



Informe del Tratado Internacional Ejecutivo 268, 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 268, ACUERDO SOBRE EL MECANISMO DE COOPERACIÓN CONSULAR ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS

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 268, “Acuerdo sobre el Mecanismo de Cooperación Consular entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados”.

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 Tercera Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo del 23 de mayo de 2022, con los votos a favor de los señores congresistas **Adriana Josefina Tudela Gutiérrez, Luis Ángel Aragón Carreño, Martha Moyano Delgado y Alejandro Muñante Barrios**, presentes en la sesión virtual, presentes en la sesión virtual.

I. ANTECEDENTES

El Tratado Internacional Ejecutivo 268, fue adoptado el 16 de julio de 2019 y ratificado mediante Decreto Supremo 011-2021-RE, con fecha de publicación en el Diario Oficial “El Peruano” de 31 de marzo de 2021.

Asimismo, ingresó al área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 5 de abril de 2021, mediante Oficio N° 181-2021-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 17 de abril de 2021, la Comisión de Relaciones Exteriores del periodo parlamentario 2020-2021, aprobó por unanimidad el dictamen que establecía que el Tratado Ejecutivo Internacional 268, 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 268, 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.

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

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 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 268

Al respecto, se analizará si el Poder Ejecutivo al ratificar el Tratado Internacional Ejecutivo 268, "Acuerdo sobre el Mecanismo de Cooperación Consular entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados", respetó los parámetros constitucionales.

4.1 Contenido del Tratado Internacional Ejecutivo 268

El artículo 2 del Acuerdo dispone que las acciones de cooperación consular desarrolladas en el marco del Mecanismo se regirán por los principios de respeto a las normas del derecho internacional, así como de las normas internas del Estado que llevará a cabo la asistencia y del Estado del solicitante; de solidaridad y cooperación entre las Partes.

Por su parte, el artículo 3 del Acuerdo señala que el mecanismo operará en situaciones de emergencia, necesidad o alta vulnerabilidad, calificada y comprobada por el representante consular; también, cuando se trata de niñas, niños y adolescentes, acompañados o no, personas vulnerables, entre otras.

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

Asimismo, el artículo 9 establece que el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares y Jurídicos estará a cargo del seguimiento y evaluación del Mecanismo. Así, cada Parte elaborará guías y pautas operativas para la aplicación del Mecanismo. El convenio cuenta con catorce (14) artículos.

4.2 Requisito formal

En el presente caso, el Presidente de la República ratificó el Acuerdo sobre el Mecanismo de Cooperación Consular entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, mediante Decreto Supremo 011-2021-RE, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 31 de marzo de 2021.

Posteriormente, se dio cuenta al Congreso el 5 de abril de 2021, mediante Oficio N° 181-2021-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° 012-2021 de fecha 17 de marzo de 2021, se indicó que el Tratado Ejecutivo tiene como objeto establecer el Mecanismo de Cooperación Consular del MERCOSUR, en beneficio de los nacionales de las Partes que se encuentren en una determinada ciudad, región o país donde no exista Representación Diplomática o Consular residente del Estado de su nacionalidad⁶.

Por su parte, el dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores del periodo parlamentario 2020-2021, recaído en el Tratado Internacional Ejecutivo 268, ha precisado que:

“El Acuerdo tiene como objeto establecer mecanismos de cooperación consular del MERCOSUR, en beneficio de los nacionales de las partes que se encuentran en una determinada ciudad, región o país donde no exista representación diplomática o consular residente del Estado de su nacionalidad; está conformado por un preámbulo y catorce artículos.

[...]

El preámbulo reafirma la prioridad de los objetivos de las naciones; reconoce la labor del MERCOSUR y ratifica su importancia. El artículo 1 establece el objetivo; el artículo 2 contiene los principios de respeto al derecho internacional, la solidaridad y cooperación entre las partes y la defensa de los derechos humanos. El artículo 3 sobre el ámbito de aplicación para situaciones de emergencia, necesidad o vulnerabilidad; niñas, niños y adolescentes; personas vulnerables; y personas en estado de indigencia; nacionales privados de su libertad; casos de repatriación; catástrofes naturales o antropogénicas; intercambio de información; y otros casos.”

⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores Informe (DGT) N° 012-2021, p. 2.

Asimismo, indicó que del análisis del contenido Tratado Internacional Ejecutivo 268, 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 268, al tener como finalidad el de establecer el Mecanismo de Cooperación Consular del MERCOSUR, 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.

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 268, 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, 23 de mayo de 2022