INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL

TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO Nº 226

PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Tratado Internacional Ejecutivo Nº 226, que ratifica el Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República del Perú relativo a privilegios e inmunidades de los observadores para las Elecciones Congresales Extraordinarias del 26 de enero de 2020, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 18 de enero de 2020.

El presente informe fue aprobado por unanimidad en la sesión ordinaria de 17 de julio 2020, por los señores Congresistas Alí Mamani Barriga, Isaías Pineda Santos, Carlos Mesía Ramírez, María del Carmen Omonte Duran, Robinson Gupioc Ríos y Gino Costa Santolalla, integrantes del grupo de trabajo.

1.- Antecedentes

1.1.- Aspectos procedimentales

El Tratado Internacional Ejecutivo Nº 226, ratifica el Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República del Perú relativo a privilegios e inmunidades de los observadores para las Elecciones Congresales Extraordinarias del 26 de enero de 2020, ratificado mediante Decreto Supremo N.º 002-2020-RE.

El mencionado Tratado internacional Ejecutivo fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 18 de enero de 2020. Ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 22 de abril de 2020, mediante Oficio Nº 035-2020-PR.

Fue remitido el 24 de abril de 2020, 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 Nº 226, 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 evaluación y elaboración del informe.

1.2.- Cumplimiento de Requisitos Formales

El Tratado Internacional Ejecutivo N° 226-2020**,** 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° 002-2020-RE, se ha suscrito por el Presidente de la República y ha sido refrendado por el Ministro 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 18 de enero del 2020, sin embargo, si bien se dio cuenta al Congreso de la República el 22 de abril de 2020, mediante Oficio N° 035-2020-PR, 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° 002-2020-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 artículo 135 de la Constitución Política y lo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento

[1] El subrayado es nuestro.

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° 226, que ratifica el Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República del Perú relativo a privilegios e inmunidades de los observadores para las Elecciones Congresales Extraordinarias del 26 de enero de 2020, 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 (18 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° 226, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 12 de febrero de 2020 e ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el 22 de abril de 2020, mediante Oficio Nº 035-2020-PR, y por tanto, declara su admisión a trámite en sede congresal.

1.3.- Marco Normativo del Tratado Internacional Ejecutivo N° 226

- 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] 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.

2.- Marco Constitucional y Reglamentario del Tratado Internacional Ejecutivo N° 226

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, que en el caso bajo análisis es la fecha de publicación en el Diario Oficial El Peruano, esto es el 29 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; 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 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 Republica 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 Nº 226

El Tratado Internacional Ejecutivo ratifica el Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República del Perú relativo a los privilegios e inmunidades de los observadores para las Elecciones Congresales Extraordinarias del 26 de enero de 2020, suscrito en Lima el 27 de diciembre de 2019 y en Washington D.C. el 3 de enero de 2020.

El objeto del Acuerdo es el reconocimiento de privilegios e inmunidades al Grupo de Observadores de la OEA designados y acreditados por dicha Organización para participar en las Elecciones Congresales Extraordinarias del 26 de enero de 2020.

Se tiene como antecedente la participación de las Misiones Internacionales de Observadores Electorales, es concordante con la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, constituye una garantía del desarrollo del proceso, asegurando que la votación es la expresión auténtica, libre y espontánea de la ciudadanía, y los escrutinios reflejen la voluntad del elector en las urnas; en cumplimiento del artículo 176 de la Constitución Política del Perú.

El Jurado Nacional de Elecciones, el 7 de octubre de 2019, solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores que invite a nombre del Gobierno Peruano a diversos organismos, entre ellos a la Organización de Estados Americanos, para participar como observadores en las elecciones congresales que se realizaron el 26 de enero de 2020; remitiéndole una carta de invitación a la Secretaría General de dicho organismo internacional.

Mediante Nota del 16 de octubre de 2019, la Secretaría General de la OEA comunicó al Perú su decisión de aceptar la invitación formulada para el despliegue de una Misión de Observación Electoral.

En virtud del Acuerdo el Perú asume compromisos teniendo como marco jurídico convencional en materia de privilegios e inmunidades aplicables a la OEA; la Carta de la Organización de Estados Americanos, aprobada mediante la Resolución Legislativa N° 11830 y en vigor en el Perú desde el 12 de febrero de 1954.

El Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización de los Estados Americanos, fue aprobado mediante la Resolución Legislativa N° 13466, en vigor desde el 20 de diciembre de 1960; y, el Acuerdo entre el Gobierno de la República Peruana y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos sobre el funcionamiento, en Lima, de la Oficina de la Unión Panamericana en el Perú, aprobado internamente mediante la Resolución Suprema N° 25 del 12 de enero de 1965, en vigor desde el 16 de enero del mismo año.

Por ello, los privilegios e inmunidades que se otorgan a los observadores de la OEA son aquellos que han sido otorgados a la OEA, a sus órganos, a su personal y a sus bienes, conforme a los acuerdos internacionales anteriormente descritos.

El acuerdo se conforma de un preámbulo y diecinueve (19) artículos y la descripción de los privilegios e inmunidades del Grupo de Observadores de la OEA, consta en el Informe (DGT) 002-2020 (paginas 3-5), que forma parte del expediente.

El Acuerdo entró en vigor en la fecha que la Secretaría General de la OEA recibió la comunicación del Gobierno peruano, confirmando el cumplimiento del procedimiento exigido por la legislación nacional; y, lo estuvo hasta que la Misión concluyó con sus labores respecto a proceso de observación.

2.4. Análisis Constitucional del Tratado Internacional Ejecutivo N° 226

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 002-2020, de 10 de enero del 2020, del Ministerio de Relaciones Exteriores[3], 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 que el Presidente puede ratificar el Acuerdo entre la República del Perú y la República Federal de Alemania mediante Decreto Supremo, y formar parte del derecho nacional en virtud del artículo 55 de la Constitución Política.

[3] Fundamento 8 de la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 002-2020-RE. (página 8 del expediente).

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, en este caso dos Estados, originar derechos y obligaciones jurídicas y tener como marco regulador al derecho internacional. En el presente caso, la celebración del tratado se efectúa mediante el canje o intercambio de notas diplomáticas.

En el objeto del Acuerdo no se identifica ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 56º de la Constitución Política, en tanto que el Acuerdo tiene como objeto el cumplimiento relativo a los privilegios e inmunidades de los observadores para las Elecciones Congresales Extraordinarias del 26 enero de 2020.

El presente acuerdo internacional cuenta con las opiniones favorables del Jurado Nacional de Elecciones, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Tratados, Dirección General de Asuntos Multilaterales y Globales, Dirección de Privilegios e Inmunidades y Oficina General de Asuntos Legales, que constan en el expediente del convenio.

De modo coincidente, este Grupo de Trabajo es de la opinión que el tratado bajo análisis no encuadraría en el supuesto establecido en el último párrafo del artículo 56º de la Constitución, cuando refiere que "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".

Al análisis 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[4] 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"[5].

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.

[4] El subrayado es nuestro.

[5] Sentencia recaída en el Expediente Nº 002-2009-AI

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 Nº 226, mediante el mediante el cual se ratifica el Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República del Perú relativo a privilegios e inmunidades de los observadores para las Elecciones Congresales Extraordinarias del 26 de enero de 2020", concluye que:

3.1.- El Tratado Internacional Ejecutivo N° 226, 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 del 2020

Dése cuenta

Sala Virtual

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MAMANI BARRIGA JIM ALI FIR 44818013 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/09/2020 16:49:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: COSTA SANTOLALLA GINO FRANCISCO FIR 10273657 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/09/2020 20:48:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MESIA RAMIREZ Carlos Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/09/2020 10:24:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PINEDA SANTOS Isaias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/09/2020 20:36:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OMONTE DURAND Maria Del Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2020 14:25:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUPIOC RIOS Robinson Dociteo FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 04/09/2020 19:08:54-0500