

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y  
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO  
INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR  
INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL  
PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE  
FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

## COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2023 – 2024

**Señor Presidente:**

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Tratado Internacional Ejecutivo 22, “Acuerdo por Intercambio de Notas entre la República del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia para la Habilitación Permanente del Paso de Fronteras San Lorenzo – Extrema”, ratificado mediante Decreto Supremo N° 016-2023-RE, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 11 de agosto de 2023.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Decimonovena Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 16 de abril de 2024, con el voto a favor de los congresistas: Moyano Delgado, Martha Lupe; Tudela Gutiérrez, Adriana Josefina; Marticorena Mendoza, Jorge Alfonso; Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; Castillo Rivas, Eduardo Enrique; Ventura Ángel, Héctor José; Juárez Gallegos, Carmen Patricia; Camones Soriano, Lady Mercedes; Salhuana Cavides, Eduardo; Alva Prieto, María del Carmen; Reymundo Mercado, Edgard Cornelio (con reserva); Paredes Gonzales, Alex Antonio; Tacuri Valdivia, Germán Adolfo; Echaíz de Núñez ízaga, Gladys Margot; Muñante Barrios, Alejandro; Gonzales Delgado, Diana Carolina; Elías Ávalos, José Luis; Picón Quedo, Luis Raúl; Cutipa Ccama, Víctor Raúl; con el voto en contra de los congresistas: Cerrón Rojas, Waldemar José; Palacios Huamán, Margot; Taipe Coronado, María Elizabeth; con ningún voto en abstención.

### I. SITUACIÓN PROCESAL

#### 1.1 Periodo parlamentario 2021-2026

El Tratado Internacional Ejecutivo 22, “Acuerdo por Intercambio de Notas entre la República del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia para la Habilitación Permanente del Paso de Fronteras San Lorenzo – Extrema”, ratificado mediante

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y  
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO  
INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR  
INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL  
PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE  
FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

Decreto Supremo N° 016-2023-RE, fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 11 de agosto de 2023.

Mediante Oficio N° 268-2023-PR, el tratado en mención ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso el 14 de agosto de 2023, siendo remitido el mismo día a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en los artículos 56 y 57 de la Constitución Política, el artículo 92 del Reglamento del Congreso y la Ley 26647, que establece normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado Peruano, para su estudio y dictamen.

De acuerdo con la Disposición Complementaria Final de la Resolución Legislativa del Congreso N.º 004-2022-2023-CR<sup>1</sup>, de fecha 16 de noviembre de 2022, se estableció que la Subcomisión de Control Político es el órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo, para lo que debe emitir un informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o prorroga regímenes de excepción, la referida Subcomisión presenta el Informe ante la Comisión de Constitución y Reglamento para que continúe con el trámite.

Es así que, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Tratado Internacional Ejecutivo N° 22 a la Subcomisión de Control Político, mediante Oficio 177-2023-2024/CCR-CR, con la finalidad de analizar su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en los artículos 56 y 57 de la Constitución Política, el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República y la Ley 26647, que establece normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado Peruano.

---

<sup>1</sup> Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2022-2023-CR, de fecha 16 de noviembre de 2022  
Disposición Complementaria Final Única. Subcomisión de Control Político La Subcomisión de Control Político es el órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo emitiendo informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o prorroga regímenes de excepción. El número de integrantes y su conformación responden al principio de proporcionalidad. Sus miembros, entre ellos su presidente, son designados por la Comisión de Constitución y Reglamento. Informada la Comisión, esta continúa conforme a los procedimientos establecidos en el Reglamento.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y  
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO  
INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR  
INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL  
PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE  
FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

De esta manera, en la Cuarta Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político del 3 de noviembre de 2023, fue aprobado por **UNANIMIDAD**, el Informe de la Subcomisión de Control Político, en el que se concluyó que el Tratado Internacional Ejecutivo N° 22 **SI CUMPLE** con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso.

Asimismo, cabe señalar que la Comisión de Relaciones Exteriores, en su Segunda Sesión Ordinaria de fecha 4 de septiembre de 2023, aprobó el dictamen recaído en el Tratado Internacional Ejecutivo 22/2021-2026, el cual concluye que dicho Tratado cumple con lo dispuesto en el artículo 57° de la Constitución Política.<sup>2</sup>

## **II. MARCO NORMATIVO**

### **- Constitución Política del Perú**

“Artículo 55°. Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.”

“Artículo 56°. Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

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.”

---

<sup>2</sup> Dictamen recaído en el Tratado Internacional Ejecutivo 22/2021-2026, aprobado por la Comisión de Relaciones Exteriores:

[https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2023/RREE/files/dictamen\\_tie\\_22.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2023/RREE/files/dictamen_tie_22.pdf)

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y  
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO  
INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR  
INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL  
PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE  
FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

“Artículo 57°. El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta al Congreso.

(...).”

“Artículo 118°. Corresponde al Presidente de la República:

(...)

11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados.

(...).”

- **Reglamento del Congreso de la República**

“**Artículo 92.-** 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 sólo pueden versar sobre materias distintas a las contempladas en el artículo 56 de la Constitución Política.

(...).”

- **Ley 26647, Ley que establece normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano**

“**Artículo 1.-** La presente Ley establece las normas y regula los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado Peruano, comprendiendo: las normas de aprobación interna de los tratados, la publicación del texto íntegro de los mismos y la difusión de su entrada en vigencia e incorporación al derecho nacional.”

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y  
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO  
INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR  
INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL  
PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE  
FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

**“Artículo 2.-** La aprobación legislativa de los tratados a que se refiere el Artículo 56 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República, mediante Resolución Legislativa; y su ratificación al Presidente de la República, mediante Decreto Supremo.

Cuando los tratados no requieran la aprobación legislativa, el Presidente de la República los ratifica directamente, mediante Decreto Supremo, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 57 de la Constitución.

En ambos casos, el Presidente de la República emite, además, el respectivo instrumento de ratificación.”

### III. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO

Para una correcta aplicación del control político sobre los tratados, es necesario primero definir los mismos, para ello, se toma la definición contenida en la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969<sup>3</sup>, que señala:

**“Artículo 2. Términos empleados**

1. Para los efectos de la presente Convención:

a) se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

Asimismo, esta comisión recoge lo dicho por el Tribunal Constitucional<sup>4</sup>, el cual señala que: *“Los tratados son la expresión de voluntad que adopta el Estado con sus homólogos, con organismos internacionales y se rigen por normas, costumbres y doctrina del Derecho Internacional”.*

De igual forma, esta definición concuerda con lo esbozado por la doctrina, la cual define al tratado como: *“el acuerdo de voluntades celebrado en forma verbal o*

<sup>3</sup> Convención de Derecho de los Tratados de 1969. Ratificada por Decreto Supremo N° 029-2000-RE. Instrumento de ratificación depositado el 14 de septiembre de 2000. Fecha de ratificación el 14 de septiembre de 2000. Fecha de entrada en vigencia para el Perú el 14 de octubre de 2000.

<sup>4</sup> Fundamento 18 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 00047-2004-PI/TC.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y  
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO  
INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR  
INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL  
PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE  
FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

*escrita, entre dos o más sujetos del Derecho Internacional, destinado a producir efectos jurídicos y regulado por dicho ordenamiento*<sup>5</sup>; en otras palabras, el término “tratado” engloba todo acuerdo internacional entre sujetos del derecho internacional, muy independiente al procedimiento de su aprobación por el Estado (tratados simplificados o complejos).

Ahora bien, a partir de lo que establece la Constitución Política del Perú, en especial de sus artículos 118, inciso 11, 56 y 57, así como en lo señalado por el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República, se pueden identificar 2 parámetros de control recaídos sobre los tratados internacionales ejecutivos, los cuales se desarrollan en los siguientes puntos.

### **3.1. El parámetro del control parlamentario de los tratados internacionales ejecutivos establecido en la Constitución Política**

Tal como indica el artículo 57 de la Constitución Política, y como se ha mencionado en reiterados informes parlamentarios, los tratados simplificados, tratados ejecutivos, tratados internacionales ejecutivos (en adelante TIE) son negociados, celebrados y concluidos directa y únicamente por el Poder Ejecutivo, y se realizan usualmente a través de instrumentos de redacción menos solemnes, tales como: canje de notas, minuta aprobada, memorándum de entendimiento, entre otros.

Ello se debe a que el objetivo de los tratados simplificados es agilizar la celebración de los tratados mediante la supresión de solemnidades o participación de órganos públicos que, por un procedimiento burocrático, dilatan la pronta toma de decisión de un Estado en expresar su manifestación de voluntad en el ámbito internacional.

Esto último sucede con los tratados complejos (o solemnes), que necesitan ser aprobados por el Parlamento antes de su ratificación por el presidente de la República; a diferencia de los TIE, que solo son ratificados o aprobados por el

---

<sup>5</sup> Gutiérrez, Walter (2015) La Constitución comentada. Gaceta Jurídica. Lima, Perú. Tomo II, p. 251.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y  
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO  
INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR  
INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL  
PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE  
FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

presidente de la República, mediante un Decreto Supremo; enmarcándose en un procedimiento ágil y menos formal que promueve su consolidación oportuna, de acuerdo a las expectativas del gobierno de turno.

Cabe tener claramente anotado que, en cuanto a las materias que pueden estar incorporadas en un TIE, no hay una lista taxativa al respecto. Sin embargo, de conformidad con la Constitución Política, en una interpretación concordada de los artículos 56 y 57, cabe afirmar con certeza plena que, siendo una lista taxativa de materias pasibles de ser reguladas vía tratados legislativos, de acuerdo al artículo 56, toda materia que no se encuentre allí mencionada, es en principio, pasible de estar contenida en un tratado simplificado, ejecutivo o TIE.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“Los tratados ejecutivos o acuerdos simplificados son aquellos cuyas materias no están contempladas en los tratados del nivel legislativo. Así, el primer párrafo del artículo 57º de la Constitución, dispone que “el Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente...”. En consecuencia, este artículo opera como una cláusula residual, es decir que los tratados simplificados son competencia del Poder Ejecutivo por defecto de las materias del Congreso; que son derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado, tributos y demás cuestiones que requieran de medidas legislativas de rango infraconstitucional, según dispone el artículo 56º de la Constitución.”<sup>6</sup>

En adición a ello, de aquella lista debe añadirse, además, lo que claramente advierte el artículo 57 de nuestra carta fundamental, sea referido a modificaciones constitucionales, a lo que requiera modificaciones o derogaciones legislativas, o inclusive la dación de leyes para su ejecución.

En síntesis, esta Comisión evalúa el contenido del TIE, verificando y examinando, de conformidad a los artículos 56 y 57 de la Constitución Política, si se ha cumplido con los siguientes requisitos:

---

<sup>6</sup> Fundamento 75 de la Sentencia recaída en el Exp. 002-2009-AI/TC.



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y  
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO  
INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR  
INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL  
PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE  
FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

**a) No verse sobre materias de Derechos Humanos (art. 56 CP).**

Este criterio de control busca proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, teniendo el Congreso de la República la obligación de revisar los tratados complejos, de forma oportuna y reflexiva, con el fin de resguardar y garantizar, correctamente, las obligaciones estatales que se pretendan promover, en beneficio de los derechos fundamentales que se buscan optimizar a través de un tratado.

Esto es, en buena cuenta, una segunda reflexión necesaria que hace el Estado peruano, a través del Parlamento, y es que, al ratificarse un tratado sobre derechos humanos, el Estado peruano asume obligaciones internacionales vinculados a derechos fundamentales de la persona. Esta reflexión no se llevaría a cabo si fuera a través de un TIE, siendo inconstitucional en la forma de su aprobación.

En relación con ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido lo siguiente:

*“(…) no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de ellos Estados contratantes. Su objetivo y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias*



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y  
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO  
INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR  
INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL  
PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE  
FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

*obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los  
individuos bajo su jurisdicción (...)*<sup>7</sup>.

Por estos motivos, los TIE no pueden contener materia de derechos humanos, pues al tratarse de derechos fundamentales de las personas es necesario que exista una reflexión por parte del Parlamento antes de su aprobación, lo cual no se daría si se aprueba como un tratado simplificado.

**b) No verse sobre soberanía, dominio o integridad del Estado (art. 56 CP)**

Esta restricción establece que los TIE no pueden recaer sobre tratados que versen sobre aspectos que afecten la soberanía, el dominio o la integridad territorial del Estado<sup>8</sup>, pues ellos deben, necesariamente, pasar por un debate y aprobación por el pleno del Congreso. Esta disposición constitucional, basada en el principio de equilibrio de poderes, busca que una decisión estatal de tal relevancia, y que impacta en un elemento constitutivo del Estado (territorio)<sup>9</sup>, tenga la intervención del Parlamento; pues este último, al ser el órgano representativo de la nación<sup>10</sup>, representa otro elemento sustancial del Estado, el cual es la población.

<sup>7</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de setiembre de 1982. *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos* (art. 74 y 75). Serie A, N° 2, párrafo 29.

Visto en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1261.pdf>

<sup>8</sup> Esta Comisión considera pertinente precisar los conceptos de soberanía, dominio e integridad territorial. Es así que, citando a Walter Gutiérrez en su libro “La Constitución comentada”, Tomo II, p. 271 al 274; esta comisión recoge las siguientes definiciones:

**Soberanía:** la potestad jurídica de un Estado para decidir libremente sus asuntos internos (autonomía) y externos (independencia).

**Dominio:** es el derecho por cual las cosas se encuentran sometidas a la acción y voluntad del Estado. Este derecho se ejerce sobre bienes muebles (navíos y otros elementos de transporte, etc.) y sobre inmuebles (el territorio en sus diversos aspectos).

**Integridad:** se refiere al elemento territorial del Estado como representación real de este.

<sup>9</sup> Visto en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/A435FCFDD1E11B34052579490056BF87/\\$FILE/Estado\\_Funcionamiento\\_Organizaci%C3%B3n.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/A435FCFDD1E11B34052579490056BF87/$FILE/Estado_Funcionamiento_Organizaci%C3%B3n.pdf)

<sup>10</sup> Artículo 2 del Reglamento del Congreso de la República.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y  
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO  
INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR  
INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL  
PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE  
FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

Por estos motivos, un TIE no puede versar sobre materia de soberanía, dominio e integridad del territorio.

**c) No verse sobre Defensa Nacional (art. 56 CP)**

Este parámetro de control recae, similarmente, a lo señalado en el punto anterior, toda vez que, al tratarse de la defensa nacional<sup>11</sup>, el Congreso de la República, como representante de la población (elemento sustancial del Estado), y de conformidad con el principio de equilibrio de poderes, tiene la obligación de intervenir en cualquier decisión que pueda afectar, directa o indirectamente, el territorio del Perú.

Bajo este contexto, no es posible que, a través de un TIE, se permita que solo al Poder Ejecutivo tome decisiones sobre la defensa nacional del Estado. Pues de hacerlo, unilateralmente, no se garantizaría la intervención del pueblo (representado por el Parlamento) en dicha decisión, siendo inconstitucional.

**d) No verse sobre obligaciones financieras del Estado (art. 56 CP).**

Esta restricción guarda concordancia con los incisos 4 y 5 del artículo 102 de nuestra carta fundamental, toda vez que estas disposiciones establecen como atribuciones del parlamento el aprobar el presupuesto y la cuenta general de la República, así como autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.

De esta manera, es lógico y coherente interpretar que el parlamento, al tener funciones legislativas sobre materia presupuestal, también tiene la obligación

---

<sup>11</sup> De acuerdo con el Libro blanco de la defensa nacional, se define a defensa nacional como: “(...) *al conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, pudiendo desarrollarse en los ámbitos externo o interno (...)*”.

Visto en: [https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/libroblanco/Capitulo\\_III.pdf](https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/libroblanco/Capitulo_III.pdf)

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y  
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO  
INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR  
INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL  
PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE  
FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

de intervenir en la ratificación de aquellos tratados que contenga una obligación financiera del Estado.

Al respecto, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre ello, señalando que los tratados que generen obligaciones financieras al Estado peruano deben ser ratificados por el Congreso de acuerdo con sus funciones de aprobar el presupuesto de la República<sup>12</sup>.

Bajo lo expuesto, un TIE no puede contener obligaciones financieras del Estado, pues de hacerlo sería inconstitucional.

**e) No implique creación, modificación o supresión de tributos (art. 56 CP)**

Este parámetro de control está vinculado estrechamente al artículo 74 de la Constitución Política, el cual establece que los tributos se crean, modifican o derogan exclusivamente por ley<sup>13</sup>. De esta forma, o es el Congreso de la República quien lo expide a través de una ley, en el marco de sus funciones legislativas; o es el Poder Ejecutivo que emite un decreto legislativo en el marco de una ley autoritativa, el cual lo faculta a legislar sobre materia tributaria.

Bajo lo expuesto, la Constitución Política no permite que a través de un TIE se pueda crear, modificar o suprimir tributos; en consecuencia, si ello sucediera, la norma sería inconstitucional.

**f) No exija la modificación o derogación de alguna ley (art. 56 CP)**

<sup>12</sup> Fundamento 45 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaído sobre el Exp. N° 00002- 2009-PI/TC

<sup>13</sup> Artículo 74.- Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. (...)

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y  
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO  
INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR  
INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL  
PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE  
FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

Esta restricción está vinculada estrechamente a proteger la facultad legislativa del Parlamento, como es: dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes<sup>14</sup>. De esta manera, un TIE no puede exigir modificar o derogar una ley, pues al hacerlo, estaría vulnerando la autonomía del congreso, siendo un tratado inconstitucional.

**g) No requiera medidas legislativas para su ejecución (art. 56 CP)**

Este parámetro de control, al igual que el punto anterior, está relacionado a proteger tanto la autonomía del congreso, así como su facultad exclusiva de legislar. De igual forma, mediante un TIE no se puede imponer a los legisladores la obligación de legislar sobre una materia determinada, en razón a que ellos no están sujetos a mandato imperativo<sup>15</sup>.

En ese orden de ideas, un TIE no puede requerir medidas legislativas para su ejecución.

**h) No afecte disposiciones constitucionales (art. 57 CP)**

Los TIE no pueden modificar la Constitución Política, toda vez que estaríamos ante un tratado solemne, que requeriría el mismo procedimiento previsto para una reforma constitucional; en otras palabras, a través de una votación con 66 votos en una legislatura y ratificada por referéndum, o aprobándose en dos legislaturas con una votación calificada de 2/3 del número legal de Congresistas, es decir, 87 votos.

Por estas razones, un TIE no puede afectar disposiciones constitucionales.

<sup>14</sup> Inciso 1, numeral 102 de la Constitución Política.

<sup>15</sup> Artículo 93 de la Constitución Política.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y  
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO  
INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR  
INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL  
PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE  
FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

Por los fundamentos expuestos, corresponde a la Comisión de Constitución y Reglamento analizar si es que el Tratado Internacional Ejecutivo 16 cumple con los aspectos señalados expresamente en la lista precedente.

### **3.2. El parámetro del control parlamentario de los tratados internacionales ejecutivos establecido en el Reglamento del Congreso**

El Reglamento del Congreso dispone que el Poder Ejecutivo debe dar cuenta de los TIE al Parlamento dentro de los tres (3) días útiles posteriores a su celebración, y que 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.

En el Estado Constitucional y Democrático de Derecho evidentemente la dación de cuenta no implica una mera remisión burocrática del contenido del TIE al Congreso, sino que, por el contrario, la remisión genera el procedimiento de control posterior, establecido en el artículo 92 del Reglamento del Congreso, que habilita a establecer la conformidad con el TIE o, inclusive, la posibilidad de expulsarlo del ordenamiento, si a dicha conclusión llegase el Poder Legislativo.

De hecho, el Reglamento del Congreso dispone que, si el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recomendase dejar sin efecto el TIE, el Pleno o la Comisión Permanente decidirá si aprueba el dictamen negativo, en cuyo caso emitirá resolución legislativa que dejará sin efecto el TIE, y notificará al Presidente de la República para que dé aviso en brevísimo plazo a las partes que firmaron el TIE.

### **3.3. Análisis del caso concreto**

El Tratado Internacional Ejecutivo 22, “Acuerdo por Intercambio de Notas entre la República del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia para la Habilitación Permanente del Paso de Fronteras San Lorenzo – Extrema”, ratificado mediante

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y  
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO  
INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR  
INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL  
PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE  
FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

Decreto Supremo N° 016-2023-RE y publicado en el diario oficial “El Peruano” el 11 de agosto de 2023, se desarrollan de la siguiente manera.

- El acuerdo tiene como objetivo principal "habilitar el paso de frontera San Lorenzo – Extrema" de manera permanente. Esta decisión se fundamenta en declaraciones anteriores, específicamente en el punto 21 de la Declaración de Ilo y en el compromiso 9 de la Mesa de Trabajo 3 del Eje IV del Plan de Trabajo de Ilo, relacionado con la infraestructura para la Integración y el Desarrollo.
- En términos de documentación, el Acuerdo está compuesto por dos notas. La primera es la Nota RE (GAB) N° 6/15, de 23 de enero de 2020, suscrita por el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú. La segunda es la Nota CITE: VCEI-DGICE-11IFCE-0548 de 9 de marzo de 2020. La nota peruana hace referencia a declaraciones adoptadas en el V Gabinete Ministerial Binacional de Ilo y propone la habilitación permanente del paso de frontera. Se establece que ambas notas constituirán el Acuerdo entre los dos Estados, entrando en vigor en la fecha de la última notificación que indique el cumplimiento de los procedimientos legales internos por ambas partes.
- La nota de Bolivia manifiesta su plena conformidad con la propuesta del Perú y, al recoger el tenor de la nota peruana, se establece que queda constituido el Acuerdo entre ambos Estados. Este acuerdo, regido por el Derecho Internacional, crea y regula derechos y obligaciones, específicamente la obligación de habilitar permanentemente el paso de frontera San Lorenzo – Extrema.
- La clasificación legal del Acuerdo es relevante, ya que se considera un tratado según la definición consuetudinaria, ya que Bolivia no es parte de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Por lo

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

tanto, al ser un tratado, debe someterse al proceso de perfeccionamiento interno según el Derecho peruano.

Ahora bien, esta Comisión, habiendo estudiado a profundidad el Tratado Internacional Ejecutivo 22, bajo el marco jurídico desarrollado en el acápite 3.1. del presente dictamen, así como de la revisión del informe aprobado por unanimidad por la Sub Comisión de Control Político, en su Cuarta Sesión Extraordinaria de fecha 3 de noviembre de 2023, este colegiado desarrolla el siguiente análisis de requisitos formales y sustanciales sobre el tratado en mención:

**Cuadro 1**

**Check list de cumplimiento del requisito formal del  
Tratado Internacional Ejecutivo 22**

<b>Requisito formal</b>	<b>Cumplimiento del requisito formal</b>
Dentro de los tres (3) días útiles posteriores a la celebración del TIE, el presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente (art. 92 del Reglamento del Congreso)	✓ SI, entre la publicación del TIE y su dación en cuenta no transcurrieron más de 3 días hábiles.

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

**Cuadro 2**

**Check list de cumplimiento de requisitos sustanciales del  
Tratado Internacional Ejecutivo 22**

<b>Requisitos sustanciales</b>	<b>Cumplimiento de requisitos sustanciales</b>
No verse sobre materias de Derechos Humanos (art. 56 CP).	✓ Si cumple.
No verse sobre soberanía, dominio o integridad del Estado (art. 56 CP).	✓ Si cumple.



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

No verse sobre defensa nacional (art. 56 CP).	✓ Si Cumple.
No genere obligaciones financieras para el Estado (art. 56 CP).	✓ Si Cumple.
No crea, modifica ni suprime tributos (art. 56 CP).	✓ Si Cumple
No exige la modificación o derogación de alguna ley (art. 56 CP).	✓ Si Cumple.
No requiere medidas legislativas para su implementación o su ejecución (art. 56 CP).	✓ Si Cumple.
No afecta disposiciones constitucionales (art. 57 CP).	✓ Si Cumple.

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

En consecuencia, y luego del análisis realizado, esta Comisión encuentra que el Tratado Internacional Ejecutivo N° 22 cumple con el requisito formal exigido por el artículo 92 del Reglamento del Congreso, con los requisitos sustanciales dispuestos en los artículos 56, 57 y 118 inciso 11 de la Constitución Política y con la Ley N° 26647, Ley que establece normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado Peruano. De esta forma, la celebración del tratado en mención es constitucional.

#### **IV. SOBRE EL INFORME DE LA SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO**

Esta Comisión observa que el Informe aprobado por **UNANIMIDAD** en la Subcomisión de Control Político, se sustenta en similares parámetros a los que esta Comisión ha desarrollado en los párrafos anteriores; por lo que se confirma la conclusión contenida el Informe de la Subcomisión de Control Político encargada de analizar los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, luego de la evaluación del Tratado Internacional Ejecutivo N° 22, “Acuerdo por Intercambio de Notas entre la República del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia para la Habilitación Permanente del Paso de Fronteras San Lorenzo – Extrema”, ratificado mediante el Decreto Supremo N° 016-2023-RE

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,  
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y  
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL TRATADO  
INTERNACIONAL EJECUTIVO 22, “ACUERDO POR  
INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL  
PERÚ Y EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PARA LA HABILITACIÓN PERMANENTE DEL PASO DE  
FRONTERAS SAN LORENZO – EXTREMA”.**

publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 11 de agosto de 2023, si **CUMPLE** con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

## **V. CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo las conclusiones del informe emitido por la Subcomisión de Control Político de fecha 3 de noviembre de 2023, recaído sobre el Tratado Internacional Ejecutivo N° 22, “Acuerdo por Intercambio de Notas entre la República del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia para la Habilitación Permanente del Paso de Fronteras San Lorenzo – Extrema”, ratificado mediante Decreto Supremo N.º 016-2023-RE; **CONCLUYE** en que dicha norma **CUMPLE** con lo dispuesto por los artículos 56, 57 y 118 inciso 11 de la Constitución Política del Perú, el artículo 92 del Reglamento del Congreso y la Ley 26647, Ley que establece normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado Peruano.

Dese cuenta.

Sala de Sesiones.

Lima, 16 de abril de 2024.

**MARTHA LUPE MOYANO DELGADO**  
**Presidenta**  
**Comisión de Constitución y Reglamento**