



INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL
TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 224
PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Tratado Internacional Ejecutivo N° 224, “Enmienda N° Dieciséis al Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República del Perú (Convenio de Donación USAID N° 527-0426)”.

El presente informe fue aprobado por unanimidad en la sexta sesión ordinaria de 10 de julio 2020, por los señores Congresistas Ali Mamani, Isaías Pineda, Carmen Omonte, Carlos Mesía, Robinson Gupioc y Gino Costa, integrantes presentes en la presente sesión.

1.- Antecedentes

1.1.- Aspectos procedimentales

El Tratado Internacional Ejecutivo N° 224, ratifica el acuerdo entre los Estados Unidos de América y la República del Perú, mediante Decreto Supremo N° 057-2019-RE,

El mencionado Tratado Internacional fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 09 de diciembre de 2019. Ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 22 de abril de 2020, mediante Oficio N° 035-2020-PR.

Fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante proveído de la Oficialía Mayor el 24 de abril 2020.

Seguidamente se dispuso el envío del Tratado Internacional Ejecutivo N° 224, mediante Oficio N° 092-2020-2021-CCR-CR, del 14 de mayo del 2020, que ingresa el 19 de mayo del mismo año, 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° 224-2020, 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° 057-2019-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.

Por su parte, el Reglamento del Congreso de la República en su artículo 92 segundo párrafo dispone que:

*“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”.*¹

Por lo que, la norma reglamentaria, establece el requisito de presentación del Tratado Internacional Ejecutivo, en el plazo de tres días útiles a partir de su publicación, y agrega que la omisión a dicho trámite genera que dicho instrumento internacional no surta efectos internos.

En el presente caso, el tratado fue publicado el 09 de diciembre de 2019, sin embargo se bien se dio cuenta al Congreso de la República el 22 de abril del 2020, mediante Oficio N° 035-2020-PR, con lo cual, si bien se ha cumplido con dar cuenta del Tratado Internacional Ejecutivo al Poder Legislativo, dicho cumplimiento no se ha efectuado en el plazo establecido por el Reglamento del Congreso de la República, por lo que este extremo, resulta necesario verificar si existen fundamentos que justifiquen dicha situación; y de ese modo admitir a trámite la dación en cuenta al Congreso.

a) *Ingreso documental al Congreso de la República, a partir del 01 de octubre del 2019 al 15 de marzo 2020*

Por Decreto Supremo N° 165-2019, de 30 de setiembre 2019, se disolvió el Congreso de la República, y se convocó a nuevas elecciones congresales el 26 de enero 2020, para completar el Periodo Parlamentario 2016-2021. El artículo 3, del Decreto Supremo N° 057-2019-RE, dispuso que la dación en cuenta del tratado internacional se realizaría al nuevo Congreso.

Cabe anotar que en el periodo del interregno parlamentario, a que se contrae el artículo 135 de la Constitución Política, sólo se encontraba en funcionamiento la Comisión Permanente, habiéndose suspendido la actividad funcional de las Comisiones Ordinarias del Congreso de la República, entre ellas, la Constitución y Reglamento; y la Comisión de Relaciones Exteriores, órganos encargados de dictaminar los mencionados tratados internacionales, en armonía de lo previsto en el tercer párrafo del artículo 92 del Reglamento del Congreso.

Por lo que, habiéndose extendido la etapa del interregno parlamentario, del 01 de octubre del 2019, al 15 de marzo del 2020, fecha en la que se instaló el nuevo Congreso, no existía la posibilidad material de presentar el Tratado Internacional Ejecutivo, en el plazo de tres (3) días posteriores al de su publicación.

En consecuencia, advertida esta situación, resulta recomendable que a futuro se evalúe una reforma constitucional o reglamentaria, que prevea la regulación de la situación antes descrita, proponiendo una regulación que integre el mandato contenido en el artículo 135 de la Constitución Política y lo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento del Congreso.

▪ *Ingreso documental al Congreso de la República a partir del 16 de marzo 2020*

En lo que se refiere al ingreso de documentos a partir del 16 de marzo del 2020, fecha en la que se instala el nuevo Congreso de la República, es de precisar, que esta 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

¹ El subrayado es nuestro.

nacional por las graves circunstancias sanitarias producidas por el Covid-19, la misma que ha sido ampliada en varias ocasiones.

Dentro de las medidas que se dictan desde el ejecutivo, 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 sucesivas². Esta referencia aplica al ingreso del Tratado Internacional Ejecutivo N° 224, que ratifica el acuerdo, que ingresó al Congreso de la República, vía dación en cuenta el 22 de abril del 2020.

Siendo esta suspensión de plazos administrativos, que de manera excepcional y por razones de la emergencia decretada por el gobierno, a la que estaría sujeta la dación en cuenta del Tratado Internacional Ejecutivo, objeto del presente informe, al haber ingresado el 22 de abril del 2020, y no en los tres días posteriores a su publicación (09 de diciembre 2019), como lo dispone el segundo párrafo del artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República.

Por lo que, atendiendo a los fundamentos jurídicos y hechos expuestos, el Grupo de Trabajo da por presentado, en el plazo reglamentario, el Tratado Internacional Ejecutivo N° 224, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 09 de diciembre 2019 e ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el 22 de abril del 2020, mediante Oficio N° 035.-2020-PR, y por tanto, declara su admisión a trámite en sede congresal.

1.3.- Marco Normativo del Tratado Internacional Ejecutivo N° 224

- 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° 224

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

² El Decreto de Urgencia N° 026-2020, publicado el 15 de marzo 2020, por el que se dispone la suspensión de plazos en los procedimientos administrativos, hasta por treinta (30) días hábiles; norma modificada por el Decreto de Urgencia N° 29-2020, de 20 de marzo 2020, que dispone la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos, sujetos a silencio positivo o negativo, hasta por treinta (30) días hábiles posteriores al 21 de marzo, la misma que se proyecta hasta el 04 de mayo del año en curso.

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, que en el caso bajo análisis es la fecha de publicación en el Diario Oficial El Peruano, esto es el 23 de noviembre de 2019. 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; este, 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 fuere 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 Ejecutivo Internacional N° 224

El Tratado Internacional Ejecutivo N.º 224, “Enmienda N° Dieciséis al Convenio de Donación entre los Estados Unidos de Norteamérica y la República del Perú (Convenio de Donación USAID N° 527-0426)”, se enmarca en el Convenio General entre el Perú y los Estados Unidos de América (USAID 527-0426)”, los cuales fueron suscritos el 25 de enero 1951 y el 20 de setiembre del 2012 (respectivamente) y están en vigor.

El objetivo de la enmienda, de conformidad con el numeral 3 de la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 057-2019, RE, es el siguiente: i) incrementar el monto otorgado por USAID a la fecha, hasta por el monto de US\$ 12, 200,000 (doce millones doscientos mil dólares de los Estados Unidos de América), de conformidad con el artículo 3, sección 3.1 (a); y cambiar el Plan Financiero Ilustrativo adjunto como cuadro 1 del Convenio de Donación. Además, se agrega que la donación que realiza USAID estará dirigida al

Programa Regional de Convenio de Donación, por lo que no requiere contrapartida nacional.³

En cuanto al perfeccionamiento de la enmienda, el Informe (DGT) N° 065-2019 de la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, señala en el numeral 10 que: *“La Enmienda fue suscrita el 30 de setiembre del 2019 por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Néstor Popolizio Bardales, quien en virtud de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, puede celebrar todo acto relativo a la celebración de tratados sin que sea necesario que acredite Plenos Poderes*⁴. En el mismo sentido, el Decreto N° 031-2007 por el que se *“Adecuan normas nacionales sobre el otorgamiento de plenos poderes al Derecho Internacional Contemporáneo”*, reconoce que el Ministro de Relaciones Exteriores puede firmar tratados sin requerir de Plenos Poderes”.

2.4. Análisis Constitucional del Tratado Internacional Ejecutivo N° 224

Conforme se reseñó previamente, constitucionalmente un Tratado Internacional Ejecutivo puede ser *“aprobado”*, sin necesidad del requisito de, *“aprobación del Congreso de la República”*, 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 tengan por objeto crear, modificar o suprimir tributos, ni requieran medidas legislativas para su ejecución.

Conforme señala el Informe de la Dirección General de Tratados (DGT) N.º 065.-2019, de 21 de noviembre de 2019, del Ministerio de Relaciones Exteriores⁵, concluye que la Enmienda no se identifica con ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 56 de la Constitución Política del Perú. En efecto, en la Enmienda no se aprecian compromisos internacionales relacionados con derechos humanos; soberanía, dominio o integridad del Estado; defensa nacional, obligaciones financieras del Estado; tampoco crea modifica o suprime tributos ni exige la modificación o de derogación de alguna norma con rango de ley ni requiere la adopción de medidas legislativas para su adecuada ejecución.

El mismo informe, en el numeral 31, se precisa que la enmienda no genera obligaciones financieras para la República del Perú, en los términos establecidos en el artículo 56 de la Constitución Política del Perú. Siendo dicho criterio congruente con el pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto del supuesto de obligaciones financieras del Estado, previsto en el inciso 4 del artículo 56 de la Constitución Política del Perú, según sentencia recaída en el proceso de inconstitucionalidad contra el Acuerdo de Libre Comercio Perú – Chile (Expediente 002-2009 PI/TC).

La mencionada sentencia señaló: *“se entiende que un tratado genera obligaciones financieras cuando éstas exigen al Estado erogaciones económicas internas o externas a fin de implementar su aplicación”* (fojas 45). Situación que no se presenta en el Acuerdo objeto del presente informe.

Así como tampoco requiere de modificación, derogación ni emisión con rango de ley para su ejecución, en congruencia con la sentencia antes mencionada que a la vez se pronunció a propósito de la potestad del Poder Ejecutivo para ratificar directamente

³ El subrayado es nuestro.

⁴ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, artículo 7: “2.- En virtud de sus funciones y sin tener que presentar plenos poderes, se considerara que representan a su Estado: a) los jefes de estado, jefes de gobierno y los ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un Tratado (...)”.

ciertos tratados sin la aprobación previa del Congreso de la República, señalando que: *“su competencia por razón de materia y la función de gobierno y la administración, delimita el ámbito de sus competencias para obligar internacionalmente al Estado, en temas tales como acuerdos de cooperación técnica internacional, bilaterales o multilaterales (...) que no supongan la modificación de leyes nacionales”*.⁶ (fojas 77).

En consecuencia, dicho informe concluye en que el Presidente puede ratificar internamente la “Enmienda N° Dieciséis al Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República del Perú (Convenio de Donación USAID N° 527 - 0426)” mediante Decreto Supremo.

El objeto de la Enmienda no se identifica con ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 56° de la Constitución Política, y que la Enmienda tiene como objeto la donación de USAID al Programa Regional del Convenio de Donación, sin requerir contrapartida nacional.⁷

Tal como señala el Informe citado, la Enmienda N° Dieciséis al Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República del Perú (Convenio de Donación USAID N° 527-0426, bajo análisis no requiere medidas legislativas para su implementación o su ejecución.

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

Al análisis y coincidiendo con el informe del Ministerio de Relaciones Exteriores, es pertinente traer lo señalado por el Supremo Intérprete de nuestra Constitución, cuando refiere que:

“76. Por ello, de la Constitución peruana se desprende que los tratados simplificados son los acuerdos internacionales sobre materias de dominio propio del Poder Ejecutivo, tales como los acuerdos arancelarios, comerciales, de inversión, servicios o de libre circulación de personas, servicios y mercaderías entre países, que son, claramente, asuntos que atañen al Poder Ejecutivo.

77. En efecto, 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, los acuerdos de complementación económica y/o los tratados de libre comercio que incorporan preferencias arancelarias, de libre circulación de personas, bienes, servicios y demás mercaderías, entre países o de organismos internacionales, que no supongan la modificación de leyes nacionales”⁸.

En suma, en el presente caso, se observa que el Acuerdo no aborda 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° 224, mediante el cual se ratifica la

⁶ El subrayado es nuestro.

⁷El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en este sentido en la Sentencia recaída en el Expediente N° 002-2009-AI, fundamento jurídico 45: “ (...) se entiende que un tratado genera obligaciones financieras cuando éstas exigen al Estado erogaciones económicas internas o externas a fin de implementar su aplicación”.

⁸Sentencia recaída en el Expediente N° 002-2009-AI

Enmienda N° Dieciséis al Convenio de Donación entre los Estados Unidos de América y la República del Perú (Convenio de Donación USAID N° 527-0426)", concluye que:

- 3.1.- El Tratado Internacional Ejecutivo N° 224, 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.- Se recomienda se evalúe la formulación de una reforma constitucional o reglamentaria, que prevea la regulación descrita en el numeral 1.2 del presente informe, que concuerde lo normado en el artículo 135 de la Constitución Política y lo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento del Congreso, en cuanto al plazo de presentación, de los tratados internacionales ejecutivos, vía dación en cuenta al Parlamento.

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

Lima, 07 de agosto 2020

Dese cuenta

Sala Virtual