



Informe del Tratado Internacional Ejecutivo 246, 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° 246
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Tratado Internacional Ejecutivo N° 246, que ratifica el “Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Secundario entre los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados”, del 2 de agosto de 2010.

El presente informe fue aprobado por unanimidad, en la Quinta Sesión Extraordinaria del grupo de trabajo del 14 de diciembre del 2020, por los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos, Carmen Omonte Durand y Gino Costa Santolalla, presentes en la sesión virtual.

1.- Antecedentes

1.1.- Aspectos procedimentales

El Tratado Internacional Ejecutivo N° 246, ratifica “Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Secundario entre los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados”, publicado mediante Decreto Supremo N.º 026-2020-RE.

El mencionado Tratado Internacional se publicó el 12 de agosto del 2020, en el Diario Oficial El Peruano, e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 13 de agosto 2020, mediante Oficio N° 0143-2020-PR.

Fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante proveído de la Oficialía Mayor.

Seguidamente se dispuso el envío del Tratado Internacional Ejecutivo N° 246, mediante Oficio N°409-2020-2021-CCR-CR, de 21 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° 246-2020, 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°025-2020-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 12 de agosto del 2020, e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 13 de agosto de 2020, mediante Oficio N° 143.-2020-PR, cumpliendo el plazo – de tres días útiles - establecido en el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República.

1.2.- Marco Normativo del Tratado Internacional Ejecutivo N° 246

- 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° 246

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 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 N° 246

El "Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario/Fundamental/Básico y Medio/Secundario entre los Estados partes del Mercosur y Estados Asociados", fue suscrito por la República Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, el 2 de agosto de 2010, en la ciudad de San Juan, República Argentina.

El Protocolo tiene como objetivo garantizar la movilidad estudiantil entre sus partes, permitiendo establecer las equivalencias correspondientes entre los sistemas educativos de cada una de ellas, intercambiando información relativa a sus sistemas educativos con la finalidad de generar herramientas y armonizar los mecanismos con vistas a asegurar la mencionada movilidad estudiantil.

El Perú comunicó su intención de adherirse al Protocolo, por intermedio de la Cancillería de la República Federativa de Brasil, Estado que entonces ejercía la Presidencia Pro

Tempere del Mercosur, el 2 de noviembre de 2019. En atención a ello, la adhesión de la República del Perú se aprobó en la XCIII Reunión Ordinaria de Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur, realizada el 2 de diciembre de 2019.

El Protocolo está conformado por un preámbulo y catorce (14) artículos.

En el preámbulo del Protocolo se señala que las partes reconocen la importancia de establecer un mecanismo de intercambio que favorezca el desarrollo educativo, cultural y científico-tecnológico de los Estados, Partes y Asociados del Mercosur.

El Protocolo indica que las partes reconocerán los estudios de nivel primario/secundario, a través de sus diplomas, títulos y certificados, expedidos por instituciones educativas de gestión estatal o privada, oficialmente reconocidas conforme a las normas educativas de las respectivas partes. El referido reconocimiento se hará de acuerdo con la tabla de equivalencias.

El Protocolo prevé el reconocimiento entre las partes de los estudios incompletos realizados en los niveles primario/fundamental/básico y medio/secundario en cualquiera de las partes. Dicho reconocimiento se hará en función del mecanismo de implementación dispuesto por la CTR vigente al momento de dicho reconocimiento y en base a la tabla de equivalencias.

El Protocolo dispone que las partes actualizarán la tabla de equivalencias a través de la CTR, toda vez que haya modificaciones en los sistemas educativos de cada Estado. Así, se señala que la referida tabla será remitida al Comité Coordinador Regional (CCR), quien lo elevará a los ministros de educación de las partes, estando éstos facultados para aprobar todas las modificaciones y actualizaciones propuestas por la CTR. Una vez suscriptos, los ajustes y actualizaciones entrarán en vigencia, previa notificación al Consejo del Mercado Común (CMC) y al depositario del Protocolo.

2.4. Análisis Constitucional del Tratado Internacional Ejecutivo N° 246

Conforme se reseñó previamente, 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 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 N° 016-2020 DGT, de agosto de 2020, que concluye, en el sentido que el perfeccionamiento interno del Acuerdo debe efectuarse por la vía dispuesta en el segundo párrafo del artículo 2° de la Ley N° 26647, dado que dicho instrumento no versa sobre las materias previstas 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 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 el “Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Secundario entre los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados”, 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 56° de la Constitución Política.

Tal como señala el Informe citado, informe (DGT) N° 016-2020, de 05 de junio del 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.

Ministerio de Educación (MINEDU), a través del informe N° 137-2019-MINEDU/VMGP-DIGEBR del 8 de julio de 2019, las direcciones de educación primaria y secundaria de la Dirección General de Educación Básica Regular del Ministerio de Educación emitieron su opinión sobre el Protocolo.

Las referidas direcciones señalan que la normativa educativa de su sector reconoce los estudios efectuados en el extranjero y favorece la continuidad de los estudios de los menores que se incorporan al sistema educativo peruano.

De esta manera, las referidas direcciones concluyen en su informe que, en primer lugar, los fines del Protocolo son concordantes con los fines y principios de la Ley General de Educación, Ley N° 28044. En segundo lugar, que el Protocolo establece mecanismos

para facilitar los procesos de integración y continuidad de la formación educativa de las niñas, niños y adolescentes que se movilizan entre los países que forman parte de este. Tercero, que el mismo haría posible la integración personal, social e intercultural de las familias migrantes en el territorio subcontinental. Finalmente, que el Protocolo constituiría una plataforma para favorecer el intercambio de las experiencias en los ámbitos del currículo, la formación docente y los materiales educativos de los Sistemas Educativos comprendidos.

Por todo ello, emitieron opinión favorable sobre el referido Protocolo y expresaron que resulta conveniente la adhesión del Perú al mismo.

Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) - Dirección de Relaciones Educativas y del Deporte, por medio del memorándum (RED) N° RED00007/2020 del 27 de enero 2019, la Dirección de Relaciones Educativas y del Deporte emitió su opinión avorable al Protocolo. Asimismo, esa Dirección expresó que el Protocolo tiene por finalidad garantizar la movilidad estudiantil por medio del establecimiento de las equivalencias correspondientes, el intercambio de información relativa a los Sistemas Educativos de cada Estado y la generación de herramientas y mecanismos para asegurar dicha movilidad, objetivos que son prioritarios en materia educativa.

En esa línea, la referida Dirección General de Asuntos Económicos también ha señalado que la adhesión al Protocolo permitirá contribuir a los esfuerzos para facilitar la movilidad de niños y jóvenes en nuestra región, complementando los beneficios que se perciben de otros tratados del Mercosur, y otros esfuerzos regionales; por ejemplo, el Estatuto Migratorio que se viene negociando en la Comunidad Andina. En ese sentido, la adhesión al citado Protocolo traerá consigo importantes beneficios y ventajas para el Perú.

Cabe destacar que el Tratado Internacional Ejecutivo ratifica el "Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario/Fundamental/Básico y Medio/Secundario entre los Estados partes del Mercosur y Estados Asociados, no entraña la asunción de ninguna obligación financiera del Perú, en términos del inciso 4 del artículo 56° de la Constitución Política.

Se alude al criterio del Tribunal Constitucional¹, a propósito de la potestad del 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° 246, mediante el cual se ratifica "Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Secundario entre los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados", concluyen en que:

3.1.- El Tratado Internacional Ejecutivo N° 246, 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.

¹ 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)

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.

Dese cuenta

Sala Virtual

Lima, 14 diciembre 2020

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gino', with a stylized flourish at the end.

**CONGRESISTA GINO COSTA SANTOLALLA
COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO
COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**