

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 225 PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Tratado Internacional Ejecutivo N° 225, ratifica el “Acuerdo Administrativo entre la Delegación de la Unión Europa en la República del Perú y el Gobierno de la República del Perú relativo a la observación de las Elecciones Congresales Extraordinarias del 26 de enero de 2020” suscrito el 9 de diciembre 2019.

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° 225-2020, ratifica el “Acuerdo Administrativo entre la Delegación de la Unión Europa en la República del Perú y el Gobierno de la República del Perú relativo a la observación de las Elecciones Congresales Extraordinarias el 26 de enero de 2020, mediante Decreto Supremo N° 001-2020-RE.

El mencionado Tratado Internacional Ejecutivo fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 04 de enero de 2020. 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 del 2020.

Seguidamente se dispuso el envío del Tratado Internacional Ejecutivo N° 225, 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 estudio e informe.

1.2.- Cumplimiento de Requisitos Formales

El Tratado Internacional Ejecutivo N° 225-2020, 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° 01-2020-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.

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 04 de enero de 2020, sin embargo si 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, este no se ha efectuado en el plazo establecido por el Reglamento del Congreso de la República, por lo que en 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° 001-2020-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

¹ El subrayado es nuestro.

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 ésta 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.

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 sucesivas.² Esta referencia aplica al ingreso del Tratado Internacional Ejecutivo N° 225, 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 (04 de enero 2020), 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° 225, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 04 de enero del 2020 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.

1.2.- Marco Normativo del Tratado Internacional Ejecutivo N° 225

- 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° 225

2.1. El Control Constitucional de los Tratados Ejecutivos

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.

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, que en el caso bajo análisis es la fecha de publicación en el Diario Oficial El Peruano, esto es el 04 de enero del 2020. 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 Internacional Ejecutivo N° 225

El Tratado Internacional Ejecutivo N° 225 ratifica el acuerdo entre Acuerdo Administrativo entre la Delegación de la Unión Europea en la República del Perú y el Gobierno de la República del Perú relativo a la observación de las Elecciones Congresales Extraordinarias del 26 de enero de 2020. La formalización se da a través de nota verbal del 29 de noviembre del 2019, la Unión Europea comunicó al Perú su decisión de aceptar la invitación formulada para el despliegue de una Misión de Observación Electoral. Iniciado el proceso de negociación, el 09 de diciembre 2019, se concluyó con la firma del acuerdo.

Entre los antecedentes del presente acuerdo administrativo según la exposición de motivos del tratado internacional tenemos:

“2.- El 7 de abril de 2019, el Pleno del Jurando Nacional de Elecciones acordó solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores que curse invitaciones a nombre del Gobierno peruano a diversos organismos, entre ellos a la Unión Europea, para que participen en calidad de observadores en las elecciones generales que se realizarán el 26 de enero 2020. En este sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Misión Perú ante la Unión Europea, remitió una Carta de Invitación al Servicio Europeo de Acción Exterior – Dirección de Relaciones Multilaterales y Derechos Humanos de la Unión Europea.

3.- En base a lo anterior, se realizó la visita de una Misión Exploratoria de la Unión Europea del 26 de octubre al 5 de noviembre 2019, cuyas recomendaciones dieron pie a que dicha organización internacional decidiera el despliegue de una Misión de Observación Electoral en el Perú para las elecciones congresales que se llevaran a cabo el 26 de enero 2020 (...)”.

El objetivo del acuerdo es establecer los compromisos de las Partes en relación con el despliegue de una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en el Perú para las elecciones congresales del 26 de enero 2019.

En cuanto a los beneficios que se desprenden de dicho acuerdo tenemos que la participación de observadores electorales es una práctica democrática positiva que debe promoverse, además es concordante con las disposiciones establecidas en la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, así como por el Reglamento de Observadores en Procesos Electorales, aprobado por Resolución N° 0085-2018-JNE.

El presente acuerdo cuenta con las opiniones favorables del Jurado Nacional de Elecciones y del Ministerio de Relaciones Exteriores las mismas que forman parte integrante del expediente del tratado internacional objeto de estudio.



2.4. Análisis Constitucional del Tratado Internacional Ejecutivo N° 225

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° 067-2019, de 30 de diciembre del 2019, del Ministerio de Relaciones Exteriores³, en el cual se concluye que el perfeccionamiento interno del Acuerdo debe efectuarse por la vía dispuesta en el artículo 57 de la Constitución Política y el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley 26647, dado que dicho instrumento no versa sobre las materias previstas en el artículo 56 de la Constitución Política del Perú.

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 mediante Decreto Supremo el “Acuerdo Administrativo entre la Delegación de la Unión Europa en la República del Perú y el Gobierno de la República del Perú relativo a la observación de las Elecciones Congresales Extraordinarias del 26 de enero de 2020”, y formar parte del derecho nacional en virtud del artículo 55 de la Constitución Política.

Según el mismo informe el Acuerdo reúne los requisitos formales exigidos por el derecho internacional señalados en el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 para ser considerado como un Tratado, vale decir, haber sido celebrado entes dotados de subjetividad internacional, originar derechos y obligaciones jurídicas y tener como marco regulador al derecho internacional.

En el objeto del Acuerdo no se identifica ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 56° de la Constitución Política, en tanto que el Acuerdo tiene como objeto establecer compromisos de las partes en relación con el despliegue de una misión de observación electoral de la unión europea en el Perú, para las elecciones generales del 26 de enero de 2020.

Tal como señala el Informe citado, el “Acuerdo Administrativo entre la Delegación de la Unión Europa en la República del Perú y el Gobierno de la República del Perú relativo a la observación de las Elecciones Congresales Extraordinarias del 26 de enero de 2020”, bajo análisis no requiere medidas legislativas para su implementación o su ejecución, tal como se ha podido apreciar en las opiniones favorables de la Dirección de Organismos y Política Multilateral, Dirección de Privilegios e Inmunidades y la Oficina General de Asuntos Legales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

³ Fundamento 8 de la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 052-2019-RE. (página 8 del expediente).



Además, y haciendo nuestro el argumento de la exposición de motivos, sostenemos que resulta pertinente contar con la participación de las misiones internacionales de observación electoral como garantía del desarrollo del proceso, a fin de asegurar que las votaciones traduzcan la auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y que los escrutinios sean reflejo de la voluntad del elector expresado en las urnas, de conformidad con el artículo 176° de la Constitución Política del Perú.

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 comprende 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° 225, mediante el cual se ratifica el “Acuerdo Administrativo entre la Delegación de la Unión Europa en la República del Perú y el Gobierno de la República del Perú relativo a la observación de las Elecciones Congresales Extraordinarias del 26 de enero de 2020”, concluye que:

3.1.- El Tratado Internacional Ejecutivo N° 225, 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