

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993 RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS BUQUES PESQUEROS, 1977"

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 259, denominado "Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012 sobre la Implantación de las Disposiciones del Protocolo de Torremolinos de 1993 relativo al Convenio Internacional de Torremolinos para la Seguridad de los Buques Pesqueros, 1977", en adelante el Tratado Ejecutivo 259, ratificado mediante Decreto Supremo 054-2020-RE, de fecha 28 de diciembre de 2020, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 29 de diciembre de 2020.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Octava Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 13 de marzo de 2024, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides, Gonzales Delgado¹, Aguinaga Recuenco², Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo³, Tacuri Valdivia y Ventura Ángel⁴.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Periodo Parlamentario 2016-2021

El Tratado Internacional Ejecutivo 259 ingresó con Oficio N° 297-2020-PR al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 04 de enero de 2021, siendo remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento y a

1 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

2 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

3 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

4 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977”

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.

En ese contexto, mediante Oficio N° 791-2020-2021-CCR/CR del 2 de febrero de 2021, la Comisión de Constitución y Reglamento remitió el Tratado Ejecutivo 259 al Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su estudio e informe.

El citado Grupo de Trabajo emitió el Informe s/n aprobado por unanimidad en su Décimo Cuarta Sesión Ordinaria celebrada el 5 de marzo de 2021, en el cual concluye que el referido Tratado cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, en el Reglamento del Congreso de la República y en la Ley 26647, por lo que dispone remitir dicho Informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

1.2 Periodo Parlamentario 2021-2026

El Consejo Directivo del Congreso de la República, en su sesión semipresencial realizada el 7 de setiembre de 2021, aprobó el Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR que, respecto del control político de los tratados internacionales ejecutivos, dispone:

“Continuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control previsto en el artículo 92 del Reglamento del Congreso, en relación a los tratados internacionales ejecutivos celebrados por el Poder Ejecutivo e informados al Congreso hasta antes de la culminación del periodo parlamentario 2016-2021. Los dictámenes emitidos por las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores de dicho periodo congresal retornarán a las comisiones para su evaluación y pronunciamiento.”

Posteriormente, mediante Resolución Legislativa 004-2022-2023-CR, publicada

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977"

con fecha 16 de noviembre de 2022, se modifica el artículo 5° y se incorpora el artículo 92-A en el Reglamento del Congreso de la República.

Asimismo, mediante la Única Disposición Complementaria Final se establece que *"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. (...)"*

Por esta razón, mediante Oficio N° 1679-2022-2023/CCR-CR, del 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Tratado Internacional Ejecutivo 259 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.

1.3 Documentación remitida por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República

Al momento de darse cuenta del Tratado Internacional Ejecutivo 259 al Congreso de la República mediante el Oficio N° 297-2020-PR, se adjuntaron los siguientes documentos:

- Copia autenticada del *"Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012 sobre la Implantación de las Disposiciones del Protocolo de Torremolinos de 1993 relativo al Convenio Internacional de Torremolinos para la Seguridad de los Buques Pesqueros, 1977"*.
- Copia del Decreto Supremo 054-2020-RE y su publicación en el Diario Oficial El Peruano el 29 de diciembre de 2020.
- Exposición de Motivos y documentación sustentatoria con las opiniones de los sectores involucrados.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977"

El Tratado Internacional Ejecutivo 259, "Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012 sobre la Implantación de las Disposiciones del Protocolo de Torremolinos de 1993 relativo al Convenio Internacional de Torremolinos para la Seguridad de los Buques Pesqueros, 1977", fue adoptado en la Ciudad del Cabo, Sudáfrica, el 11 de octubre de 2012, en una conferencia diplomática bajo los auspicios de la Organización Marítima Internacional.

Este Tratado tiene como antecedentes los siguientes instrumentos:

1. El "*Convenio Internacional de Torremolinos para la Seguridad de los Buques Pesqueros, 1977*" (en adelante, el Convenio de Torremolinos de 1977) que fue adoptado en el seno de la Conferencia Internacional de Torremolinos para la Seguridad de los Buques Pesqueros celebrada en la ciudad de Torremolinos, Reino de España, el 2 de abril de 1977.

Este tratado, regula entre otros temas, los requisitos de seguridad para la construcción y el equipo de barcos pesqueros nuevos de navegación marítima, con cubierta de 24 metros de eslora o más, con el fin de lograr la seguridad de dichos buques y de sus tripulantes.

Contiene disposiciones sobre requisitos de estabilidad, construcción, estanquidad y equipo, maquinaria e instalaciones eléctricas, protección, detección y extinción contra incendios. También tiene disposiciones sobre la tripulación, medios salvavidas, obligaciones y ejercicios de emergencia, radiotelegrafía, radiotelefonía y equipo de navegación a bordo.

El Perú aprobó este Convenio mediante el Decreto Supremo N° 038-81-MA del 17 de noviembre de 1981; y con fecha 16 de julio de 1982 depositó su instrumento de adhesión del 15 de junio de 1982.⁵

⁵ Numeral 5 del INFORME (DGT) N° 030-2020 de la Dirección General de Tratados, que nos remite a la bases de datos del "Archivo Nacional de Tratados Embajador Juan Miguel Bákula Patiño"

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977"

No obstante, el Convenio no ha entrado en vigor, pues no fue ratificado por el número mínimo de Estados que se necesitaban para dicho efecto.

2. El *"Protocolo de Torremolinos de 1993 relativo al Convenio Internacional de Torremolinos para la Seguridad de los Buques Pesqueros, 1977"* (en adelante el Protocolo de Torremolinos de 1993), adoptado el 2 de abril de 1993, en la ciudad de Torremolinos, Reino de España, con el propósito de actualizar y enmendar el Convenio de Torremolinos de 1977.

Este tratado no ha sido ratificado por el Perú y tampoco ha entrado en vigor al no contar con el número de miembros requerido, de acuerdo a la información consignada en el Informe (DGT) N° 030-2020 de la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ante esta situación, en una conferencia diplomática celebrada en Ciudad del Cabo, República de Sudáfrica entre el 9 y el 11 de octubre de 2012, se adoptó el Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012 (el Tratado Ejecutivo 259), con el propósito de actualizar y enmendar algunas de las disposiciones del Protocolo de Torremolinos de 1993.

El objeto del Tratado Ejecutivo 259, es contribuir a la seguridad marítima en general y a la de los buques pesqueros implementando las disposiciones del Protocolo de Torremolinos de 1993 y del Convenio de Torremolinos de 1977. En tal sentido, para cumplir dicho objetivo, las partes acuerdan hacer efectivas las disposiciones del Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012, así como algunas de las disposiciones del Protocolo de Torremolinos de 1993 y del Acuerdo de Torremolinos de 1977.

El Tratado Ejecutivo 259 materia de este informe, contiene un preámbulo, cuatro artículos y un Anexo denominado "Modificaciones al Anexo y los Apéndices del Anexo del Protocolo de Torremolinos de 1993 relativo al Convenio Internacional de Torremolinos para la seguridad de los Buques Pesqueros, 1977" (en adelante, el Anexo). También cuenta con un Apéndice.

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977"

Entre las principales disposiciones del Tratado tenemos:

- Las partes se comprometen a hacer efectivas las disposiciones de los artículos del Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012 y el Protocolo de Torremolinos de 1993 con las excepciones que se detallan.
- Los artículos del Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012, los artículos 2 a 8 y 11 a 14 del Protocolo de Torremolinos de 1993, las reglas del anexo del Protocolo de Torremolinos de 1993 y las reglas del anexo del Convenio de Torremolinos de 1977, a reserva de las modificaciones que figuran en el Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012, se leerán e interpretarán como un instrumento único (artículo 1, numeral 2).
- El Anexo del Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012 constituirá parte integrante de este Acuerdo y que toda referencia al Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012 supondrá también una referencia a su anexo (artículo 1, numeral 3).
- Se precisan las reglas de Interpretación y aplicación del Protocolo de Torremolinos de 1993 y del Convenio de Torremolinos de 1977.
- El Acuerdo estará abierto a la firma en la sede de la Organización Marítima Internacional (OMI) desde el 11 de febrero de 2013 hasta el 10 de febrero de 2014. Después de ese plazo, se señala, seguirá abierto a la adhesión.
- Todos los Estados podrán constituirse en partes del Acuerdo manifestando su consentimiento en obligarse por el mismo mediante: a) firma sin reserva de ratificación, aceptación o aprobación; b) firma a reserva de ratificación, aceptación, aprobación, seguida de ratificación, aceptación o aprobación; c) firma sujeta al procedimiento dispuesto en el párrafo 4) de este artículo; d) adhesión.
- La ratificación, aceptación, aprobación o adhesión se efectuará depositando ante el secretario general de la OMI el instrumento que proceda.
- El Acuerdo entrará en vigor doce meses después de la fecha en que por lo menos veintidós (22) Estados, que en total tengan como mínimo 3,600

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977"

buques pesqueros de eslora igual o superior a 24 metros, que operen en alta mar, hayan manifestado su consentimiento en obligarse por él.

- El Anexo del Acuerdo se denomina "Modificaciones al Anexo y los Apéndices del Anexo del Protocolo de Torremolinos de 1993 relativo al Convenio Internacional de Torremolinos para la Seguridad de los Buques Pesqueros, 1997" y contiene lo siguiente: "Reglas para la Construcción y el Equipo de los Buques Pesqueros"; "Prevención, Detección y Extinción de Incendios y Equipo Contra incendios"; "Dispositivos y Medios de Salvamento" y "Radiocomunicaciones".

III. MARCO CONCEPTUAL DE LOS TRATADOS Y SU CONTROL POLÍTICO

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.⁶

⁶ 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 RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977"

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, la Organización de los Estados Americanos, por citar algunos), 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 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. (...)"⁷

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

⁷ Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del 24 de abril de 2006, EXP. N.º 047-2004-AI/TC, F. 18

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977"

"(...) 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 ⁸ 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, la Carta Magna dispone que se requerirá dicha aprobación cuando los tratados 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,

⁸ Artículo 43 de la Constitución Política del Perú

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977"

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 ⁹ 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

⁹ EXP. N.º 00002-2009-PI/TC, del 05 de febrero de 2010, F. 59, 65, 68, 69 y 71

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977"

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 56º 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 57º de la Constitución".¹⁰

"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 1º 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".¹¹

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

¹⁰ El subrayado es nuestro

¹¹ El subrayado es nuestro

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977"

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, el cual, si ha sido perfeccionado con arreglo a las normas del Derecho Internacional, no surte efectos internos.

Una vez que el Presidente de la República da cuenta al Congreso de la celebración del tratado internacional ejecutivo, el Presidente del Congreso, dentro de los tres (03) días útiles lo remite a la Comisión de Constitución y Reglamento y a la Comisión de Relaciones Exteriores, para su estudio y 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 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.

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977"

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° 259

IV.1. Aplicación del Control Formal

El Tratado Internacional Ejecutivo 259, ha sido ratificado mediante Decreto Supremo 054-2020-RE de fecha 28 de diciembre de 2020, 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 martes 29 de diciembre de 2020.

Mediante Oficio N° 297-2020-PR el citado instrumento normativo ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el lunes 4 de enero de 2021, cumpliendo el plazo establecido en el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República.¹²

De la revisión del expediente que obra en la Subcomisión, se advierte que el Decreto Supremo 054-2020-RE fue suscrito por el Presidente de la República en ejercicio y ha sido refrendado por la entonces 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.

¹² Dentro de los 3 días útiles posteriores a la publicación de la ratificación del tratado

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977"

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, el Presidente de la República puede celebrar, ratificar o adherirse a un Tratado Internacional Ejecutivo 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 emitido por la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, (DGT) Informe N° 030-2020 de fecha 30 de noviembre de 2020, esta señala que analizó las opiniones técnicas favorables emitidas por el Ministerio de la Producción (PRODUCE), de la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) de la Marina de Guerra del Perú y de la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el marco de sus competencias.

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977"

En general, todas las opiniones emitidas señalan que el contenido del Tratado guarda coherencia con nuestra legislación y que se enmarca dentro de la estrategia peruana para la protección de la vida humana, del medio ambiente y la seguridad en los puertos.

En efecto, el Ministerio de la Producción – PRODUCE, destaca la coherencia que existe entre el Tratado materia de análisis con la legislación peruana, señalando que dicho acuerdo *"no vulnera la legislación nacional, en tanto el referido acuerdo lo que propone son una serie de medidas de seguridad que deben reunir los buques pesqueros con la finalidad de preservar la vida, salud e integridad de los tripulantes a bordo, medidas que son compatibles con los fines que persigue la legislación interna."* Asimismo, señala que en nuestra legislación no existen disposiciones legales que regulen las características que deben reunir los buques para garantizar su seguridad, por lo que la "aprobación" del Acuerdo desde un punto de vista jurídico, es ventajoso para el país.¹³

En el mismo sentido, la Autoridad Portuaria Nacional – APN, también destaca la coherencia que existe entre el Tratado Ejecutivo N° 259 y nuestra legislación interna y refiere que permitirá una mejora sustantiva de los estándares de seguridad de la vida humana a bordo de las embarcaciones pesqueras, en la prevención de la protección del medio ambiente y en la seguridad de los puertos.¹⁴

Asimismo, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú –DICAPI, destaca que la adhesión del Perú al Tratado es muy importante debido a que la pesca en nuestro país y a nivel internacional, "es una actividad con alto índice de siniestralidad, por lo que resulta necesario adoptar medidas que atenúen el riesgo de accidentes y disminuyan su costo en vidas humanas y bienes materiales". También señala que la pesca es la única actividad

¹³ Informe N° 00084-2016-PRODUCE/OGAJ-mburstein, de la Oficina General de Asesoría Jurídica del PRODUCE, numerales 3.6 y 3.9

¹⁴ Informe Técnico N° 004-2016-APN/DOMA del 1 de septiembre de 2016 de la Dirección de Operaciones y Medio Ambiente, numeral 2.5

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977"

comercial marítima que carece de un marco internacional específico para regular la construcción de sus buques y para mejorar sustancialmente su seguridad y la de sus tripulantes.¹⁵

Finalmente, la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos del Ministerio de Relaciones Exteriores¹⁶ también emitió opinión favorable a la adhesión al Acuerdo, señalando que "ayudará a consolidar la imagen del Perú como Estado comprometido con los objetivos de la OMI y con la voluntad política para contribuir a promover la seguridad de los buques pesqueros" y permitirá combatir la pesca ilegal no declarada y no reglamentada, "ya que contribuirá con el establecimiento de un marco legal para que los Estados Rectores del Puerto¹⁷ efectúen inspecciones a las embarcaciones empleadas para este tipo de actividades."

En tal sentido, la Dirección General de Tratados concluye que el Tratado Ejecutivo N° 259 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

¹⁵ Informe técnico denominado "Evaluación de la Adhesión del Estado peruano al 'Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012 sobre la Implantación de las Disposiciones del Protocolo de Torremolinos de 1993, relativo al Convenio Internacional de Torremolinos para la Seguridad en los Buques Pesqueros, 1977"

¹⁶ Memorándum DSL00325/2020 de fecha 12 de octubre de 2020, numerales 19 y 20.

¹⁷ La inspección de control del Estado rector del puerto es el proceso de inspeccionar los buques extranjeros que hacen escala en las aguas territoriales de un Estado para garantizar que dichos buques cumplan con ciertos convenios internacionales y regulaciones nacionales. El objetivo de la inspección es determinar el nivel de cumplimiento de los buques con los convenios y códigos internacionales pertinentes que rigen la seguridad marítima, la contaminación marina y las condiciones de vida y trabajo de la gente de mar a bordo de los buques.

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977"

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 al señor Presidente 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.

De la revisión del contenido del tratado descrito y las opiniones emitidas por las dependencias antes mencionadas, competentes en la materia, se advierte que la suscripción del tratado será beneficioso para el Perú, en tanto busca regular medidas de protección para la seguridad de los buques pesqueros de bandera peruana y su tripulación, así como para el medio ambiente.

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 259, *"Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012 sobre la Implantación de las Disposiciones del Protocolo de Torremolinos de 1993 relativo al Convenio Internacional de Torremolinos para la Seguridad de los Buques Pesqueros, 1977"*, 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, por lo tanto remite el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 13 de marzo de 2024.

"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"

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 259 "ACUERDO DE
CIUDAD DEL CABO DE 2012 SOBRE LA
IMPLANTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL
PROTOCOLO DE TORREMOLINOS DE 1993
RELATIVO AL CONVENIO INTERNACIONAL DE
TORREMOLINOS PARA LA SEGURIDAD DE LOS
BUQUES PESQUEROS, 1977"