

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO “ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)”».

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2025 – 2026

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Tratado Internacional Ejecutivo 43/2021-2026, «Acuerdo por Intercambio de Notas entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre el proyecto “Acción regional para mejorar la protección de los insectos polinizadores y los servicios de polinización en América Latina y el Caribe (PoliLAC)”», en adelante Tratado Internacional Ejecutivo 43, ratificado mediante Decreto Supremo 001-2025-RE, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de enero de 2025.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Octava Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 21 de octubre de 2025, con el voto **a favor** de los congresistas: ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; LIZARZABURU LIZARZABURU, Juan Carlos Martín; AGUINAGA RECUENCO, Alejandro Aurelio; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha Lupe; ROSPIGLIOSI CAPURRO, Fernando Miguel; ELÍAS ÁVALOS, José Luis; CAMONES SORIANO, Lady Mercedes; CALLE LOBATÓN, Digna; JUÁREZ CALLE, Heidy Lisbeth; BALCÁZAR ZELADA, José María; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; HERRERA MEDINA, Noelia Rossvith; TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana Josefina; WILLIAMS ZAPATA, José Daniel; ECHAÍZ RAMOS VDA. DE NÚÑEZ, Gladys Margot; y LUQUE IBARRA, Ruth. Ningún voto **en contra**. Con el voto **en abstención** de los congresistas: CERRÓN ROJAS, Waldemar José; MEDINA MINAYA, Esdras Ricardo; y QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Tratado Internacional Ejecutivo 43 fue ratificado mediante Decreto Supremo 001-2025-RE, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de enero de 2025.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO "ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)».

Mediante oficio N° 016-2025-PR, el tratado en mención ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso el 15 de enero de 2025, siendo remitido el día 16 del mismo mes y año a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en los artículos 56 y 57 de la Constitución Política, el artículo 92 del Reglamento del Congreso y la Ley 26647, Establecen normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano, para su estudio y dictamen.

La Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Tratado Internacional Ejecutivo 43 a la Subcomisión de Control Político mediante oficio 0754-2024-2025-CCR/CR de fecha 23 de enero de 2025, con la finalidad de analizar su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en los artículos 56 y 57 de la Constitución Política, el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República y la Ley 26647, Establecen normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano.

De esta manera, en la Cuarta Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, llevada a cabo el 2 de abril de 2025, fue aprobado por **UNANIMIDAD** el Informe recaído en el Tratado Internacional Ejecutivo 43, el cual concluye que dicho Tratado **SÍ CUMPLE** con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso de la República.

Por su parte, la Comisión de Relaciones Exteriores, en su Duodécima Sesión Ordinaria de fecha 10 de marzo de 2025, aprobó por **MAYORÍA** el dictamen recaído en el Tratado Internacional Ejecutivo 43, el cual concluye que dicho Tratado cumple con los parámetros constitucionales y los establecidos en el Reglamento del Congreso, por ello dispone su remisión al archivo.¹

II. MARCO NORMATIVO

¹ Dictamen recaído en el Tratado Internacional Ejecutivo 43, aprobado por la Comisión de Relaciones Exteriores: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Dictamenes/Tratados_Internacionales/C-043DC20MAY-20250319.pdf

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO “ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)”».

- **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.
(...)”.

- **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.
(...)”

- **Ley 26647, Establecen normas que regulan los 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”.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO “ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)”».

“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”.

III. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO

Para una correcta aplicación del control político sobre los tratados, es necesario primero definir los mismos, para ello, se toma la definición contenida en la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969², que señala:

“Artículo 2. Términos empleados

1. Para los efectos de la presente Convención:

a) se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

Asimismo, esta comisión recoge lo dicho por el Tribunal Constitucional³, el cual señala que: *“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”*.

De igual forma, esta definición concuerda con lo esbozado por la doctrina, la cual define al tratado como: *“el acuerdo de voluntades celebrado en forma verbal o escrita, entre dos o más sujetos del Derecho Internacional, destinado a producir efectos jurídicos y regulado por dicho ordenamiento”*⁴; en otras palabras, el término “tratado” engloba todo acuerdo internacional entre sujetos del derecho internacional, muy

² Convención de Derecho de los Tratados de 1969. Ratificada por Decreto Supremo N° 029-2000-RE. Instrumento de ratificación depositado el 14 de septiembre de 2000. Fecha de ratificación el 14 de septiembre de 2000. Fecha de entrada en vigencia para el Perú el 14 de octubre de 2000.

³ Fundamento 18 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 00047-2004-PI/TC.

⁴ Gutiérrez, Walter (2015) La Constitución comentada. Gaceta Jurídica. Lima, Perú. Tomo II, p. 251.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO "ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)»».

independiente al procedimiento de su aprobación por el Estado (tratados simplificados o complejos).

Ahora bien, a partir de lo que establece la Constitución Política del Perú, en especial de sus artículos 118, inciso 11, 56 y 57, así como en lo señalado por el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República, se pueden identificar 2 parámetros de control recaídos sobre los tratados internacionales ejecutivos, los cuales se desarrollan en los siguientes puntos:

3.1. El parámetro del control parlamentario de los tratados internacionales ejecutivos establecido en la Constitución Política del Perú

Tal como indica el artículo 57 de la Constitución Política del Perú, y como se ha mencionado en reiterados informes parlamentarios, los tratados simplificados, tratados ejecutivos, tratados internacionales ejecutivos (en adelante TIE) son negociados, celebrados y concluidos directa y únicamente por el Poder Ejecutivo, y se realizan usualmente a través de instrumentos de redacción menos solemnes, tales como: canje de notas, minuta aprobada, memorándum de entendimiento, entre otros.

Ello se debe a que el objetivo de los tratados simplificados es agilizar la celebración de los tratados mediante la supresión de solemnidades o participación de órganos públicos que, por un procedimiento burocrático, dilaten la pronta toma de decisión de un Estado en expresar su manifestación de voluntad en el ámbito internacional.

Esto último sucede con los tratados complejos (o solemnes), que necesitan ser aprobados por el Parlamento antes de su ratificación por el presidente de la República; a diferencia de los TIE, que solo son ratificados o aprobados por el presidente de la República, mediante un Decreto Supremo; enmarcándose en un procedimiento ágil y menos formal que promueve su consolidación oportuna, de acuerdo a las expectativas del gobierno de turno.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO "ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)»».

Cabe tener claramente anotado que, en cuanto a las materias que pueden estar incorporadas en un TIE, no hay una lista taxativa al respecto. Sin embargo, de conformidad con la Constitución Política, en una interpretación concordada de los artículos 56 y 57, cabe afirmar con certeza plena que, siendo una lista taxativa de materias pasibles de ser reguladas vía tratados legislativos, de acuerdo al artículo 56, toda materia que no se encuentre allí mencionada, es en principio, pasible de estar contenida en un tratado simplificado, ejecutivo o TIE.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“Los tratados ejecutivos o acuerdos simplificados son aquellos cuyas materias no están contempladas en los tratados del nivel legislativo. Así, el primer párrafo del artículo 57° de la Constitución, dispone que “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 consecuencia, este artículo opera como una cláusula residual, es decir que los tratados simplificados son competencia del Poder Ejecutivo por defecto de las materias del Congreso; que son 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, según dispone el artículo 56° de la Constitución.”⁵

En adición a ello, de aquella lista debe añadirse, además, lo que claramente advierte el artículo 57 de nuestra Carta fundamental, sea referido a modificaciones constitucionales, a lo que requiera modificaciones o derogaciones legislativas, o inclusive la dación de leyes para su ejecución.

En síntesis, esta comisión evalúa el contenido del TIE, verificando y examinando, de conformidad a los artículos 56 y 57 de la Constitución Política, si se ha cumplido con los siguientes requisitos:

⁵ Fundamento 75 de la Sentencia recaída en el Exp. 002-2009-AI/TC.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO “ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)”».

a) No verse sobre materias de Derechos Humanos (art. 56 CP).

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 TIE, 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 ellos 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 (...)”⁶.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de setiembre 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>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO “ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)”».

Por estos motivos, los TIE 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 (art. 56 CP).

Esta restricción establece que los TIE no pueden recaer sobre tratados que versen sobre aspectos que afecten la soberanía, el dominio o la integridad territorial del Estado⁷, 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)⁸, tenga la intervención del Parlamento; pues este último, al ser el órgano representativo de la nación⁹, representa otro elemento sustancial del Estado, el cual es la población.

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

c) No verse sobre Defensa Nacional (art. 56 CP).

Este parámetro de control recae, similarmente, a lo señalado en el punto anterior, toda vez que, al tratarse de la defensa nacional¹⁰, el Congreso de la República,

⁷ Esta Comisión considera pertinente precisar los conceptos de soberanía, dominio e integridad territorial. Es así que, 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.

⁸ Visto en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/A435FCFDD1E11B34052579490056BF87/\\$FILE/Estado_Funcionamiento_Organizaci%C3%B3n.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/A435FCFDD1E11B34052579490056BF87/$FILE/Estado_Funcionamiento_Organizaci%C3%B3n.pdf)

⁹ Artículo 2 del Reglamento del Congreso de la República.

¹⁰ 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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO "ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)».

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 TIE, 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 (art. 56 CP).

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 Constitución Política.

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 contengan 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 República¹¹.

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

¹¹ Fundamento 45 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaído sobre el Exp. N° 00002- 2009-PI/TC

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO “ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)”».

e) No implique creación, modificación o supresión de tributos (art. 56 CP).

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 ley¹². 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.

Bajo lo expuesto, la Constitución Política no permite que a través de un TIE 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 (art. 56 CP).

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 existentes¹³. De esta manera, un TIE no puede exigir modificar o derogar una ley, pues al hacerlo, estaría vulnerando la autonomía del Congreso de la República, siendo un tratado inconstitucional.

g) No requiera medidas legislativas para su ejecución (art. 56 CP).

Este parámetro de control, al igual que el punto anterior, está relacionado a proteger tanto la autonomía del Congreso de la República, así como su facultad exclusiva de legislar. De igual forma, mediante un TIE 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 imperativo¹⁴.

¹² 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. (...)

¹³ Inciso 1, numeral 102 de la Constitución Política.

¹⁴ Artículo 93 de la Constitución Política.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO "ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)»».

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

h) No afecte disposiciones constitucionales (art. 57 CP).

Los TIE no pueden modificar la Constitución Política, toda vez que estaríamos ante un tratado solemne, que requeriría el 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 TIE no puede afectar disposiciones constitucionales.

Por los fundamentos expuestos, corresponde a la Comisión de Constitución y Reglamento analizar si es que el Tratado Internacional Ejecutivo 43 cumple con los aspectos señalados expresamente en la lista precedente.

3.2. El parámetro del control parlamentario de los tratados internacionales ejecutivos establecido en el Reglamento del Congreso de la República

El Reglamento del Congreso de la República dispone que el Poder Ejecutivo debe dar cuenta de los TIE al Parlamento dentro de los tres (3) días útiles posteriores a su celebración, y que la omisión de este trámite suspende la aplicación del convenio, el cual, si ha sido perfeccionado con arreglo a las normas del Derecho Internacional, no surte efectos internos.

En el Estado Constitucional y Democrático de Derecho evidentemente la dación de cuenta no implica una mera remisión burocrática del contenido del TIE al Congreso, sino que, por el contrario, la remisión genera el procedimiento de control posterior, establecido en el artículo 92 del Reglamento del Congreso, que habilita a establecer la conformidad con el TIE o, inclusive, la posibilidad de expulsarlo del ordenamiento, si a dicha conclusión llegase el Poder Legislativo.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO "ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)»».

De hecho, el Reglamento del Congreso dispone que, si el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recomendase dejar sin efecto el TIE, el Pleno o la Comisión Permanente decidirá si aprueba el dictamen negativo, en cuyo caso emitirá resolución legislativa que dejará sin efecto el TIE, y notificará al presidente de la República para que dé aviso en brevísimo plazo a las partes que firmaron el TIE.

3.3. Análisis del caso concreto

El Acuerdo formalizado entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federal de Alemania tiene como objeto establecer las bases para la implementación del proyecto PoliLAC, el cual busca contribuir a la protección del clima, la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en el Perú, en conformidad con el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal.

Este instrumento se concreta mediante el intercambio de notas diplomáticas, conforme a la práctica jurídica internacional amparada en el Convenio de 1974 sobre cooperación técnica, configurando así un acuerdo ejecutivo de naturaleza internacional.

La nota inicial, remitida por la Embajada de Alemania el 21 de diciembre de 2023, propone los términos del Acuerdo, los cuales fueron aceptados por el Perú a través de una nota del Ministerio de Relaciones Exteriores del 19 de abril de 2024, formalizando así su adopción.

El contenido del Acuerdo se estructura en doce párrafos que detallan el compromiso de ambas partes de apoyar el proyecto PoliLAC, sujeto a evaluación de viabilidad por parte de Alemania, comprometiendo recursos humanos, materiales y, eventualmente, financieros por un monto máximo de 6.500.000 euros, a ser gestionados por la GIZ y el Ministerio del Ambiente.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO "ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)»».

El Acuerdo contempla que los detalles operativos del proyecto sean definidos mediante un contrato de ejecución, sujeto tanto al marco legal alemán como al cumplimiento de la legislación peruana. Asimismo, el Perú asume compromisos tributarios consistentes en la exoneración de gravámenes aduaneros y fiscales a los bienes y servicios relacionados con el proyecto, así como el reembolso de impuestos indirectos aplicables.

Se prevé también la posibilidad de extender el Acuerdo a medidas de seguimiento y ampliación, incluidas cofinanciaciones de otros donantes canalizadas a través de la GIZ, previa formalización diplomática.

El texto reconoce la aplicación supletoria del Convenio de 1974, establece mecanismos diplomáticos para la solución de controversias, y especifica que el Acuerdo se celebra en alemán y castellano.

Finalmente, se establece que el Acuerdo entra en vigor a los quince días calendario de la notificación, por vía diplomática, del cumplimiento de los requisitos internos por parte del Perú. En suma, el instrumento internacional cumple con los elementos esenciales para ser considerado un tratado internacional en los términos del derecho internacional público, al generar obligaciones jurídicas entre sujetos de derecho internacional, estar regulado por dicho ordenamiento y haber sido adoptado conforme a las formas reconocidas por la práctica diplomática.

Ahora bien, bajo el marco jurídico desarrollado en el acápite 3.1. del presente dictamen, así como de la revisión del informe aprobado en la Cuarta Sesión Ordinaria de fecha 2 de abril de 2025 de la Subcomisión de Control Político, este colegiado desarrolla el siguiente análisis de requisitos formales y sustanciales sobre el tratado en mención:

Cuadro 1
Check list de cumplimiento del requisito formal del
Tratado Internacional Ejecutivo 43

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO "ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)»».

Requisito formal	Cumplimiento del requisito formal
Dentro de los tres (3) días útiles posteriores a la celebración del TIE, el presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente (art. 92 del Reglamento del Congreso).	✓ Sí, entre la publicación del TIE y su dación en cuenta no transcurrieron más de 3 días hábiles.

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

Cuadro 2

Check list de cumplimiento de requisitos sustanciales del Tratado Internacional Ejecutivo 43

Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
No verse sobre materias de Derechos Humanos (art. 56 CP).	✓ Sí cumple.
No verse sobre soberanía, dominio o integridad del Estado (art. 56 CP).	✓ Sí cumple.
No verse sobre defensa nacional (art. 56 CP).	✓ Sí cumple.
No genere obligaciones financieras para el Estado (art. 56 CP).	✓ Sí cumple.
No crea, modifica ni suprime tributos (art. 56 CP).	✓ Sí cumple.
No exige la modificación o derogación de alguna ley (art. 56 CP).	✓ Sí cumple.
No requiere medidas legislativas para su implementación o su ejecución (art. 56 CP).	✓ Sí cumple.
No afecta disposiciones constitucionales (art. 57 CP).	✓ Sí cumple.

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO “ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)”».

En consecuencia, y luego del análisis realizado, esta comisión encuentra que el Tratado Internacional Ejecutivo 43 cumple con el requisito formal exigido por el artículo 92 del Reglamento del Congreso, con los requisitos sustanciales dispuestos en los artículos 56, 57 y 118 inciso 11 de la Constitución Política y con la Ley 26647, Establecen normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado peruano. De esta forma, la celebración del tratado en mención se encuentra dentro de los parámetros constitucionales.

IV. SOBRE EL INFORME DE LA SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

Esta comisión observa que el Informe aprobado en la Cuarta Sesión Ordinaria de fecha 2 de abril de 2025 de la Subcomisión de Control Político, se sustenta en similares parámetros a los que esta comisión ha desarrollado en los párrafos anteriores; por lo que se confirma la conclusión contenida en su Informe, el cual señala que el Tratado Internacional Ejecutivo 43, «Acuerdo por Intercambio de Notas entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre el proyecto “Acción regional para mejorar la protección de los insectos polinizadores y los servicios de polinización en América Latina y el Caribe (PoliLAC)”», ratificado mediante Decreto Supremo 001-2025-RE, sí **CUMPLE** con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo las conclusiones del informe aprobado en la Cuarta Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, llevada a cabo el 2 de abril de 2025, el mismo que recae en el Tratado Internacional Ejecutivo 43/2021-2026, «Acuerdo por Intercambio de Notas entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre el proyecto “Acción regional para mejorar la protección de los insectos polinizadores y los servicios de polinización en América Latina y el Caribe (PoliLAC)”»,

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO "ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)».

ratificado mediante Decreto Supremo 001-2025-RE publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de enero de 2025; **CONCLUYE** que, dicha norma **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 56, 57 y 118 inciso 11 de la Constitución Política del Perú, el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República y la Ley 26647, Establecen normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado peruano.

Dese cuenta.
Sala de Sesiones.
Lima, 21 de octubre de 2025.

LUIS ÁNGEL ARAGÓN CARREÑO
Vicepresidente
Comisión de Constitución y Reglamento
(Encargado de la Presidencia)

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 43/2021-2026, «ACUERDO POR INTERCAMBIO DE NOTAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO "ACCIÓN REGIONAL PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS INSECTOS POLINIZADORES Y LOS SERVICIOS DE POLINIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (POLILAC)».