DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 045/2021-2026, "ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE INDONESIA SOBRE EXENCIÓN DE VISAS PARA TITULARES DE PASAPORTES DIPLOMÁTICOS, ESPECIALES O DE SERVICIO"

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores el Tratado Internacional Ejecutivo 045/2021-2026, denominado "Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Indonesia sobre exención de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, especiales o de servicio" suscrito por la República del Perú y la República de Indonesia el 14 de noviembre de 2024, ratificado mediante Decreto Supremo 006-2025-RE del 4 de febrero de 2025 y publicado en el diario oficial *El Peruano* el 5 de febrero de 2025.

El presente dictamen fue aprobado por unanimidad en la Decimocuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, celebrada el 31 de marzo de 2025, con los votos favorables de los congresistas: Auristela Ana Obando Morgan, Jorge Arturo Zeballos Aponte[1], Juan Carlos Lizarzaburu Lizarzaburu, Alejandro Aurelio Aguinaga Recuenco, Ernesto Bustamante Donayre, Carmen Patricia Juárez Gallegos, Alejandro Muñante Barrios, Luis Roberto Kamiche Morante[2], Yessica Rosselli Amuruz Dulanto[3], Luis Gustavo Cordero Jon Tay[4], Heidy Lisbeth Juárez Calle[5], Nivardo Edgar Tello Montes[6], Javier Rommel Padilla Romero, José Enrique Jeri Oré[7], Margot Palacios Huamán, Kelly Roxana

[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.
[5] Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.
[6] Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.
[7] Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

Portalatino Ávalos[8], María Elizabeth Taipe Coronado, Silvana Emperatriz Robles Araujo[9] y Elizabeth Sara Medina Hermosilla[10] (miembros titulares).

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Tratado Internacional Ejecutivo 045/2021-2026, denominado "Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Indonesia sobre exención de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, especiales o de servicio", ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 7 de febrero de 2025, con el Oficio 059-2025-PR, suscrito por la presidente de la República y el ministro de Relaciones Exteriores. En la misma fecha, por disposición del presidente del Congreso de la República, fue remitido a las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores para su estudio y dictamen, conforme al procedimiento previsto en la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso de la República.

Al momento de darse cuenta del Tratado Internacional Ejecutivo 045/2021-2026 al Congreso de la República, mediante Oficio 059-2025-PR, se adjuntaron los siguientes documentos:

- Copia del Decreto Supremo 006-2025-RE de fecha 4 de febrero de 2025.
- Exposición de Motivos y documentación sustentatoria con las opiniones técnicas de los sectores involucrados.
- Informe (DGT-EPT) Nº 02-2025 de la Dirección General de Tratados.
- Copia autenticada del "Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Indonesia sobre exención de visas para

[8] Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.
[9] Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.
[10] Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

titulares de pasaportes diplomáticos, especiales o de servicio".

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

2.1. Antecedentes

El Tratado Internacional Ejecutivo 045/2021-2026 denominado "Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Indonesia sobre exención de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, especiales o de servicio" suscrito por la República del Perú y la República de Indonesia el 14 de noviembre de 2024, fue ratificado mediante Decreto Supremo 006-2025-RE de fecha 4 de febrero de 2025 y publicado el 5 de febrero de 2025 en el diario oficial *El Peruano*.

Este tratado tiene los siguientes antecedentes[11]:

La República del Perú y la República de Indonesia firmaron un primer "Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Indonesia sobre supresión de visas en pasaportes diplomáticos, pasaportes de servicio o pasaportes especiales" el mismo que fue suscrito el 28 de febrero de 2003, (en adelante Acuerdo de 2003). Dicho tratado fue ratificado internamente mediante Decreto Supremo 063-2003-RE, de 7 de mayo de 2003, con entrada en vigor el 5 de noviembre de 2004.

El Acuerdo de 2003 tenía por objeto que los nacionales de las Partes, titulares de pasaportes diplomáticos y pasaportes de servicios o especiales no requieran ningún tipo de visado para ingresar, transitar y permanecer en el territorio de la

[11] Numerales 2 al 14 del Informe (DGT-EPT) N.º 02-2025 de la Dirección General de Tratados.

otra Parte por un periodo que no exceda los catorce días a partir de la fecha de ingreso. Asimismo, contaba con una duración inicial de cinco (5) años, con opción a renovación por periodos consecutivos de cinco (5) años de mutuo acuerdo, por escrito.

Mediante intercambio de Notas Nº. 5-97-A-M/006 de la Embajada del Perú en Indonesia, de fecha 4 de marzo de 2008, y Nota Nº D.179/OT/III/2008/59 del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Indonesia, de 17 de marzo de 2008, se enmendaron los artículos I y IX del Acuerdo de 2003 (en adelante, la Enmienda), siendo ratificada mediante Decreto Supremo 037- 2008-RE y entrando en vigor el 17 de marzo de 2008. Al respecto, la redacción de la Enmienda en el artículo IX.2 del Acuerdo de 2003 quedó de la siguiente forma: "El presente Acuerdo estará vigente durante cinco (5) años y será renovado automáticamente por otros cinco (5) años". Con ello la vigencia del tratado se extendió por diez años adicionales, por lo que el Acuerdo de 2003 estuvo vigente hasta el 17 de marzo de 2018.

En ese sentido, la Dirección General de Asia y Oceanía del Ministerio de Relaciones Exteriores expresó, mediante Memorándum DAO007322019, de 20 de diciembre de 2019, la conveniencia de suscribir un nuevo tratado sobre la materia y con una duración indefinida. En la misma línea, mediante Nota RE (CON) No. 6-97/4, de 3 de marzo de 2020, el Perú remitió un primer proyecto de acuerdo sobre exención de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, pasaportes de servicio o pasaportes especiales entre la República del Perú y la República de Indonesia, iniciando así el proceso de negociación, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En el marco de la Cumbre Económica Asia-Pacífico (APEC) celebrada en nuestro país, el 14 de noviembre de 2024, el ministro de Relaciones Exteriores

de la República del Perú, embajador Elmer José Germán Gonzalo Schialer Salcedo, y el ministro de Asuntos Exteriores de la República de Indonesia, Sugiono, suscribieron el tratado materia del presente dictamen.

Sobre la entrada en vigor del presente Acuerdo, y de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo IX, mediante Nota D/03381/11/2024, de 29 de noviembre de 2024, el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Indonesia notificó a la Embajada de la República del Perú en Yakarta, el cumplimiento de sus procedimientos internos respectivos. Respecto a nuestro país el Acuerdo entró en vigor el 5 de febrero de 2025[12].

El Acuerdo se encuentra registrado en el "Archivo Nacional de Tratados Embajador Juan Miguel Bákula Patiño", con código BI.ID.01.2025[13].

2.2. Objeto del Acuerdo

El Informe (DGT-EPT) Nº 02-2025 de la Dirección General de Tratados precisa, que el objeto del Acuerdo es permitir que los nacionales de ambos Estados, que sean titulares de pasaportes diplomáticos, pasaportes especiales o pasaportes de servicio, puedan permanecer, salir y transitar por el territorio del otro Estado, sin una visa, por un periodo no mayor de treinta (30) días contados a partir de la fecha de su primer ingreso.

2.3. Contenido del Acuerdo

El Acuerdo consta de un preámbulo, un cuerpo principal de nueve artículos y no se consideran anexos. En los artículos I, II y III se regulan disposiciones sobre

[12] https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2369559-1
[13] https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Vistas_Tratados.xsp

la exención de visa, la validez del pasaporte diplomático o especial y la acreditación.

Por su parte los artículos IV, V y VI establecen disposiciones sobre control fronterizo a los titulares de dichos pasaportes, el cumplimiento de la legislación y derechos de las autoridades a denegar el ingreso por razones de seguridad, orden o salud públicos, y mecanismos para suspender el acuerdo.

Finalmente, los artículos VII, VIII y IX establecen medidas sobre el intercambio de modelos y muestras de pasaportes, solución de controversias y disposiciones finales.

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Constitución Política del Perú

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

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

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

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

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

[…]".

"Artículo 118. Corresponde al Presidente de la República:

[…]

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

[…]".

3.2. Reglamento del Congreso de la República

"Artículo 92.- Los tratados internacionales que celebre o ratifica y adhiere el Presidente de la República al amparo del artículo 57 de la Constitución Política se denominan ´Tratados Internacionales Ejecutivos´ para efectos internos, aun cuando fuere diferente la denominación que en los mismos convenios internacionales se expresen, y sólo pueden versar sobre materias distintas a las contempladas en el artículo 56 de la Constitución Política.

[…]".

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

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

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

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

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

[…]".

IV. MARCO CONCEPTUAL DE LOS TRATADOS Y SU CONTROL POLÍTICO

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 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.

Asimismo, prevé que se entiende por ratificación, aceptación, aprobación y adhesión, según cada caso, al acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado, mediante manifestación de voluntad prevista en el artículo 11 de la Convención.

De otro lado, el referido instrumento normativo internacional establece que los tratados se interpretan de buena fe, conforme al sentido corriente que haya que atribuirse a sus términos en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin. De modo tal que, para los efectos de interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos, todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre las partes con motivo de la celebración de este, así como todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de su celebración y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

De la misma forma, juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones, esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31.3.a de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

En esta parte cabe 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, como, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas o 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 Convención, pero no se sujetan a esta.

En armonía con estas disposiciones, el Tribunal Constitucional presenta la siguiente definición para los tratados:

> "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.".[14]

De igual forma, el Tribunal Constitucional señala que los tratados son fuente

[14] Tribunal Constitucional, sentencia del Pleno Jurisdiccional del 24 de abril de 2006, EXP. 047-2004-AI/TC, fundamento 18.

normativa de derecho interno "[…] 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 de la Constitución dispone: Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional" [15].

En esa línea, la Comisión de Relaciones Exteriores recoge lo dicho por el Tribunal Constitucional, cuando precisa que: "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 [artículo 55] se produce una integración o recepción normativa del tratado" [16].

De acuerdo con 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[17], 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 el tratado antes de su ratificación por el presidente de la República, cuando versen sobre materias de derechos humanos; soberanía, dominio o integridad del Estado; defensa nacional y se traten de obligaciones financieras del Estado. Asimismo, se requerirá dicha aprobación cuando el tratado cree, modifique o suprima tributos; o exija la modificación o derogación de alguna ley, o requiera de medidas legislativas para

[15] Ibidem. Fundamento 21.
[16] Ídem.
[17] Artículo 43 de la Constitución Política del Perú.

su ejecución. Estos son también denominados tratados-ley, los mismos que son aprobados por el Congreso mediante resolución legislativa del Congreso que tiene fuerza de ley.

En el caso de los tratados que no versen sobre las materias a las que hace referencia el artículo citado en el párrafo precedente, 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, a dicho Poder del Estado bajo los parámetros contenidos en su Reglamento. Estos son también conocidos como tratados simplificados o administrativos, y son sancionados por decreto supremo del Poder Ejecutivo por mandato de la Ley 26647, Ley que establece normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano.

El órgano de control de la Constitución, en la sentencia recaída en el EXP. 00002-2009-PI/TC, del 5 de febrero de 2010, ha establecido que "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".[18]

Continuando, señala que "[e]sta subordinación debería realizarse en el marco de las competencias y atribuciones establecidas dentro del bloque de constitucionalidad para cada poder del Estado. Como se aprecia, las materias que son competencia de los tratados-ley están taxativamente establecidas en el artículo 56 de la Constitución; en asuntos que regulan temas específicos de rango legislativo, en materia de derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado, tributos y demás cuestiones que requieran de medidas legislativas de rango infraconstitucional. Y por defecto de las mismas, le corresponde al Poder Ejecutivo la aprobación de las demás materias a través de los tratados simplificados, según el artículo 57 de la Constitución.[19]

No obstante, de existir dudas sobre el titular de la competencia o atribución, el Tribunal Constitucional indica que en esos casos "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".[20]

[18] Tribunal Constitucional, sentencia del Pleno Jurisdiccional del 5 de febrero de 2010, EXP. 00002-2009-PI/TC, fundamento 68.
[19] Ibidem. Fundamento 69.
[20] Ibidem. Fundamento 71.

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 dé 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 señala que se suspende 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 Poder Ejecutivo ha dado cuenta al Congreso de la celebración del tratado internacional ejecutivo, el presidente del Congreso, dentro de los tres (3) días útiles, lo remite a las comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores, para su estudio y dictamen.

De otro lado, la Ley 26647, Ley que establece normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano, dispone que la aprobación legislativa de los tratados a que se refiere el artículo 56 de la Constitución Política del Perú 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 Carta Fundamental. 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, la norma acotada señala que 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 de este, a partir de la cual se incorpora al derecho nacional.

A partir de lo expuesto, en el presente dictamen se utilizarán como parámetros de control del Tratado Internacional Ejecutivo 045/2021-2026 los siguientes: la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso y la Ley 26647.

V. ANÁLISIS

5.1. Aplicación del control formal

El Tratado Internacional Ejecutivo 045/2021-2026, denominado "Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Indonesia sobre exención de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, especiales o de servicio", fue ratificado mediante Decreto Supremo 006-2025-RE de fecha 4 de febrero de 2025, 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 5 de febrero de 2025.

El 7 de febrero de 2025, mediante Oficio 059-2025-PR, el Tratado Internacional Ejecutivo 045/2021-2026 ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, dentro del plazo establecido en el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República. En la referida fecha, por disposición del presidente del Congreso de la República, el Acuerdo fue remitido a las comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores para su estudio y

dictamen, conforme al procedimiento previsto en la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso de la República.

De la revisión del expediente que obra en la Comisión de Relaciones Exteriores se advierte que el Decreto Supremo 006-2025-RE fue suscrito por la presidente de la República y refrendado por el ministro de Relaciones Exteriores, al amparo de lo previsto en el numeral 11 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, por el que se confiere al presidente de la República la potestad de dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, así como celebrar y ratificar tratados, y la Ley 26647, Ley que establece normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano.

El artículo 2 del referido decreto supremo establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores procederá a publicar en el diario oficial *El Peruano*, de conformidad con los artículos 4 y 6 de la Ley 26647, el texto íntegro del referido Acuerdo y la fecha de su entrada en vigor. El acuerdo y la fecha de su entrada en vigor fueron publicados en el diario oficial *El Peruano* el 9 de febrero de 2025[21].

5.2. Aplicación del control material

El Tratado Internacional Ejecutivo 045/2021-2026 motivó la elaboración del Informe de Perfeccionamiento emitido por la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, signado como Informe (DGT-EPT) Nº 02-2025, fechado el 21 de enero de 2025.

Como se ha señalado precedentemente, el "Acuerdo entre el Gobierno de la

[21] https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2369559-1

República del Perú y el Gobierno de la República de Indonesia sobre exención de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, especiales o de servicio", tiene por objeto permitir que los nacionales de ambos Estados, que sean titulares de pasaportes diplomáticos, pasaportes especiales o pasaportes de servicio, puedan permanecer, salir y transitar por el territorio del otro Estado, sin una visa, por un periodo no mayor de treinta (30) días contados a partir de la fecha de su primer ingreso.

El informe de perfeccionamiento en comentario precisa que el "Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Indonesia sobre exención de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, especiales o de servicio" tiene la naturaleza jurídica de tratado, pues cumple con los elementos de la definición de tratado del artículo 2 numeral 1 literal a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, al haber sido celebrado por escrito por dos sujetos de derecho internacional.

Como ya se ha expresado en anteriores dictámenes de este órgano parlamentario, un tratado internacional ejecutivo puede ser ratificado por el presidente de la República, mediante decreto supremo, sin la necesidad de obtener la aprobación del Congreso de la República, siempre que no verse sobre temas de derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, u obligaciones financieras del Estado. Además, no requerirá la aprobación previa del Congreso si no tiene por objeto crear, modificar o suprimir tributos, ni requerir de medidas legislativas para su implementación.

Sobre el particular, es importante revisar el alcance de dichas materias y si es que el Tratado Internacional Ejecutivo 045/2021-2026 cumple con los aspectos que estas señalan. Con ese fin, nos permitimos reseñar los parámetros que precisa la Comisión de Constitución y Reglamento en diversos dictámenes sobre

la materia.

Así, tenemos los siguientes:

a) No verse sobre materias de derechos humanos

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

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

En relación con ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido lo siguiente: "[…] no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objetivo y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros

Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción […]"[22].

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

b) No verse sobre soberanía, dominio o integridad del Estado

Esta restricción establece que los tratados internacionales ejecutivos no pueden recaer sobre tratados que versen sobre aspectos que afecten la soberanía, el dominio o la integridad territorial del Estado[23], pues ellos deben, necesariamente, pasar por un debate y aprobación por el Pleno del Congreso. Esta disposición constitucional, basada en el principio de equilibrio de poderes, busca que una decisión estatal de tal relevancia, y que impacta en un elemento constitutivo del Estado (territorio)[24], tenga la intervención del Parlamento; pues este último, al ser el órgano representativo de la Nación[25], representa otro elemento sustancial del Estado, el cual es la población.

---

[22] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 74 y 75). Serie A, N° 2, párrafo 29. Visto en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1261.pdf

[23] Esta Comisión considera pertinente precisar los conceptos de soberanía, dominio e integridad territorial. Es así como, citando a Walter Gutiérrez en su libro "La Constitución comentada", Tomo II, p. 271 al 274; esta comisión recoge las siguientes definiciones:
Soberanía: la potestad jurídica de un Estado para decidir libremente sus asuntos internos (autonomía) y externos (independencia).
Dominio: es el derecho por cual las cosas se encuentran sometidas a la acción y voluntad del Estado. Este derecho se ejerce sobre bienes muebles (navíos y otros elementos de transporte, etc.) y sobre inmuebles (el territorio en sus diversos aspectos).
Integridad: se refiere al elemento territorial del Estado como representación real de este.

[24] Visto en: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/A435FCFDD1E11B34052579490056BF87/$FILE/Estado_Funcionamiento_Organizaci%C3%B3n.pdf

[25] Artículo 2 del Reglamento del Congreso de la República.

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

c) No verse sobre defensa nacional

Este parámetro de control recae, similarmente, a lo señalado en el punto anterior, toda vez que, al tratarse de la defensa nacional[26], el Congreso de la República, como representante de la población (elemento sustancial del Estado), y de conformidad con el principio de equilibrio de poderes, tiene la obligación de intervenir en cualquier decisión que pueda afectar, directa o indirectamente, el territorio del Perú.

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

d) No verse sobre obligaciones financieras del Estado

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

[26] De acuerdo con el Libro blanco de la defensa nacional, se define a defensa nacional como: "[…] al conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, pudiendo desarrollarse en los ámbitos externo o interno […]". Visto en: https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/libroblanco/Capitulo_III.pdf

Constitución.

De esta manera, es lógico y coherente interpretar que el Parlamento, al tener funciones legislativas sobre materia presupuestal, también tiene la obligación de intervenir en la ratificación de aquellos tratados que contenga una obligación financiera del Estado.

Al respecto, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre ello, señalando que los tratados que generen obligaciones financieras al Estado peruano deben ser ratificados por el Congreso de acuerdo con sus funciones de aprobar el presupuesto de la Republica[27].

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

e) No implique creación, modificación o supresión de tributos

Este parámetro de control está vinculado estrechamente al artículo 74 de la Constitución Política, el cual establece que los tributos se crean, modifican o derogan exclusivamente por ley[28]. De esta forma, o es el Congreso de la República quien lo expide a través de una ley, en el marco de sus funciones legislativas, o es el Poder Ejecutivo que emite un decreto legislativo en el marco de una ley autoritativa, el cual lo faculta a legislar sobre materia tributaria.

Conforme a lo expuesto, la Constitución Política no permite que a través de

[27] Fundamento 45 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaído sobre el Exp. N° 00002- 2009-PI/TC
[28] Artículo 74. Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. […]

un tratado internacional ejecutivo se pueda crear, modificar o suprimir tributos; en consecuencia, si ello sucediera, la norma sería inconstitucional.

f) No exija la modificación o derogación de alguna ley

Esta restricción está vinculada estrechamente a proteger la facultad legislativa del Parlamento, como es: dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes[29]. De esta manera, un tratado internacional ejecutivo no puede exigir modificar o derogar una ley, pues al hacerlo estaría vulnerando la autonomía del Congreso, siendo un tratado inconstitucional.

g) No requiera medidas legislativas para su ejecución

Este parámetro de control, al igual que el punto anterior, está relacionado a proteger tanto la autonomía del Congreso, así como su facultad exclusiva de legislar. De igual forma, mediante un tratado internacional ejecutivo no se puede imponer a los legisladores la obligación de legislar sobre una materia determinada, en razón a que ellos no están sujetos a mandato imperativo[30].

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

h) No afecte disposiciones constitucionales

Los tratados internacionales ejecutivos no pueden modificar la Constitución Política, toda vez que estaríamos ante un tratado solemne, que requeriría el

[29] Inciso 1, numeral 102 de la Constitución Política del Perú.
[30] Artículo 93 de la Constitución Política del Perú.

mismo procedimiento previsto para una reforma constitucional; en otras palabras, a través de una votación con 66 votos en una legislatura y ratificada por referéndum, o aprobándose en dos legislaturas con una votación calificada de 2/3 del número legal de Congresistas, es decir, 87 votos.

Por estas razones, un tratado internacional ejecutivo no puede afectar disposiciones constitucionales.

El Informe (DGT-EPT) Nº 02-2025, de la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, antes citado, considera que el Acuerdo no versa sobre ninguna de las materias previstas en el artículo 56 de la Carta Magna y concluye que la vía que corresponde para su perfeccionamiento interno es la simplificada, conforme a lo prescrito en los artículos 57 y 118 inciso 11 de la Constitución Política del Perú, dando cuenta al Congreso de la República; así como, por lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley 26647, normas que facultan al presidente de la República a ratificar directamente los tratados mediante decretos supremos sin el requisito de la aprobación del Congreso de la República.

Se debe señalar que el Acuerdo no establece ningún compromiso que implique destinar recursos del erario nacional, tampoco obligaciones que implique la creación, modificación o supresión de tributos.

De otro lado, a efectos de sustentar su informe, la Dirección General de Tratados consideró las opiniones técnicas emitidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES, en calidad de entidades nacionales competentes en el presente Acuerdo, entidades que, en el marco de sus exclusivas competencias, expresaron su conformidad a los términos del Tratado, señalando que el presente Acuerdo no se identifica con

ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 56 de la Constitución Política del Perú y se ajusta al marco jurídico nacional vigente, que su aplicación no requiere de la emisión de normas modificatorias o derogatorias ni tampoco la dación de ninguna norma con rango de ley para su ejecución

5.3. Beneficios del Acuerdo

Al respecto las entidades nacionales competentes, coinciden en señalar la conveniencia del presente Acuerdo, la misma que radica en la posibilidad de facilitar los intercambios de alto nivel, así como de las delegaciones técnico-diplomáticas, generando un aumento en la realización de viajes recíprocos permitiendo abordar de manera efectiva la agenda bilateral.

A partir de lo señalado a lo largo del presente instrumento procesal parlamentario esta comisión ordinaria, coincidiendo con la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, concluye que el Tratado Internacional Ejecutivo 045/2021-2026 no regula una materia que le competa aprobar al Parlamento Nacional y que el Acuerdo es beneficioso para el Perú.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Relaciones Exteriores, luego de revisar el Tratado Internacional Ejecutivo 045/2021-2026, denominado "Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Indonesia sobre exención de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, especiales o de servicio", concluye que **CUMPLE** con los requisitos formales y materiales establecidos en los artículos 56, 57 y 118 inciso 11 de la Constitución Política del Perú; con lo dispuesto en la Ley 26647, Ley que establece normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el

Firmado digitalmente por: TELLO MONTES Nivardo Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/04/2025 11:03:10-0500

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 045/2021-2026, "ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE INDONESIA SOBRE EXENCIÓN DE VISAS PARA TITULARES DE PASAPORTES DIPLOMÁTICOS, ESPECIALES O DE SERVICIO"

Estado Peruano, y con lo señalado en el artículo 92 del Reglamento del Congreso.

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 31 de marzo de 2025.

Firmado digitalmente por: KAMICHE MORANTE Luis Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/04/2025 09:20:15-0500

Firmado digitalmente por: OBANDO MORGAN Auristela Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2025 09:46:17-0500

Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2025 13:06:42-0500

AURISTELA ANA OBANDO MORGAN
Congresista de la República
Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores

Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2025 13:10:31-0500

Firmado digitalmente por: ZEBALLOS APONTE Jorge Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2025 10:01:48-0500

Firmado digitalmente por: AMURUZ DULANTO Yessica Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/04/2025 10:05:40-0500

Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/04/2025 13:18:15-0500

Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2025 12:59:35-0500

Firmado digitalmente por: LIZARZABURU LIZARZABURU Juan Carlos Martin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2025 10:39:41-0500

Firmado digitalmente por: LIZARZABURU LIZARZABURU Juan Carlos Martin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2025 10:39:55-0500

Firmado digitalmente por: CORDERO JON TAY Luis Gustavo FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/04/2025 10:17:34-0500

Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/04/2025 10:54:11-0500

Firmado digitalmente por: JERI ORE Jose Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/04/2025 12:07:17-0500

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 045/2021-2026, "ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE INDONESIA SOBRE EXENCIÓN DE VISAS PARA TITULARES DE PASAPORTES DIPLOMÁTICOS, ESPECIALES O DE SERVICIO"

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/04/2025 14:37:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/04/2025 15:35:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PADILLA ROMERO Javier Rommel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/04/2025 15:59:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/04/2025 12:44:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/04/2025 13:12:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BUSTAMANTE DONAYRE Carlos Ernesto FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 08/04/2025 16:48:28-0500