

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Tratado Internacional Ejecutivo N° 24/2021-2026, denominado "Acuerdo por Intercambio de Notas entre la República del Perú y la República del Ecuador sobre la Aprobación del "Acuerdo Específico entre los Gobiernos del Ecuador y del Perú para la Implementación del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Macará-La Tina (Eje Vial N° 3 Loja-Sullana)", en adelante el Tratado Ejecutivo N° 24, ratificado mediante Decreto Supremo N° 019-2023-RE de fecha 22 de agosto de 2023 y publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de agosto de 2023.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Cuarta Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 3 de noviembre de 2023, contando con los votos favorables de los señores congresistas: Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo y Ventura Ángel.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Tratado Internacional Ejecutivo N° 24/2021-2026 ingresó con Oficio N° 280-2023-PR al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 23 de agosto de 2023, siendo remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento y a la Comisión de Relaciones Exteriores de conformidad con lo establecido en los artículos 56 y 57 de la Constitución Política del Perú y el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República.

Mediante Oficio N° 0177-2023-2024-CCR/CR, del 28 de setiembre de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Tratado Internacional Ejecutivo N° 24 a la Subcomisión de Control Político, con la finalidad de analizar su constitucionalidad y elaborar el informe correspondiente, de acuerdo con lo establecido en los artículos 56 y 57 de la Constitución Política del Perú y el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República.

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"

Al momento de darse cuenta del Tratado al Congreso de la República, se adjuntaron los siguientes documentos:

- Copia autenticada del "Acuerdo por Intercambio de Notas entre la República del Perú y la República del Ecuador sobre la Aprobación del "Acuerdo Específico entre los Gobiernos del Ecuador y del Perú para la Implementación del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Macará-La Tina (Eje Vial N° 3 Loja Sullana)",
- Copia del Decreto Supremo, D.S. N° 019-2023-RE.
- Exposición de Motivos y documentación sustentatoria con las opiniones de los sectores involucrados.

Adicionalmente, se ha verificado que el texto íntegro del Tratado fue publicado en el Diario Oficial El Peruano y que éste entró en vigor con fecha 28 de agosto de 2023, según sendas publicaciones efectuadas en el indicado diario el día 26 de agosto de 2023.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El Tratado Ejecutivo N° 24 materia de análisis, se formalizó mediante el Intercambio de Notas entre la República del Perú y la República del Ecuador: Nota MREMH-MREMH-2023-25334-N, del 14 de junio de 2023, del Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, y por la Nota N° RE (MIN) N°6/110, del 14 de junio de 2023, de la Ministra de Relaciones Exteriores del Perú, así como por el anexo de ambas notas.

El Acuerdo Específico se enmarca en las disposiciones de la Comunidad Andina (de la cual el Perú y el Ecuador son miembros) contenidas en la Decisión N° 502 sobre los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF)

Al respecto, la Decisión 502, aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores el 22 de junio de 2001, define a los CEBAF como:

"Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF): El conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario. El CEBAF podrá estar ubicado a la salida o

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"

ingreso por carretera del territorio de un País Miembro hacia otro País Miembro o hacia un tercero, si así lo convienen las partes involucradas."

La citada Decisión 502, dispone que los Países Miembros de la Comunidad Andina podrán establecer los CEBAF que consideren necesarios, teniendo en consideración las características y peculiaridades de sus respectivos pasos de frontera; el establecimiento de los CEBAF, así como su traslado, modificación o supresión se realizará mediante Acuerdos Específicos entre Países Miembros, en los que se consignarán las disposiciones que regularán los aspectos jurídicos, incluyendo los de jurisdicción y competencia, económicos-financieros, administrativos, operacionales y otros necesarios para su funcionamiento.

Estos Acuerdos Específicos deberán ser notificados a la Secretaría General de la Comunidad Andina, en un plazo no mayor de 10 días siguientes a la fecha de su entrada en vigencia. También señala que los referidos acuerdos específicos forman parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, conforme a lo establecido en el literal e) del artículo 1 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia.

Como antecedente de este Tratado, tenemos la "Declaración Presidencial de Loja" suscrita el 29 de abril de 2022 en el marco del Encuentro Presidencial y XIV Gabinete Binacional Perú-Ecuador, en cuyo punto 27 los jefes de Estado del Perú y Ecuador se *"congratularon por la terminación del CEBAF en Macará, por parte del Ecuador e instruyeron que culmine su equipamiento, la negociación del acuerdo específico para su funcionamiento y se facilite la conectividad en sus instalaciones"*.

Asimismo, también a modo de antecedente, la Dirección General de Tratados refiere:

"Tomando en cuenta lo anterior, en diciembre de 2022 se celebró la XV Reunión de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano — Peruana. En dicha reunión los Ministros de Relaciones Exteriores del Ecuador y del Perú aprobaron el Plan de Acción de Loja 2022, el mismo que consta como un anexo del Acta de la referida reunión, de fecha 2 de diciembre de 2022. En el Eje IV: Infraestructura y Conectividad del referido plan de acción, el Perú y Ecuador asumieron como compromiso 1: "Poner en funcionamiento el Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF) del Eje Vial No. 3 en Macará. Para el efecto se suscribirá el acuerdo específico del CEBAF" (resaltado añadido).

"En ese sentido, se negoció el Acuerdo por Intercambio de Notas, con el cual se aprueba el "Acuerdo Específico entre los Gobiernos del Ecuador y del Perú para

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"

*la Implementación del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Macará-La Tina (Eje Vial N° 3 Loja-Sullana)" (en adelante, el Acuerdo Específico), el cual es "parte integrante e inseparable" del propio Acuerdo por Intercambio de Notas, tal como señala el texto de ambas notas."*¹

En cuanto al Acuerdo Específico aprobado mediante el Tratado Ejecutivo N° 24, cuenta con un preámbulo, quince capítulos, cincuenta y tres artículos, cuatro disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. Tiene por objeto establecer las normas que regularán el funcionamiento y los mecanismos operativos en el área de control integrado en el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Macará – La Tina, así como las disposiciones relativas a los aspectos de jurisdicción, competencia, administrativos, operacionales y otros que sean necesarios para su funcionamiento, no establecidos en acuerdos o convenios vigentes para ambas Partes.²

El Acuerdo Específico contiene, entre otras, las siguientes disposiciones:

- En primer lugar, define el "Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Macará-La Tina (Eje Vial N°3 Loja-Sullana)" como el "Conjunto de instalaciones que están localizadas en territorio ecuatoriano, a 0,5 Km del nuevo Puente Internacional Macará, que incluye las rutas de acceso y los recintos necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y medios de transporte y donde se brindarán también servicios complementarios de facilitación, atención e información al usuario".³
- También define lo que se entiende por "Centro Nacional de Enlace"⁴, "Control Integrado"⁵, "Organismo Nacional Competente de Control de Frontera"⁶, "País Sede" en este caso el Ecuador, "País Limítrofe" en este

¹ Numerales 7 y 8 del INFORME (DGT-EPT) N° 10-2023 de la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores

² Artículo 2 del Acuerdo

³ El subrayado es nuestro

⁴ "Centro Nacional de Enlace: Es el centro nacional designado por cada Estado Parte, con el que se podrá establecer contacto en todo momento para recibir las comunicaciones de los Puntos de Contacto de la Organización Mundial de la Salud para el RSI previstos en el Reglamento"

⁵ "Control integrado- La verificación y supervisión de los requisitos y las condiciones legales tanto en la entrada como en la salida de personas, equipajes, mercancías y medios de transporte efectuadas, por una sola vez, en forma conjunta en el CEBAF Macará por funcionarios de los Organismos Nacionales Competentes de Control en Frontera del Ecuador y el Perú"

⁶ "Organismo Nacional Competente de Control en Frontera: Aquella entidad pública que, conforme a su ley de creación, se encuentre facultada para el control y autorización de ingreso o salida del país en el cruce de frontera".

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"

caso Perú, "País de Ingreso", "País de Salida", "Paso de Frontera Habilitado"⁷, "Área de Control Integrado", "Instalaciones/Recintos", "Servicios básicos" y "Servicios complementarios", etc.⁸

- Precisa que el ingreso y salida de personas, equipajes, mercancías y medios de transporte por carretera que requieren efectuar su paso de frontera por el Puente Internacional de Macará del Eje Vial N° 3 con destino al Ecuador o al Perú, o en tránsito a terceros países, serán atendidos y controlados por una sola vez, tanto en la salida como en la entrada, por los funcionarios de los Organismos Nacionales Competentes de Control en Frontera designados por ambas partes para prestar servicios en las instalaciones del CEBAF.
- Establece que cada uno de los dos Estados efectuará un control migratorio, control sanitario/fitosanitario, control aduanero y control de transporte. Dichos controles se realizarán conforme a la normativa andina y normativa legal vigente en cada país para registro, control y autorización regular de salidas e ingresos fronterizos.
- Regula lo referido a los servicios complementarios y a los servicios básicos que brindarán el Ecuador y el Perú en el CEBAF, los que serán de forma permanente, durante todos los días del año; y precisa que la implementación de los servicios complementarios, correrán por cuenta de cada Estado.
- Los servicios de luz, agua, teléfono, seguridad, limpieza e internet para interconexión de los órganos de control ecuatorianos y peruanos u otros necesarios estarán a cargo del país sede (Ecuador).
- Dispone que funcionará una Junta de Administración, a través de la cual los Organismos Nacionales Competentes de Control en Frontera, designados por ambas partes, establecerán los mecanismos armonizados de atención y control de ingreso y salida de los territorios de ambos países

⁷ Paso de Frontera Habilitado: El lugar de vinculación terrestre, constituido por el Puente Internacional de Macará entre la República del Ecuador y la República del Perú, reconocido como tal por ellas, para la entrada y salida en forma legal de personas, equipajes, mercancías y medios de transporte.

⁸ Servicios complementarios: Los ofrecidos a las personas, tripulantes, vehículos, equipajes y mercancías durante su permanencia en el CEBAF Macará, que no constituyen requisito indispensable para el ingreso y salida entre los territorios de ambos países. Cuando sea posible, dichos servicios serán mecanizados y automatizados

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"

por el CEBAF. Se precisa que estos que presten servicios en el territorio del país sede, se sujetarán al régimen laboral de su respectivo Estado.

- Asimismo, estos funcionarios cooperarán para el ejercicio de sus funciones en el CEBAF, a fin de prevenir e investigar las infracciones de las disposiciones vigentes, debiendo comunicarse toda información que pueda ser de interés para el control fronterizo. También se prestarán ayuda mutua para el inmediato traslado y entrega de las personas, bienes y medios de transporte cuya salida no hubiera sido autorizada hasta el límite internacional fronterizo, a fin de que se sometan a las leyes y jurisdicción de las autoridades del país limítrofe.
- Señala los lineamientos para las acciones de control que realizarán los funcionarios competentes de cada país para la salida y/o el ingreso de personas, equipajes, mercancías y/o medios de transporte.
- Establece el compromiso de ambos países para desarrollar y aplicar acciones orientadas a evitar el tránsito irregular de personas, de equipajes, mercancías y medios de transporte. En caso se detecten niños, niñas o adolescentes no acompañados, personas que solicitan protección internacional, víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, se procederá de acuerdo con la legislación vigente en el Ecuador y el Perú y a los acuerdos firmados entre ambos Estados.
- Dispone que las infracciones, faltas o delitos que cometan los funcionarios y/o servidores públicos designados en el CEBAF, en ejercicio de sus funciones, serán sometidos a los procesos administrativos y/o judiciales de acuerdo con la normativa vigente de su país.
- En cuanto a la Junta de Administración, refiere que es el órgano binacional, autónomo y permanente que tiene a su cargo el establecimiento y coordinación de lineamientos funcionales, administrativos y operativos para el cumplimiento del objeto del CEBAF. Está compuesta por los representantes de los organismos competentes de control fronterizo de cada país que prestan servicios básicos en el CEBAF y su Gerencia/Coordinación.
- La Presidencia de la Junta de Administración será ejercida por el país sede (en este caso el Ecuador) y sus funciones estarán establecidas en el Reglamento de la referida Junta. La Junta de Administración deberá establecer los mecanismos necesarios para armonizar los procedimientos

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"

de trabajo de los servicios básicos, resolver sobre propuestas y consultas de las diferentes instituciones que intervengan en los servicios complementarios y de los usuarios.

- Refiere que la Gerencia/Coordinación estará a cargo del país sede, que será responsable de la administración y normal funcionamiento del CEBAF, así como el cumplimiento de los acuerdos de la Junta de Administración.
- En cuanto a las disposiciones aduaneras, incluye ciertas definiciones sobre el tema, señala que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria del Perú (SUNAT), a través de la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas, realizarán el control integrado aduanero en el CEBAF a efectos de que se pueda autorizar el ingreso o salida en el cruce de frontera de mercancías, medios de transporte y equipajes para cualquier régimen u operación aduanera a despacharse en destino o en el CEBAF. También señala que la aplicación de la potestad aduanera será plenamente ejercida en el interior del CEBAF por los funcionarios aduaneros de ambos Estados que intervienen en el control integrado.
- Establece los lineamientos y requisitos para el ingreso y salida de medios de transporte internacional de pasajeros y de mercancías.
- Respecto a los controles migratorios, señala que la Autoridad de Control Migratorio del Ecuador y la Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú administrarán, coordinarán y controlarán el movimiento migratorio de ingreso y salida de las personas a los territorios de las partes durante las 24 horas, los 365 días del año.
- Contiene disposiciones relativas a los controles sanitarios, fitosanitarios e ictiosanitarios, para lo cual también establece diversas definiciones, tales como "Artículos reglamentados", "Mercancías pecuarias", "Insumos agropecuarios", "Productos pesqueros y acuícolas", así como "Alimentos agropecuarios primarios". Estos controles serán realizados por los funcionarios nacionales competentes designados por la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario del Ecuador (AGROCALIDAD) y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (SENASA).
- Se refiere al control de sustancias químicas peligrosas, residuos y desechos sólidos no peligrosos, peligrosos y especiales.

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"

- También define lo que se entiende por sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, como las establecidas en la legislación nacional de ambos Estados y en los acuerdos internacionales aplicables sobre la materia. Precisa que el control, prevención e investigación de estas sustancias será conforme con la normativa de cada Estado y a los acuerdos internacionales aplicables sobre la materia.
- Sobre el control policial, señala que estará a cargo de la Policía Nacional del Ecuador atender la seguridad ciudadana y el orden público y proteger el libre ejercicio de los derechos y seguridad de las personas en las instalaciones del CEBAF. Precisa que las personas que incumplan la ley y sean detectadas en las instalaciones del CEBAF por los funcionarios públicos competentes quedarán sujetas a la jurisdicción del Estado que se encuentra efectuando el control integrado. En tal sentido, conforme con la normativa nacional vigente del país sede, la Policía Nacional del Ecuador, a requerimiento formal de las autoridades de control fronterizo respectivas, brindará las facilidades para el traslado de personas, mercancías y medios de transporte incursos en tal incumplimiento de retorno desde el CEBAF hasta la línea de frontera con el Perú.
- Establece que cuando la Policía Nacional del Ecuador, haya identificado las personas requisitorias o con impedimento de salida de país, las pondrá a disposición de las autoridades competentes de conformidad con los tratados y la legislación nacional, según corresponda.
- También prevé que el ingreso y salida excepcional de personas hacia ambos países, en situaciones de emergencia de salud pública, se registrarán por disposiciones sanitarias consensuadas entre ambos países, sin perjuicio de las exigencias que se adopten a nivel nacional. Los casos de personas sospechosas de padecer alguna enfermedad de notificación internacional serán comunicados a las instancias nacionales de salud a través de los Centros Nacionales de Enlace (CNE) establecidos por el Reglamento Sanitario Internacional (RSI).
- En la segunda disposición final se precisa que la modificación a las disposiciones del Acuerdo Específico se efectuará mediante el canje de notas entre los ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y Ecuador.

Finalmente, la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores resalta que "(...) este tratado en particular formará parte del

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"

*ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 4 de la Decisión 502 sobre Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina, aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores el 22 de junio de 2001, así como en el literal e) del artículo 1 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina."*⁹

III. MARCO CONCEPTUAL

El Control Constitucional de los Tratados Ejecutivos

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de fecha 23 de mayo de 1969, señala que se entiende por "tratado" al acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados, regido por el derecho internacional, ya sea que este conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

La Convención señala también que se entiende por "ratificación", "aceptación", "aprobación" y "adhesión", según el caso, al acto internacional así denominado, por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

Esta manifestación de voluntad de un Estado, puede darse de diversas formas, tal como lo señala el artículo 11 de la precitada Convención: mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación, la adhesión, o cualquier otra forma que se hubiere convenido.¹⁰

Es importante mencionar que también existen otros Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de la Convención de Viena, celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional (por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas, la Comunidad Europea), o entre solo esos otros sujetos de derecho internacional. Dichos acuerdos tienen el mismo valor jurídico, tal como lo dispone el artículo 3 a) de la citada Convención, pero no se sujetan a ella.

⁹ Numeral 87 del INFORME (DGT-EPT) N° 10-2023, p. 13

¹⁰ Convención de Viena. Artículo 11. **Formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado.** El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"

En armonía con estas disposiciones, el Tribunal Constitucional Peruano define a los Tratados como:

"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.

Como puede colegirse, implican un conjunto de reglas de comportamiento a futuro concertados por los sujetos de derecho internacional público. Son, por excelencia, la manifestación más objetiva de la vida de relación de los miembros de la comunidad internacional.

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. (...)"¹¹

También señala el Tribunal Constitucional, que los Tratados Internacionales son fuentes normativas que se producen en el ámbito del derecho interno peruano

"(...) no porque se produzcan internamente, sino porque la Constitución así lo dispone. Para ello, la Constitución, a diferencia de las otras formas normativas, prevé la técnica de la recepción o integración de los tratados en el derecho interno peruano. Así, el artículo 55.º de la Constitución dispone: Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional."

"Es la propia Constitución, entonces, la que establece que los tratados internacionales son fuente de derecho en el ordenamiento jurídico peruano. Por mandato de la disposición constitucional citada se produce una integración o recepción normativa del tratado."

De acuerdo a nuestra Carta Magna, la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana, y su gobierno se organiza según el principio de separación de poderes ¹² y al Congreso de la República le corresponden las funciones de legislar, fiscalizar y representar.

En tal sentido, el artículo 56 de la Constitución Política del Perú dispone que el

¹¹ Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del 24 de abril de 2006, EXP. N.º 047-2004-AI/TC, F. 18

¹² Artículo 43 de la Constitución Política del Perú

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"

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.

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.

Respecto a la competencia para la aprobación de los tratados y, en aplicación de las normas antes mencionadas, el Tribunal Constitucional ¹³ señala que en nuestra Constitución existen dos tipos de tratados: i) Los "tratados-ley" y los "tratados simplificados" o "administrativos". Los tratados-ley deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República; y los tratados simplificados o administrativos, son aprobados por el Ejecutivo en las materias no contempladas en el artículo 56° de la Constitución.

"La Constitución ha consagrado (...) un modelo dual de regulación de los tratados internacionales, donde se parte de reconocer en el artículo 55° que "los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional", para luego regular los tratados que deben ser aprobados por el Congreso y los tratados que pueden ser aprobados por el Poder Ejecutivo."

"(...) El principio que sustenta a estos tratados de nivel legislativo en caso de conflicto con un tratado administrativo, será el principio de competencia, y no el de jerarquía. Ello pese a que el primero es aprobado por resolución legislativa del Congreso que tiene fuerza de ley y el segundo es sancionado por decreto supremo del Poder Ejecutivo que también tiene fuerza normativa vinculante".

"(...) los principios y técnicas para la delimitación de las materias que son competencia de un tratado-ley y de un tratado administrativo se pueden condensar en una suerte de test de la competencia de los tratados. Este test, de manera sintética, contiene los siguientes sub exámenes: El principio de unidad constitucional dentro de la diversidad, que supone subordinar los intereses particulares de los poderes y organismos constitucionales a la preeminencia de los intereses generales del Estado, los cuales, conforme al artículo 44 de la

¹³ EXP. N.º 00002-2009-PI/TC, del 05 de febrero de 2010, F. 59, 65, 68, 69 y 71

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"

Constitución son los siguientes: "defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los Derechos Humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación".

"Esta subordinación debería realizarse en el marco de las competencias y atribuciones establecidas dentro del bloque de constitucionalidad para cada poder del Estado. Como se aprecia, las materias que son competencia de los tratados-ley están taxativamente establecidas en el artículo 56° de la Constitución; en asuntos que regulan temas específicos de rango legislativo, en materia de 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. Y por defecto de las mismas, le corresponde al Poder Ejecutivo la aprobación de las demás materias a través de los tratados simplificados, según el artículo 57° de la Constitución".¹⁴

"Pero, si existieran dudas sobre el titular de la competencia o atribución, cabe aplicar otro sub examen y apelar a la naturaleza o contenido fundamental de las materias objeto de controversia, mediante el principio de la cláusula residual. Esto es, que la presunción sobre qué poder del Estado es competente para obligar internacionalmente a todo el Estado, en materias que no son exclusivas sino que pueden ser compartidas, debe operar a favor del Poder Ejecutivo, que es quien gobierna y gestiona los servicios públicos más cercanos al ciudadano; este principio pro homine se colige del artículo 1° de la Constitución, en la medida que el Estado y la sociedad tienen como fin supremo la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad".¹⁵

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 Presidente de la República 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.

Una vez que el Tratado Internacional Ejecutivo sea remitido al Congreso, se 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.

Por otra parte, la Ley 26647, que regula los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano, establece que la aprobación legislativa de los tratados a que se refiere el artículo 56 de la

¹⁴ El subrayado es nuestro

¹⁵ El subrayado es nuestro

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"

Constitución Política, corresponde al Congreso de la República, mediante Resolución Legislativa; y su ratificación al Presidente de la República, mediante Decreto Supremo, y 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.

La citada Ley establece que el texto íntegro de los tratados celebrados y aprobados por el Estado deberá ser publicado en el Diario Oficial. Dicha publicación comprenderá uno o más instrumentos anexos si los hubiere. Asimismo, deberá señalar el número y fecha de la Resolución Legislativa que los aprobó o del Decreto Supremo que los ratificó.

De la misma manera el Ministerio de Relaciones Exteriores comunicará al Diario Oficial, en cuanto se hayan cumplido las condiciones establecidas en el tratado, para que publique la fecha de la entrada en vigor del mismo, a partir de la cual se incorpora al derecho nacional.

A partir de lo expuesto, en el presente informe se utilizarán como parámetros de control del Tratado Internacional Ejecutivo, la Constitución Política, el Reglamento del Congreso y la Ley N° 26647, Ley que establece normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano.

IV. ANÁLISIS DE CONTROL POLÍTICO DEL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 24

IV.1. Aplicación del Control Formal

El Tratado Internacional Ejecutivo N° 24, ha sido ratificado mediante Decreto Supremo N° 019-2023-RE de fecha 22 de agosto de 2023 con cargo a dar cuenta al Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la Constitución Política del Perú y publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 23 de agosto de 2023.

Mediante Oficio N° 280-2023-PR el citado instrumento normativo ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el 23 de agosto de 2023, cumpliendo el plazo establecido en el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República.

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"

De la revisión del expediente que obra en la Subcomisión, se advierte que el Decreto Supremo N° 019-2023-RE fue suscrito por la Presidente de la República y ha sido refrendado por la 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.

IV.2. Aplicación del control material

El Acuerdo reúne los elementos formales exigidos por el derecho internacional para ser considerado como tratado, vale decir, haber sido celebrado por sujetos de derecho internacional, originar derechos y obligaciones jurídicas y tener como marco regulador al derecho internacional, de conformidad con el criterio establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

Cabe recordar que conforme al artículo 11 de la precitada Convención, los Estados pueden manifestar su consentimiento a un tratado mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación, la adhesión, o cualquier otra forma que se hubiere convenido.

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.

En el Informe de Perfeccionamiento de la Dirección General de Tratados (DGT-EPT) Informe (DGT-EPT) N° 10-2023, de 11 de agosto de 2023, la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores señala que recogió las opiniones técnicas favorables emitidas por la Superintendencia Nacional de Migraciones, Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior, Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil, Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Servicio Nacional

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"

de Sanidad Agraria del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y de la Dirección General de América del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, quienes señalaron los beneficios que irrogaría para el Perú la aprobación de este Tratado.

En tal sentido, es importante destacar la opinión emitida por la Superintendencia Nacional de Migraciones¹⁶ entidad que señala las múltiples ventajas para el país que permitirá la implementación del CEBAF, pues reforzará el control migratorio fronterizo, se podrá prevenir la trata de personas, así como el tráfico ilícito de migrantes, detectando de manera oportuna el intento de paso de menores de edad no acompañados o personas que soliciten protección internacional; se realizará un control migratorio permanente pues el CEBAF operará las 24 horas del día y los 365 días del año; y se contribuirá con la demanda social respecto al control migratorio generando un estado de equilibrio para los nacionales.

Asimismo, la opinión de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT,¹⁷ quien concluye que:

- "1. Las disposiciones del proyecto no impactan en la normativa aduanera, toda vez que estas remiten a la aplicación de la normativa andina y de la legislación nacional aduanera vigente.*
- 2. La implementación o ejecución del proyecto no requiere emitir, modificar o derogar normas en materia aduanera con rango de ley.*
- 3. Es necesario tener en cuenta los comentarios sobre ventajas y beneficios, así como los procesos de suscripción y perfeccionamiento interno expuestos en los numerales 3 y 4 del literal D".*

En consecuencia, la Dirección General de Tratados concluye que el Tratado Ejecutivo N° 24 no versa sobre ninguna de las materias previstas en el artículo 56 de la Constitución Política del Perú, ya que no aborda aspectos vinculados a derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, ni obligaciones financieras del Estado. Tampoco crea, modifica o suprime tributos, ni requiere la dación, modificación o derogación de alguna norma con rango de ley para su ejecución.

Asimismo, concluye que el Tratado puede ser perfeccionado conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 57 de la Constitución Política del Perú y en el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley 26647 que establece normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado peruano y que faculta al Presidente de la República a ratificar

¹⁶ Oficio N°000312-2023-MIGRACIONES e Informe N° 000114-2023-DPM-MIGRACIONES, ambos de fecha 8 de junio de 2023.

¹⁷ Informe N° 000006-2023-SUNAT/314000, de 7 de junio de 2023

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"

directamente los tratados mediante decreto supremo, sin el requisito de la aprobación previa del Congreso de la República cuando estos no aborden las materias contempladas en el artículo 56 de la Constitución Política del Perú.

De la revisión del contenido del tratado antes descrito y las opiniones de las entidades competentes en la materia, se advierte que este tratado será beneficioso para nuestro país, pues reforzará el control fronterizo con la República del Ecuador, respecto del ingreso y salida de personas, equipajes, mercancías y medios de transporte por carretera, lo que permitirá prevenir la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, la detención oportuna de personas requisitorias y el mejor control del transporte internacional de pasajeros, equipajes y mercancías en general, entre otros beneficios.

En síntesis, es un tratado sobre materias no reservadas a la aprobación previa del Congreso de la República, por lo que la Subcomisión considera pertinente emitir una conclusión estimatoria al cumplimiento de requisitos materiales.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego de revisar el Tratado Internacional Ejecutivo N° 24, "Acuerdo por Intercambio de Notas entre la República del Perú y la República del Ecuador sobre la Aprobación del "Acuerdo Específico entre los Gobiernos del Ecuador y del Perú para la Implementación del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Macará-La Tina (Eje Vial N° 3 Loja-Sullana)" concluye que **CUMPLE** con lo establecido en los artículos 56, 57 y 118 inciso 11 de la Constitución Política del Perú, para ser calificado como Tratado Internacional Ejecutivo y 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; y, remite el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 3 de noviembre de 2023.

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N°24, "ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR SOBRE LA APROBACIÓN DEL "ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) MACARÁ-LA TINA (EJE VIAL N° 3 LOJA-SULLANA)"