

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 274 “ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS”

**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 274, denominado “*Acuerdo entre la Confederación Suiza y la República del Perú para la Implementación del Acuerdo de París*”, en adelante el Tratado Ejecutivo 274, ratificado mediante Decreto Supremo 025-2021-RE, de fecha 01 de junio de 2021, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 2 del mismo mes y año.

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 274 ingresó con Oficio N° 322-2021-PR al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 03 de junio de 2021, 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.

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 274 “ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS”

1.2 Periodo Parlamentario 2021-2026

El Consejo Directivo del Congreso de la República, en su sesión semipresencial realizada el 07 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 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 274 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

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 274 “ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS”

Al momento de darse cuenta del Tratado Internacional Ejecutivo 274 al Congreso de la República mediante el Oficio N° 322-2021-PR, se adjuntaron los siguientes documentos:

- Copia autenticada del “*Acuerdo entre la Confederación Suiza y la República del Perú para la Implementación del Acuerdo de París*”.
- Copia del Decreto Supremo 025-2021-RE.
- 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 274, “*Acuerdo entre la Confederación Suiza y la República del Perú para la Implementación del Acuerdo de París*”, fue suscrito en la ciudad de Lima con fecha 20 de octubre de 2020.⁵

El Tratado Internacional Ejecutivo 274, tiene como antecedentes:

1. La “*Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*”, adoptada en Nueva York el 09 de mayo de 1992, y entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

Conforme al artículo 2, su objetivo es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas (inducidas por el hombre) peligrosas en el sistema climático. Señala que ese nivel debería alcanzarse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

⁵ Exposición de Motivos del Decreto Supremo 025-2021-RE, Primer Considerando.

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 274 “ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS”

2. El “*Acuerdo de París*”, que fue adoptado el 12 de diciembre de 2015 por los Estados Partes en la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, con el objeto de reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.⁶

Según refiere la Dirección General de Tratados en su Informe (DGT) N° 19-2021, el “Acuerdo de París” fue ratificado internamente mediante el Decreto Supremo 058- 2016-RE del 21 de julio de 2016 y, que tanto el Perú como Suiza son Partes de dicho Acuerdo.

Asimismo, señala que el Acuerdo de París exige a sus Partes realizar todas las acciones posibles por medio de compromisos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, compromisos que son denominados “contribuciones determinadas a nivel nacional” (también llamadas NDC, por sus siglas en inglés), así como redoblar sus esfuerzos con el transcurso de los años.

Conforme al artículo 6 del Acuerdo de París, las Partes reconocen que algunas de ellas podrán optar por *“cooperar voluntariamente en la aplicación de sus contribuciones determinadas a nivel nacional para lograr una mayor ambición en sus medidas de mitigación y adaptación y promover el desarrollo sostenible y la integridad ambiental”*.

Dicho artículo también señala que *“Cuando participen voluntariamente en enfoques cooperativos que entrañen el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional para cumplir con las contribuciones determinadas a nivel nacional, las Partes deberán promover el desarrollo sostenible y garantizar la integridad ambiental y la transparencia, también en la gobernanza, y aplicar una contabilidad robusta que asegure, entre otras cosas, la ausencia de doble cómputo, de conformidad con las orientaciones que haya impartido la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo.”*

⁶ Acuerdo de París, artículo 1

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 274 “ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS”

En este contexto, es que se firma el Tratado Internacional Ejecutivo 274, “Acuerdo entre la Confederación Suiza y la República del Perú para la Implementación del Acuerdo de París” que es materia de este informe, el cual consta de un preámbulo y veintiún (21) artículos.

El objeto del Tratado Internacional Ejecutivo 274, es establecer un marco jurídico para la transferencia internacional de Resultados de Mitigación para su uso en cumplimiento de sus NDC⁷ u otros fines de mitigación de ambos Estados; o de sus entidades públicas, o de sus entidades privadas domiciliadas en sus territorios. Para dicho efecto, las partes promoverán el desarrollo sostenible, garantizarán la integridad ambiental y la transparencia, incluyendo la gobernanza; así como una contabilidad sólida, a efectos de evitar la doble contabilidad de los resultados de mitigación.⁸

Entre sus principales disposiciones tenemos las siguientes:

- Se desarrollan los principios y criterios mínimos para garantizar la integridad ambiental de los Resultados de Mitigación, los cuales a su vez autorizan su transferencia y uso.
- Se establecen los principios y criterios mínimos siguientes: Los resultados de mitigación deben ser reales, verificados y permanentes; Representarán la mitigación lograda desde el año 2021 en adelante; El Año de Cosecha de un Resultado de Mitigación⁹ y su uso debe enmarcarse dentro del mismo periodo de implementación de la NDC; Se originarán en actividades que no conduzcan a un aumento de emisiones globales de gases de efecto invernadero, estén en línea con la estrategia de desarrollo bajo en emisiones de cada parte, entre otras actividades que prevengan cualquier impacto ambiental y social negativo.

⁷ "Contribución Determinada a Nivel Nacional " o "NDC" es la contribución que cada una de las Partes realiza en respuesta al cambio climático, de conformidad con el artículo 3 del Acuerdo de París.

⁸ Acuerdo entre la Confederación Suiza y la República del Perú para la Implementación del Acuerdo de París”, artículo 2

⁹ "Año de Cosecha" es el año en que se ha producido un Resultado de Mitigación.

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 274 “ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS”

- En lo referido al desarrollo sostenible, señala que los resultados de mitigación cuya transferencia y uso son autorizados por las partes, provendrán de actividades que estén en línea con el desarrollo sostenible, con las estrategias de desarrollo a largo plazo bajo en emisiones, que prevengan otros impactos negativos relacionados con el medio ambiente y respeten las regulaciones ambientales nacionales e internacionales. A su vez, deben provenir de actividades que prevengan conflictos sociales, respetando los derechos humanos.
- En cuanto a las autorizaciones realizadas por las partes, se indica que la transferencia internacional y el uso de resultados de mitigación para la consecución de las NDC, es voluntaria y tendrá la autorización de cada parte.
- El Acuerdo no irroga derechos de exclusividad, de modo que no restringe la facultad de establecer acuerdos con otras partes.
- También se establece que la autorización del transferente es un requisito para la autorización del receptor.¹⁰
- Cada parte establecerá un proceso mediante el cual las entidades interesadas en transferir resultados de mitigación puedan presentar una solicitud de autorización. Deberán también publicar sus requisitos nacionales e informar a la otra parte de cualquier modificación al respecto. Además, se establece las condiciones mínimas favorables que deben incluir los requisitos nacionales, tales como el precio, plazo, modo, entre otras.
- La publicación de las autorizaciones por cada parte será en su respectivo

¹⁰ “Transferente” es la Parte de este Acuerdo que reconoce los Resultados de Mitigación Transferidos Internacionalmente en su Registro como adiciones a su nivel de emisiones cubierto por su NDC

“Receptor” es la Parte de este Acuerdo que reconoce los Resultados de Mitigación Transferidos Internacionalmente en su Registro como ITMO.

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 274 "ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS"

registro, informando ello, las actualizaciones o cambios de las autorizaciones a la otra parte.

- Cada parte podrá revisar la coherencia entre las correspondientes autorizaciones y publicar una declaración en caso de inconsistencia, y en caso de ausencia de tal declaración, la transferencia estará autorizada luego de treinta días calendario desde la fecha en la que las autorizaciones de ambas partes estén publicadas.
- Cada parte podrá actualizar o modificar sus autorizaciones de acuerdo con los procedimientos del artículo 5.
- Se regula el contenido de la autorización, indicando que toda transferencia debe hacer referencia al DDAM¹¹ e incluir los datos que se detallan en el artículo 6.
- El artículo 7 contiene disposiciones para el seguimiento, verificación y examen para cada actividad de mitigación a partir de la cual se originan los ITMO.¹² También establece las responsabilidades del transferente, así como la declaración que debe realizar el receptor.
- Se regula el reconocimiento de la transferencia en el artículo 8.
- Cada parte definirá y utilizará un registro con las propiedades para el reconocimiento de la transferencia, que se detallan en el artículo 9.
- Para evitar la doble contabilidad de los resultados de mitigación transferidos, las partes realizarán el ajuste correspondiente a las emisiones y remociones provenientes de los sectores y gases de efecto invernadero cubiertos por la NDC.

¹¹ "Documento Diseño de Actividad de Mitigación " o "DDAM", es un documento que describe la Actividad de Mitigación.

¹² "Resultado de Mitigación Transferido Internacionalmente", denominado ITMO por sus siglas en inglés, es un Resultado de Mitigación que ha sido transferido y reconocido de conformidad con el artículo 8 del presente Acuerdo.

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 274 “ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS”

- Cada parte presentará anualmente a la Secretaría del Acuerdo de París información cuantitativa sobre los resultados de mitigación transferidos, comprados, en posesión, cancelados y usados, incluyendo el propósito del uso, acompañada de la información que identifica de forma única los ITMO, el origen, año de cosecha y las referencias a los respectivos reportes de monitoreo y verificación.
- Se detalla la información que deberá ser incluida en las modalidades, procedimientos y directrices que cada parte deba informar.
- El artículo 13 se refiere a la restricción a la doble contabilidad respecto al financiamiento climático internacional, de modo que los recursos utilizados para la adquisición de ITMO no deben ser reportados como apoyo provisto o movilizado acorde a los artículos 9, 10 y 11 del Acuerdo de París, a menos que las partes en el Acuerdo convengan otra cosa.
- El Perú autoriza al Ministerio del Ambiente (MINAM) a actuar en su representación para la implementación y alcance de los objetivos del Acuerdo, designando específicamente como coordinador a la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación. Por su parte, Suiza, autoriza al Departamento Federal de Medio Ambiente, Transporte, Energía y Comunicaciones, a través de la Oficina Federal de Medio Ambiente.
- Se expresa la preocupación común de las partes por la lucha contra la corrupción, declarando que cualquier oferta, obsequio, pago, remuneración o beneficio de cualquier tipo, hecho a quien sea, directa o indirectamente, con el fin de obtener una autorización o un reconocimiento de transferencia conforme al Acuerdo, se interpretará como un acto ilegal o una práctica corrupta. Ello constituirá motivo suficiente para suspender el reconocimiento de transferencias de conformidad con el artículo 20 del Acuerdo. Adicionalmente, las partes deberán informar de inmediato sobre cualquier sospecha fundada de un acto ilegal o práctica corrupta.
- El Acuerdo entrará en vigor el primer día del segundo mes siguiente a la

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 274 "ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS"

fecha de recepción de la última notificación de una de las partes, en la cual se haya informado por vía diplomática el cumplimiento de los procedimientos requeridos por su legislación nacional para la entrada en vigor del Acuerdo.

- Las enmiendas podrán realizarse por escrito, de mutuo acuerdo entre las partes y entrarán en vigor de conformidad con lo señalado en el párrafo anterior.
- Respecto a la solución de controversias, se establece que cualquier controversia entre las partes respecto a la interpretación o aplicación del acuerdo, se resolverá mediante negociaciones directas por los canales diplomáticos.
- Cualquier parte podrá denunciar el Acuerdo mediante notificación escrita a la otra parte. La denuncia surtirá efecto cuatro años después del final del periodo de implementación de la NDC durante el cual se comunica la denuncia.
- Respecto de la suspensión del reconocimiento de transferencias, el artículo 20 del Acuerdo indica que cualquier parte puede suspender un reconocimiento de transferencia si la otra parte no cumple con lo dispuesto en el artículo 4.2 del Acuerdo de París, o si la otra parte no cumple con las disposiciones de este Acuerdo.
- Tanto el Acuerdo como todas las autorizaciones en virtud de éste, finalizarán si alguna de las partes se retira del Acuerdo de París. Tal terminación surtirá efecto en la misma fecha en que se haga efectivo el retiro de la parte del Acuerdo de París.

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

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 274 "ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS"

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.¹³

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

¹³ 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 274 “ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS”

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. (...)¹⁴

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 ¹⁵ 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

¹⁴ Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del 24 de abril de 2006, EXP. N.º 047-2004-AI/TC, F. 18

¹⁵ Artículo 43 de la Constitución Política del Perú

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 274 “ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS”

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, 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 ¹⁶ 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^o 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^o 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

¹⁶ 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 274 “ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS”

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 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”.¹⁷

“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

¹⁷ El subrayado es nuestro

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 274 “ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS”

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”.¹⁸

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, 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

¹⁸ El subrayado es nuestro

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 274 "ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS"

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 274

IV.1. Aplicación del Control Formal

El Tratado Internacional Ejecutivo 274, ha sido ratificado mediante Decreto Supremo 025-2021-RE de fecha 01 de junio de 2021, 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 02 de junio de 2021.

Mediante Oficio N° 322-2021-PR el citado instrumento normativo ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el día 03 de junio de 2021, cumpliendo el plazo establecido en el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República.¹⁹

¹⁹ Dentro de los 3 días útiles posteriores a la publicación de la ratificación del tratado

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 274 “ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS”

De la revisión del expediente que obra en la Subcomisión, se advierte que el Decreto Supremo 025-2021-RE fue suscrito por el Presidente de la República en ejercicio y ha sido refrendado por el 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.

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° 19-2021 de fecha 27 de mayo del 2021, esta señala que analizó las opiniones técnicas favorables emitidas por el Ministerio del Ambiente (MINAM), la Presidencia del Consejo de

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 274 "ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS"

Ministros (PCM) y la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales (DGM) del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el marco de sus competencias.

En efecto, es importante destacar la opinión del Ministerio del Ambiente (MINAM), quien a través del oficio N° 00072-2021-MINAM/VMDERN/DGCCD de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, adjuntó el informe N° 00153-2021-MINAM/VMDERN/DGCCD /DMGEI,²⁰ de fecha 12 de mayo de 2021, en el cual se consolida la opinión favorable del MINAM para el perfeccionamiento interno del Acuerdo.

En el citado Informe, el MINAM, en su condición de autoridad nacional en materia de cambio climático, manifiesta que "se cuenta con una legislación y la institucionalidad requerida, a nivel nacional, que hará viable la implementación del Acuerdo" y que las autorizaciones para participar en transferencias de resultados de mitigación serán otorgadas por dicha entidad, de acuerdo al procedimiento nacional que será establecido para tal fin.

Asimismo, señala que, siendo el propósito del Acuerdo, "impulsar la reducción de emisiones de GEI [gases de efecto invernadero] a través de la transferencia internacional de resultados de mitigación y, en consecuencia, promover un desarrollo sostenible", resulta "coherente con el marco normativo nacional. En tal sentido, manifiesta que no se requiere de la modificación o derogación de alguna ley, o la emisión de normas con rango de ley para su implementación"; y que tampoco generará costos adicionales al Tesoro Público.²¹

Finalmente, el MINAM menciona las ventajas y beneficios que traerá al Perú la ratificación del Acuerdo, las que detallamos a continuación:²²

i) Permitirá "consolidar la preparación del Perú para la puesta en marcha de los enfoques cooperativos, al hacer posible pilotear los enfoques cooperativos del artículo 6.2", así como "prepararnos para la adopción y entrada en vigor de

²⁰ Elaborado por la Directora de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero

²¹ Numerales 2.24 y 2.26 del Informe N° 00153-2021-MINAM/VMDERN/DGCCD /DMGEI

²² Ídem, numeral 2.28

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 274 "ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS"

las orientaciones sobre los enfoques cooperativos que sean adoptadas por las partes del Acuerdo de París".

ii) Contribuirá a "impulsar la acción climática del sector privado, al ofrecer una fuente adicional de recursos económicos que incentivará la inversión en tecnologías bajas en emisiones de GEI".

iii) Permitirá "generar recursos financieros, a partir de la comercialización de resultados de mitigación, que harán posible la implementación de proyectos que mitiguen emisiones de GEI", contribuyendo "a la innovación tecnológica, el cierre de brechas y el desarrollo bajo en carbono".

iv) Fortalecen "la posición nacional en las negociaciones que se encuentran en marcha para el establecimiento de reglas multilaterales que permitan la implementación plena del artículo 6 del Acuerdo de París".

v) Colocará al Perú "en una posición preferente en relación a su participación en el mercado de carbono bajo el marco del Acuerdo de París".

En tal sentido, la Dirección General de Tratados concluye que el Tratado Ejecutivo 274 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 "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 y las opiniones emitidas por las dependencias antes mencionadas, competentes en la materia, se colige que la ratificación del tratado será beneficioso para nuestro país, pues se contará con

INFORME RECAIDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 274 “ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS”

un marco jurídico para la transferencia internacional de Resultados de Mitigación del cambio climático, en que participará no solo el sector público sino también el sector privado, con lo cual se promueve el desarrollo sostenible, la integridad ambiental y la transparencia, entre otros aspectos.

En síntesis, el Tratado Internacional Ejecutivo 274, “*Acuerdo entre la Confederación Suiza y la República del Perú para la Implementación del Acuerdo de París*”, 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 274, “*Acuerdo entre la Confederación Suiza y la República del Perú para la Implementación del Acuerdo de París*”, 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 tanto, remite el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 13 de marzo de 2024.



Subcomisión de Control Político

“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 274 “ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA Y LA
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO DE PARÍS”