



Informe del Tratado Internacional Ejecutivo 221, Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 221, ACUERDO DE SEDE ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) PARA LA REALIZACIÓN DEL CONGRESO REGIONAL SOBRE LENGUAS INDÍGENAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022

Señora Presidenta:

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, en adelante, Grupo de Trabajo, el Tratado Internacional Ejecutivo 221, “Acuerdo de Sede entre la República del Perú y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para la realización del Congreso Regional sobre Lenguas Indígenas para América Latina y el Caribe”.

Con fecha 16 de setiembre de 2021, fue derivado al Grupo de Trabajo mediante Oficio N° 161- 2021-2022-CCR-CR de la Comisión de Constitución y Reglamento, en atención a la normativa ejecutiva pendiente de ser dictaminada durante los periodos anteriores (2016-2019 y 2020-2021) y en cumplimiento del Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR, el cual señala que el Congreso de la República debe continuar con el trámite procesal parlamentario de control sobre las normas y tratados recibidos durante el periodo parlamentario anterior.

En ese sentido, el presente informe fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la Segunda Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo del 14 de marzo de 2022, por los señores congresistas **Adriana Josefina Tudela Gutiérrez, Luis Ángel Aragón Carreño, Martha Moyano Delgado y Alejandro Muñante Barrios**, presentes en la sesión virtual.

I. ANTECEDENTES

El Tratado Internacional Ejecutivo 221, fue adoptado el 12 de setiembre de 2019 y ratificado mediante Decreto Supremo 043-2019-RE, con fecha de publicación en el Diario Oficial “El Peruano” de 19 de setiembre de 2019.

Asimismo, ingresó al área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 20 de setiembre de 2019, mediante Oficio N° 250-2019-PR; y, el mismo día, fue remitido a las comisiones de Constitución y Reglamento, y a la de Relaciones Exteriores de conformidad a lo establecido en los artículos 57 de la Constitución y 92 del Reglamento del Congreso.

Por ello, con fecha 6 de julio de 2020, la Comisión de Relaciones Exteriores del periodo parlamentario 2020-2021, aprobó por unanimidad el dictamen que establecía que el Tratado Ejecutivo Internacional 221, cumplía con lo dispuesto en los artículos 56, 57 y 118, numeral 11, de la Constitución Política del Perú y el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República.

En ese contexto, al encontrarse pendiente de aprobación el informe sobre el Tratado Internacional Ejecutivo 221, con fecha 16 de setiembre de 2021, la actual Comisión de Constitución y Reglamento remite al Grupo de Trabajo el Oficio N° 161-2021-2022-CCR-CR para la emisión del informe correspondiente.

II. MARCO NORMATIVO

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

III. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EJECUTIVOS

3.1 Respecto a la facultad del Poder Ejecutivo para aprobar tratados internacionales

El literal a) del artículo 2 del Convenio de Viena sobre los Tratados, señala que los tratados son un acuerdo internacional celebrado entre Estados. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que:

“Los tratados son expresiones de voluntad que adopta el Estado con sus homólogos o con organismos extranacionales, y que se rigen por las normas, costumbres y fundamentos doctrinarios del derecho internacional. En puridad, expresan un acuerdo de voluntades entre sujetos de derecho internacional, es decir, entre Estados, organizaciones internacionales, o entre estos y aquellos. [...] Los tratados reciben diversas denominaciones, establecidas en función de sus diferencias formales; a saber: convenios o acuerdos, protocolos, *modus vivendi*, actas, concordatos, compromisos, arreglos, cartas constitutivas, declaraciones, pactos, canje de notas, etc.”¹.

Al respecto, “existe consenso entre los publicistas en entender por tratado el acuerdo de voluntades realizado entre sujetos de Derecho Internacional dirigido a producir efectos jurídicos y regulado por dicho ordenamiento; es decir, se entiende que el vocablo tratado abarca todo acuerdo de voluntades, complejo o simplificado, cualquiera sea su procedimiento de celebración, modalidad o nomenclatura”².

De acuerdo al artículo 55 de la Constitución, los tratados celebrados por el Estado y en vigor, forman parte del derecho nacional, se distingue dos (2) tipos de tratados; por un lado,

¹ Sentencia de Tribunal Constitucional Peruano. (2006) Sentencia N° 0047-2004-PI/TC, f. 18

² Novak Talavera, F. (1994). Los tratados y la Constitución Peruana de 1993. *Agenda Internacional*, 1(2), 71-94. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/7133>, p. 72.

están aquellos que requieren de la aprobación previa del Congreso de la República antes de su ratificación; y, otros que pueden ser aprobados por el Poder Ejecutivo sin la exigencia de tal requisito.

Por su parte, el Tribunal Constitucional esquematiza este escenario de la siguiente manera:

“Los artículos 56.º y 57.º de la Constitución distinguen internamente a los tratados celebrados por el Estado peruano de la manera siguiente:

- **Tratados ordinarios:** Son los que específicamente versan sobre derechos humanos; soberanía, dominio o integridad del Estado; defensa nacional u obligaciones financieras del Estado. Igualmente, se encuentran comprendidas bajo dicha denominación aquellos 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. Estos tratados deben ser necesariamente aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República.
- **Convenios internacionales ejecutivos:** Son aquellos que el Presidente de la República puede elaborar o ratificar o adherir sin el requisito de la aprobación previa del Congreso, puesto que se refieren a materias no contempladas para los tratados ordinarios. La Constitución señala que, efectuado el acto de celebración, ratificación o adhesión presidencial, se debe dar cuenta al Congreso.³”

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha indicado que “el Poder Ejecutivo también aprueba tratados “simplificados” o “administrativos” en las materias no contempladas en el artículo 56 de la Constitución”⁴.

Asimismo, el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República señala que 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 sólo pueden versar sobre materias distintas a las contempladas en el artículo 56 de la Constitución Política.

Por estas razones, se concluye que el principio que rige en la aprobación de los tratados simplificados es de competencia y no de jerarquía; de modo que, lo no previsto a favor del Congreso puede ser ratificado por el Poder Ejecutivo dando cuenta al Poder Legislativo, según el artículo 57 de la Constitución.

3.2 Respecto al control parlamentario sobre los Tratados Internacionales Ejecutivos

En atención al artículo 57 de la Constitución Política del Perú se establece que el Poder Ejecutivo debe dar cuenta al Congreso de los tratados que el Presidente de la República haya celebrado, ratificado o adherido, en representación del Estado peruano.

En efecto, al tratarse una materia de política exterior, le corresponde al Congreso de la República analizar la naturaleza del tratado, verificando que el acuerdo internacional no contravenga la Constitución. Al respecto, César Delgado Guembes, señala que "el control

³ Sentencia de Tribunal Constitucional Peruano. (2006) Sentencia N° 0047-2004-PI/TC, f. 20

⁴ Sentencia de Tribunal Constitucional Peruano. (2010) Sentencia N° 0002-2009-PI/TC, f. 61

del Congreso consiste, [...], en examinar la naturaleza de la materia del tratado celebrado, para certificar que se encuentre en el ámbito explícito de la delegación, o dentro de las que no le estaban prohibidas.⁵”

En ese orden de ideas, el procedimiento de control parlamentario de los Tratados Internacionales Ejecutivos se encuentra establecido en el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República.

El segundo párrafo de la referida disposición señala que los tratados internacionales ejecutivos no pueden contener pactos que supongan modificación o derogación de normas constitucionales o que tienen rango de ley, o que exijan desarrollo legislativo para su cumplimiento.

Respecto al procedimiento, se establece que dentro de los tres (3) días útiles posteriores a la celebración del tratado ejecutivo, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente. Una vez recibido el expediente; y, a más tardar dentro de los tres (3) días útiles, el Presidente del Congreso remite copia de los tratados ejecutivos a las comisiones de Constitución y Reglamento; y, de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, para su estudio. Posteriormente, las comisiones presentan un dictamen en un plazo máximo de treinta (30) días útiles, precisando de ser el caso si los tratados ejecutivos contravienen la Constitución, en cuyo caso la Comisión informante recomienda dejarlo sin efecto.

IV. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 221

Al respecto, se analizará si el Poder Ejecutivo al ratificar el Tratado Internacional Ejecutivo 221, “Acuerdo de Sede entre la República del Perú y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para la realización del Congreso Regional sobre Lenguas Indígenas para América Latina y el Caribe”, respetó los parámetros constitucionales.

4.1 Contenido del Tratado Internacional Ejecutivo 221

El artículo 1 del Convenio define a los participantes como especialistas que prestan servicios a título personal. Adicionalmente, se emplea la denominación “Reglamento de la UNESCO” para referirse al Reglamento para la clasificación de conjunto de las diversas categorías de reuniones convocadas por la UNESCO.

El artículo 3 del Convenio, señala que con relación al lugar y fecha del Congreso Regional sobre Lenguas Indígenas para América Latina y el Caribe (en adelante, el Congreso), se llevará a cabo en el Centro de Convenciones de la Municipalidad Provincial del Cusco, ubicado en Plazoleta Regocijo s/n, Gobierno Municipal de Cusco, Departamento de Cusco, del 25 al 27 de septiembre de 2019.

⁵ Delgado-Guembes, Cesar. (2012) *Manual del Parlamento. Introducción al estudio del Congreso peruano*. Lima: Biblioteca del Congreso del Perú. Disponible, p.547.

El artículo 4 del Convenio, hace referencia a la conformación del Congreso. Em efecto, señala que el este durará tres días, contará con un número aproximado de quinientos participantes. Asimismo, que los idiomas de trabajo serán en inglés, castellano y quechua; y, en otras cuestiones, el Congreso estará conformado por seis paneles de expertos internacionales, tres ponencias sobre los ejes temáticos previamente escogido, seis meses para el intercambio de experiencias y seis talleres de capacitación.

En materia de seguridad, el artículo 7 del Convenio señala que el Perú será responsable de todas las medidas de seguridad, incluyendo aquellas destinadas para los ministros y personalidades seleccionadas durante toda su estadía en el Departamento del Cusco.

El artículo 10 del Convenio señala que, en materia de visas y aduanas, el Perú facilitará la solicitud y la expedición de visas, a través de sus Oficinas Consulares, para los participantes, la Secretaría de la UNESCO y los intérpretes, así como el ingreso de documentos de trabajo y materiales relacionados con el Congreso, a través de las Aduanas.

El artículo 13 del Convenio establece que el Perú ofrecerá tres almuerzos y recepciones a los participantes principales, así como café, té y agua. Asimismo, el restaurante y los bares con servicio de *snacks* a precios negociados se organizarán en el centro de reuniones sobre una base comercial.

El artículo 15 del Convenio señala que el Estado peruano asumirá el riesgo de los daños en los locales, las instalaciones y el mobiliario, mientras los establecimientos reservados para el Congreso estén a disposición de la UNESCO. Asimismo, se prorrogará toda la responsabilidad por los accidentes que puedan ocurrir a las personas presentes en ellos.

El convenio cuenta con quince (15) artículos.

4.2 Requisito formal

En el presente caso, el Presidente de la República ratificó el Acuerdo de Sede entre la República del Perú y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para la realización del Congreso Regional sobre Lenguas Indígenas para América Latina y el Caribe, mediante Decreto Supremo 043-2019-RE, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 19 de setiembre de 2019.

Posteriormente, se dio cuenta al Congreso el 20 de setiembre de 2019, mediante Oficio N° 250-2019-PR; con lo cual, se cumplió con el plazo de tres (3) útiles, que exige el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República.

4.3 Conformidad con la Constitución Política

En el informe suscrito por la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores N° 054-2019 de fecha 13 de setiembre de 2019, se indicó que el Tratado Ejecutivo tiene como objeto de definir los derechos y obligaciones del Perú y la UNESCO con ocasión del Congreso Regional sobre Lenguas Indígenas para América Latina y el Caribe⁶.

⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores Informe (DGT) N° 054-2019, p. 2.

Por su parte, el dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores del periodo parlamentario 2020-2021, recaído en el Tratado Internacional Ejecutivo 221, ha precisado que:

“El Convenio prevé, en cuanto a la responsabilidad técnica y material del evento, las compartidas entre las autoridades competentes de las partes, siendo en el caso del Perú el Ministerio de Cultura.

También se dispone que el Perú preside el Comité Organizador y sirve de enlace con instituciones públicas y privadas para recaudar los fondos destinados a las actividades relacionadas con el Congreso, en cooperación con la UNESCO.”

Asimismo, indicó que del análisis del contenido Tratado Internacional Ejecutivo 221, no se observa ningún tema que requiera aprobación del Congreso de la República de acuerdo al artículo 56 de la Constitución.

En virtud a las consideraciones anteriormente expuestas, el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, concluye que la temática del Tratado Ejecutivo Internacional 221 no se encuentra dentro de las categorías en las que la Constitución requiere de la aprobación por parte del Congreso de la República como requisito previo a su ratificación. En tanto, el tratado en análisis tiene como finalidad definir los derechos y obligaciones del Perú y la UNESCO a fin de celebrar el Congreso.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento; concluye que el Tratado Internacional Ejecutivo 221, CUMPLE con lo dispuesto en los artículos 56, 57 y 118, inciso 11, de la Constitución Política del Perú y en el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República.

Dese cuenta.

Sala Virtual

Lima, 14 de marzo de 2022