente de la República y ha sido refrendado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, al amparo de lo previsto en el numeral 11 del artículo 118° de la Constitución Política, por el que se confiere al Presidente de la República la potestad de dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados.

El mencionado Tratado Internacional se publicó en el Diario Oficial El Peruano, el 30 de julio 2020, e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 03 de agosto de 2020, mediante Oficio N° 128-2020-PR, cumpliendo el plazo establecido en el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República.

1.2.- Marco Normativo del Tratado Internacional Ejecutivo N° 240

- Constitución Política del Perú, artículos 56 y 57, artículo 118, inciso 11
- Reglamento del Congreso de la República, artículo 92
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados
- Artículos 4 y 6 de la Ley N.º 26647 que establece normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano

2.- Marco Constitucional y Reglamentario del Tratado Internacional Ejecutivo N° 239

2.1. El Control Constitucional de los Tratados Ejecutivos

El artículo 56 de la Constitución Política del Perú dispone que el Congreso de la República debe aprobar los Tratados Internacionales, antes de su ratificación por el Presidente de la República, cuando versen sobre materia de derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional y cuando se trate de obligaciones financieras del Estado. Asimismo, se requerirá dicha aprobación cuando

contengan, creen, modifiquen o supriman tributos; o aquellos tratados que exijan modificación o derogación de alguna ley, o requieran medidas legislativas para su ejecución.

Ahora bien, en el caso de los Tratados Internacionales que no versen sobre las materias a las que hace referencia el artículo previamente citado, la Constitución dispone en su artículo 57 que el Poder Ejecutivo está facultado para celebrarlos, ratificarlos o adherirse a ellos sin aprobación previa del Congreso, pero siempre, con la obligación de dar cuenta, posteriormente, al Congreso de la República.

En aplicación del mandato constitucional establecido en el artículo 57 de la Constitución el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República dispone que el Poder Ejecutivo dará cuenta al Congreso, o a la Comisión Permanente, de los Tratados Internacionales Ejecutivos dentro de los tres (3) días útiles posteriores a su celebración. De omitirse este trámite, el Reglamento establece que se suspenderá la aplicación del Convenio.

Retomando el trámite en sede Congresal, una vez que el Tratado Internacional Ejecutivo sea remitido al Congreso; éste, a su vez, lo envía a la Comisión de Constitución y Reglamento y a la Comisión de Relaciones Exteriores, las que emitirán un dictamen en el plazo de 30 días útiles.

A partir de lo expuesto, en el presente informe se utilizarán como parámetros de control del Tratado Internacional Ejecutivo, a la Constitución Política y al Reglamento del Congreso.

2.2.- Tratados Internacionales Ejecutivos artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República

El artículo 92 del Reglamento del Congreso señala lo siguiente:

“Artículo 92.- Procedimiento de Control sobre los tratados ejecutivos

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 fuer diferente la denominación que en los mismos convenios internacionales se expresen, y solo 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 la 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 de 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 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.

(...)".

2.3. Antecedentes y Contenido del Tratado Internacional Ejecutivo N° 240

El Tratado Internacional Ejecutivo ratifica "Enmienda N° Dieciocho al Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República del Perú (Convenio de Donación de USAID No. 527- 0426)" fue suscrita el 30 de junio de 2020.

Es importante recordar que la Enmienda se enmarca a su vez en el "Convenio General entre el Perú y los Estados Unidos de América sobre Cooperación Técnica" y en el "Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República del Perú (Convenio de Donación de USAID No. 527-0426)", los cuales fueron suscritos el 25 de enero de 1951, y el 20 de setiembre de 2012 (respectivamente) y se encuentran en vigor.

La Enmienda tiene como 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) de conformidad con el Artículo 3, sección 3.1(a); (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) de conformidad con el Artículo 3, sección 3.1(b); (iii) Ajustar el monto de la Contribución del Donatario de conformidad con el artículo 3, sección 3.2(b); (iv) Cambiar el Plan Financiero Ilustrativo adjunto como Cuadro 1 del Convenio de Donación; y, (v) Modificar la fecha de terminación del Convenio Donación.

La Enmienda será beneficiosa porque brindará donaciones al Programa Perú y el Programa Regional del Convenio de Donación de USAID No. 527-0426.

A través de la Enmienda se introducen cinco (5) modificaciones al Convenio de Donación en su forma previamente enmendada.

La primera modificación está referida a la sección 3.1(a) del artículo 3 del Convenio de Donación - "*Contribución de USA/O*", a fin de incrementar la Donación concedida por el Gobierno de los Estados Unidos de América a través de USAID. En ese sentido, USAID otorga al Perú un incremento adicional en setenta y tres millones noventa y ocho mil ciento cincuenta y siete dólares de los Estados Unidos de América (US\$73, 098,000). Con este incremento, el total donado por USAID asciende a quinientos noventa y tres millones setecientos noventa y seis mil cuatrocientos setenta y cuatro dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 593,796,474), dado que se suman el citado monto considerado en la Enmienda al aporte de quinientos veinte millones seiscientos noventa y ocho mil trescientos diecisiete dólares de los Estados Unidos de América⁷ (US\$ 520,698,317), efectuado en el marco del Convenio de Donación junto con todas las Enmiendas.

La segunda modificación, de conformidad con el artículo 3, sección 3.1 (b), busca incrementar el total de la contribución estimada de USAID por el monto de ochenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 80,000,000). Así, cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos de América US\$ (50,000,000) serán ejecutados a través del Programa Bilateral del Perú y treinta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 30,000,000) a través del Programa Regional, para actividades en el Perú y otros países de la región.

La tercera modificación consiste en ajustar el monto de la Contribución del Donatario de conformidad con el artículo 3, sección 3.2(b).

La cuarta modificación busca sustituir el Plan Financiero Ilustrativo adjunto como cuadro 1 al Convenio de Donación, por aquel anexado a la Enmienda. En este sentido, el nuevo Plan Financiero Ilustrativo refleja el monto de la contribución realizada con ocasión del Convenio de Donación modificado por las Enmiendas del N° Uno al Diecisiete, así como aquella realizada en virtud de la Enmienda, que es objeto del presente informe, detallando las sumas destinadas a cada uno de los Objetivos de Desarrollo del Convenio de Donación. Las modificaciones de carácter financiero introducidas por la Enmienda pueden resumirse en el cuadro comparativo que obra en el expediente.

La quinta modificación extiende el plazo de terminación del Convenio de Donación hasta el 30 de septiembre de 2024.

Para determinar la vía de perfeccionamiento de la Enmienda, conforme a los criterios establecidos en la Constitución Política del Perú, la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores analizó el texto de la Enmienda, y las opiniones técnicas emitidas por la Dirección de Cooperación Internacional, dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, que ejerce funciones rectoras en materia de cooperación internacional; la Agencia Peruana de Cooperación Internacional¹, en su calidad de organismo adscrito al Sector Relaciones Exteriores responsable, entre otros, de supervisar la cooperación internacional no reembolsable; la Presidencia del Consejo de Ministros²; la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas³; y, el Ministerio del Ambiente⁴.

Como resultado de la evaluación realizada por la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, se emitió el informe (DGT) N° 021-2020, del 3 de julio de 2020, en el cual se concluye que el perfeccionamiento interno de la Enmienda debe efectuarse por la vía simplificada, dispuesta en el artículo 57° de la Constitución Política y el segundo párrafo del artículo 2° de la Ley N° 26647, dado que dicho instrumento, relativo a asuntos de cooperación internacional, no versa sobre las materias previstas en el artículo 56° de la Constitución Política del Perú. Asimismo, dicha Enmienda, tampoco crea, modifica o suprime tributos; ni exige la modificación o derogación de alguna norma con rango de ley, ni requiere la adopción de medidas legislativas para su adecuada ejecución.

2.4. Análisis Constitucional del Tratado Internacional Ejecutivo N° 240

Conforme se reseñó previamente, un Tratado Internacional Ejecutivo puede ser “*aprobado*”, sin necesidad del requisito de “*aprobación del Congreso de la República*”,

¹ Opinión de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, Opinión técnica del 18 de junio de 2020, Informe N° 0093-2020-APCI/OAJ del 28 de junio de 2020.

² Opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros, Informe D000781-2020-PCM-OGAJ del 26 de junio de 2020, Oficio N° D000126-2020-PCM-OGPP del 27 de junio de 2020 Oficio N° D000099-2020-PCM-OGPP del 8 de mayo de 2020.

³ Opinión del Ministerio del Ambiente, Oficio N° 00442-2020-MINAM/SG del 26 de junio de 2020, Informe N° 00054-2020-MINAM/SG/OGPP/OCAI del 25 de junio de 2020, Informe N° 00195-2020-MINAM/OGPP/OPPMI del 25 de junio de 2020, Informe N° 00225-2020-MINAM/SG/OGAJ del 26 de junio de 2020.

⁴ Opinión de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas, Oficio N° 000090-2019-DV-DCG del 25 de junio de 2020.

siempre y cuando verse sobre materias que no sean: derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado.

Asimismo, un Tratado Internacional Ejecutivo no requerirá la aprobación previa del Congreso siempre y cuando no tenga por objeto crear, modificar o suprimir tributos, ni requiera medidas legislativas para su ejecución.

Conforme señala el Informe de Perfeccionamiento de la Dirección General de Tratados (DGT) N.º 021-2020, de 03 de julio de 2020, en el cual se concluye que el perfeccionamiento interno del Acuerdo debe efectuarse por la vía dispuesta en el primer ° del artículo 2º de la Ley N° 26647, dado que dicho instrumento no versa sobre las materias previstas en el artículo 56º de la Constitución Política del Perú, es decir, no versa sobre derechos humanos; soberanía, dominio o integridad del Estado; defensa nacional ni sobre obligaciones financieras del Estado.

El mencionado informe agrega que dicho Acuerdo tampoco crea, modifica o suprime tributos, ni exige la modificación o derogación de alguna norma con rango de ley ni requiere adopción de medidas legislativas para su ejecución.

En consecuencia, dicho informe concluye en que el Presidente puede ratificar la Enmienda N° Dieciocho al Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República del Perú (Convenio de Donación de USAID No. 527- 0426)" fue suscrita el 30 de junio de 2020, , y formar parte del derecho nacional en virtud del artículo 55 de la Constitución Política.

En el objeto del Acuerdo no se identifica ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 56º de la Constitución Política.

Tal como señala el Informe citado, informe (DGT) N° 021-2020, del 3 de julio de 2020, bajo análisis no requiere medidas legislativas para su implementación o su ejecución, tal como se ha podido apreciar en los Informes de las diferentes entidades y sectores públicos, documentación que consta y forma parte integrante del expediente del convenio. Cabe destacar que el Tratado Internacional Ejecutivo ratifica "Enmienda N° Dieciocho al Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República del Perú (Convenio de Donación de USAID No. 527- 0426)" , no entraña la asunción de ninguna obligación financiera del Perú, en términos del inciso 4 del artículo 56º de la Constitución Política, frente a los Estados Unidos de América.

Se alude al criterio del Tribunal Constitucional⁵, a propósito de la potestad del

⁵ Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el proceso de inconstitucionalidad que se siguió contra el Acuerdo de Libre Comercio Perú - Chile (Exp. N° 0002-2009-PI/TC)

Poder Ejecutivo para ratificar directamente ciertos tratados sin la aprobación previa del Congreso en virtud de la facultad prevista en el primer párrafo del artículo 57° de la Constitución Política del Perú, que *"su competencia, por razón de la materia y la función de gobierno y administración, delimita el ámbito de su competencias para obligar internacionalmente al Estado, en temas tales como los acuerdos de cooperación técnica internacional, bilaterales o multilaterales (. ..) que no supongan la modificación de leyes nacionales_".*

El referido criterio del Tribunal Constitucional resulta aplicable al caso materia del presente informe, considerando que, no se requiere la edificación, derogación ni emisión de normas con rango de ley para su implementación o ejecución, tal como ya ha sido expresado.

De modo coincidente, este Grupo de Trabajo es de la opinión que el tratado bajo análisis tampoco encuadraría en el supuesto establecido en el artículo 56° de la Constitución, cuando excluye aquellos tratados que requieran medidas legislativas para su aplicación.

En suma, en el presente caso, se observa que el Acuerdo no trata sobre ninguno de los temas establecidos 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, obligaciones financieras del Estado. Asimismo, no crean, modifican o suprimen tributos, y no requieren medidas legislativas para su ejecución.

3.- Conclusiones

Los miembros del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, luego de revisar el Tratado Internacional Ejecutivo N° 240, mediante el cual se ratifica "Enmienda N° Dieciocho al Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República del Perú (Convenio de Donación de USAID No. 527- 0426)", concluye que:

3.1.- El Tratado Internacional Ejecutivo N° 240, cumple con los requisitos establecidos en los artículos 56, 57 y 118 inciso 11 de la Constitución Política del Perú, para ser calificado como Tratado Internacional Ejecutivo.

Asimismo, cumple con lo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento del Congreso y en la Ley 26647, que establece normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano.

3.2.- Aprobado que sea el presente informe remítase a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 28 setiembre 2020

Dese cuenta

Sala Virtual