

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 17, "CUARTO PROTOCOLO ADICIONAL AL PROTOCOLO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL REINO DE TAILANDIA PARA ACELERAR LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO"

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidente:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Tratado Internacional Ejecutivo N° 17, denominado "*Cuarto Protocolo Adicional al Protocolo entre la República del Perú y el Reino de Tailandia para acelerar la liberalización del comercio de mercancías y la facilitación del comercio*", en adelante el Tratado Ejecutivo N° 17, ratificado mediante Decreto Supremo N° 004-2023-RE de fecha 17 de febrero de 2023 y publicado en el Diario Oficial El Peruano el 18 de febrero de 2023.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Primera Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 13 de octubre de 2023. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Burgos Oliveros, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo y Valer Pinto.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Tratado Internacional Ejecutivo N° 17 ingresó con Oficio N° 050-2023-PR al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 20 de febrero 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 2620-2022-2023-CCR/CR, del 21 de abril de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Tratado Internacional Ejecutivo N° 17 a la Subcomisión de Control Político, con la finalidad de analizar su constitucionalidad y elaborar el informe correspondiente.

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

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 17, "CUARTO PROTOCOLO ADICIONAL AL PROTOCOLO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL REINO DE TAILANDIA PARA ACELERAR LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO"

- 01 copia autenticada del Cuarto Protocolo Adicional al Protocolo entre la República del Perú y el Reino de Tailandia para acelerar la liberalización del comercio de mercancías y la facilitación del comercio.
- Copia del Decreto Supremo N° 004-2023-RE y su publicación en el Diario Oficial El Peruano el 18 de febrero de 2023.
- Exposición de Motivos y documentación sustentatoria con las opiniones de los sectores involucrados.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El Tratado Internacional Ejecutivo N° 17 fue firmado el 21 de mayo de 2022 y tiene por objetivo: sustituir el Anexo 2 (Reglas de origen) del Protocolo entre la República del Perú y el Reino de Tailandia para Acelerar la Liberalización del Comercio de Mercancías y la Facilitación del Comercio, suscrito el 19 de noviembre de 2005 (en adelante el Protocolo de 2005), por una nueva versión, con la finalidad de permitir que los certificados de origen cuenten con firmas y sellos escaneados, así como actualizar los Requisitos Específicos de Origen al Sistema Armonizado de 2017.

El Cuarto Protocolo Adicional consta de dos artículos, además del preámbulo, un anexo y tres apéndices.

En el preámbulo se indica que el propósito del Cuarto Protocolo Adicional, es "tener todas las disposiciones relacionadas con las Reglas de Origen y los aspectos relacionados a estas en un texto consolidado para facilitar la administración y la aplicación del Protocolo a los operadores económicos, autoridades competentes y autoridades aduaneras"; y, actualizar "los Requisitos Específicos de Origen de conformidad con el Sistema Armonizado 2017".

Conforme a lo señalado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en virtud del Cuarto Protocolo Adicional se busca incorporar sendas disposiciones al Anexo 2 (Reglas de origen), referidas principalmente a transporte directo, emisión retrospectiva de certificados de origen, control de certificados de origen, sanciones y reembolso, además de la certificación de origen electrónica y firmas y sellos escaneados, lo que se desarrolla en los apéndices II y III.

Sobre la fecha de la entrada en vigor, el Tratado dispone que éste entrará en vigor treinta (30) días después de la fecha de recepción de la última de las notificaciones sobre la finalización de sus procedimientos internos para la entrada en vigor que las Partes se cursen mutuamente, salvo que ellas acuerden

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 17, "CUARTO PROTOCOLO ADICIONAL AL PROTOCOLO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL REINO DE TAILANDIA PARA ACELERAR LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO"

una fecha distinta (numerales 2 y 3).

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.¹

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.

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

¹ 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° 17, "CUARTO PROTOCOLO ADICIONAL AL PROTOCOLO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL REINO DE TAILANDIA PARA ACELERAR LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO"

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. (...)"²

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 ³ 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 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

² Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del 24 de abril de 2006, EXP. N.º 047-2004-AI/TC, F. 18

³ Artículo 43 de la Constitución Política del Perú

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 17, "CUARTO PROTOCOLO ADICIONAL AL PROTOCOLO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL REINO DE TAILANDIA PARA ACELERAR LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO"

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 ⁴ 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 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

⁴ 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° 17, "CUARTO PROTOCOLO ADICIONAL AL PROTOCOLO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL REINO DE TAILANDIA PARA ACELERAR LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCIAS Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO"

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".⁵

"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".⁶

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 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

⁵ El subrayado es nuestro

⁶ El subrayado es nuestro

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 17, "CUARTO PROTOCOLO ADICIONAL AL PROTOCOLO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL REINO DE TAILANDIA PARA ACELERAR LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO"

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 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° 17

4.1. Aplicación del Control Formal

El Tratado Internacional Ejecutivo N° 17, ha sido ratificado mediante Decreto Supremo N° 004-2023-RE de fecha 17 de febrero 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 18 de febrero de 2023.

Mediante Oficio N° 050-2023-PR, del 20 de febrero de 2023, el citado instrumento normativo ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, cumpliendo el plazo establecido en el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República.

De la revisión del expediente que obra en la Subcomisión, se advierte que el Decreto Supremo N° 004-2023-RE fue suscrito por la Presidente de la República y ha sido refrendado por la Ministro de Relaciones Exteriores, al amparo de lo

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 17, "CUARTO PROTOCOLO ADICIONAL AL PROTOCOLO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL REINO DE TAILANDIA PARA ACELERAR LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO"

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.

4.2. Aplicación del control material

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.

El Informe de Perfeccionamiento de la Dirección General de Tratados (DGT) Informe (DGT-EPT) N° 2-2023 del 24 de enero de 2023, señala que el Cuarto Protocolo Adicional reúne los elementos formales exigidos por el Derecho Internacional para ser considerado como tratado, vale decir, haber sido celebrado entre 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 de 1969°.

También señala que el Cuarto Protocolo Adicional constituye una enmienda al Protocolo de 2005, vale decir, una alteración formal de las cláusulas de un tratado previamente celebrado, la cual se efectúa conforme a las reglas previstas por el propio tratado para tal efecto o siguiendo las mismas formalidades que tuvo dicho instrumento para su celebración.

Concluye que el Tratado no se identifica con ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 56 de la Constitución Política del Perú.

Finalmente, señala que el Acuerdo 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, "Establecen normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado peruano", que facultan a la señora Presidenta de la República a ratificar 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.

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 17, "CUARTO PROTOCOLO ADICIONAL AL PROTOCOLO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL REINO DE TAILANDIA PARA ACELERAR LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO"

De la revisión del contenido del tratado antes descrito se advierte que resultará beneficioso para nuestro país, pues al contarse con un texto consolidado de las Reglas de Origen que regulan las relaciones comerciales entre el Perú y Tailandia, facilitará el comercio entre ambos países, permitiendo que las firmas escaneadas y digitales en los certificados de origen sean aceptadas.

También es importante destacar que en la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 004-2023-RE, se indica que las mejoras introducidas en el Protocolo favorecerán el relacionamiento con el sexto socio comercial del Perú en la región del Asia, con los consiguientes beneficios económicos que irrogará, tanto para los operadores de comercio exterior como para ambos países, fortaleciendo más su relación bilateral.

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.

5. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego de revisar el Tratado Internacional Ejecutivo N° 17, "*Cuarto Protocolo Adicional al Protocolo entre la República del Perú y el Reino de Tailandia para acelerar la liberalización del comercio de mercancías y la facilitación del comercio*", 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, **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 13 de octubre de 2023.

INFORME RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 17, "CUARTO PROTOCOLO ADICIONAL AL PROTOCOLO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL REINO DE TAILANDIA PARA ACELERAR LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO"