

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

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 37/2021-2026, denominado "Acuerdo entre la Confederación Suiza, representada por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores, actuando a través de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (COSUDE) y la República del Perú, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores relativo al Proyecto 'El Agua Nos Une'", ratificado mediante Decreto Supremo 034-2024-RE del 21 de agosto de 2024 y publicado en el diario oficial *El Peruano* el 22 de agosto de 2024.

El presente dictamen fue aprobado por en la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, celebrada el lunes 30 de septiembre de 2024, con los votos favorables de los congresistas:

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Tratado Internacional Ejecutivo 37/2021-2026, denominado "Acuerdo entre la Confederación Suiza, representada por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores, actuando a través de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (COSUDE) y la República del Perú, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores relativo al Proyecto 'El Agua Nos Une'", ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 26 de agosto de 2024,

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

con el Oficio 202-2024-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 37/2021-2026 al Congreso de la República, mediante Oficio 202-2024-PR, se adjuntaron los siguientes documentos:

- Copia del Decreto Supremo 034-2024-RE de fecha 21 de agosto de 2024.
- Exposición de Motivos y documentación sustentatoria con las opiniones técnicas de los sectores involucrados.
- Informe (DGT-EPT) 14-2024 de la Dirección General de Tratados.
- Copia autenticada del "Acuerdo entre la Confederación Suiza, representada por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores, actuando a través de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (COSUDE) y la República del Perú, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, relativo al Proyecto 'El Agua Nos Une'".

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

2.1. Antecedentes

El Tratado Internacional Ejecutivo 37/2021-2026, "Acuerdo entre la

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA
POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS
EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA
SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN
(COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ,
REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS
UNE'"**

Confederación Suiza, representada por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores, actuando a través de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (COSUDE) y la República del Perú, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores relativo al Proyecto 'El Agua Nos Une'", fue ratificado mediante Decreto Supremo 034-2024-RE de fecha 21 de agosto de 2024 y publicado el 22 de agosto de 2024 en el diario oficial *El Peruano*.

Este tratado tiene los siguientes antecedentes¹:

- Las relaciones entre el Perú y Suiza, en materia de cooperación técnica tiene como marco jurídico al "Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno de la República Peruana y el Gobierno del Consejo Federal Suizo", suscrito el 9 de septiembre de 1964 y vigente desde el 10 de noviembre del mismo año, (en adelante el Acuerdo de 1964)²
- El Acuerdo de 1964 se celebró con la finalidad de que el Perú y Suiza cooperen para el desarrollo técnico y científico de sus países. Este tratado contiene disposiciones generales de aplicación a todos los proyectos de cooperación técnica entre ambas partes, conforme a lo que convengan en los acuerdos especiales, que al efecto ellas suscriban, las cuales serán aprobadas por el delegado del Consejo Federal para Cooperación Técnica por parte de Suiza y el Ministerio de Relaciones Exteriores por parte del Perú.

¹ Numerales 2 al 11 del Informe (DGT-EPT) 14-2024 de la Dirección General de Tratados.

² <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/101881/PERU-SUIZA-1964-08-09-2013-10-32-04-0144-Suiza-Acuerdo-de-Cooperaci%C3%B3n-T%C3%A9cnica-09.09.1964-4-Pag.-Tipeado.pdf?v=1586902717>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

- El Acuerdo de 1964 contempla una serie de obligaciones administrativas y financieras a cargo de cada una de las Partes, precisando que el Perú asume, además, la obligación de exonerar de derechos aduaneros, impuestos y otras cargas que graven la importación del material y el equipo para la cooperación técnica, y conceder a los expertos y especialistas suizos los privilegios que el Perú concede a expertos de organismos internacionales.
- El Acuerdo de 1964, al encontrarse en vigor, forma parte del derecho peruano conforme a lo establecido en el artículo 55 de la Constitución Política del Perú.
- El marco bilateral antes descrito ha permitido que el Perú y Suiza celebren numerosos acuerdos sobre programas y proyectos específicos de cooperación. Entre los más recientes se mencionan a:
 - El "Programa Incentivo Presupuestario Descentralizado para Gobiernos Locales" del 05-12-2020
 - La "Segunda Fase del Programa de Fortalecimiento Master Plan SBS", del 16-12-2020.
 - El "Programa Adaptación al Cambio Climático en el Perú – PACC" de 05-01-2016.
 - El "Programa Eficiencia Energética en Ladrilleras Artesanales de América Latina para Mitigar el Cambio Climático – EELA" de 20-11-2015.
 - Apoyo al "Programa de Mejoramiento Continuo de Gestión de las Finanzas Públicas del Perú" de 18-11-2011, y
 - El "Proyecto Saneamiento Ambiental Básico en la Sierra Sur

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA
POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS
EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA
SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN
(COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ,
REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS
UNE'"**

(SANBASUR)" de 23-11-2007.

- En virtud del Acuerdo de 1964 antes referido, los gobiernos del Perú y de Suiza consideraron conveniente establecer las bases para el desarrollo del Proyecto "El Agua Nos Une" (en adelante el Proyecto) en el Perú, concretamente en la cuenca del río Rímac.
- La negociación se inició en septiembre de 2022, sobre la base de una propuesta presentada por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (en adelante COSUDE) y culminó a mediados del mes de septiembre de 2023, cuando las entidades negociadoras de cada una de las Partes arribaron a un consenso total sobre el contenido del Acuerdo.
- Concluida la negociación, el Acuerdo fue suscrito en Lima el 29 de noviembre de 2023³ por el ministro de Relaciones Exteriores, Javier Gonzales-Olaechea Franco, en representación de la República del Perú, y por el embajador de Suiza en el Perú, Paul Philippe Bernard Garnier, en representación de la Confederación Suiza.
- La suscripción del Acuerdo por el ministro de Relaciones Exteriores fue realizada directamente sin la necesidad de estar premunido de plenos poderes, ya que, en virtud de su alta investidura y conforme al artículo 7.2.a. de la Convención de Viena⁴ sobre Derechos de los Tratados, puede realizar todo acto relativo a la celebración de un tratado en representación del Perú sin que sea necesario que acredite plenos poderes. En el mismo sentido, el Decreto Supremo 031-2007-RE⁵ que adecua normas

³ <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/874561-el-peru-y-la-confederacion-suiza-suscriben-acuerdo-de-cooperacion-relativo-al-proyecto-el-agua-nos-une>

⁴ https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf

⁵ http://portal.apci.gob.pe/legal/archivos/Decreto_Supremo_N_031_2007_RE_normas_nacional

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

nacionales sobre el otorgamiento de plenos poderes al Derecho internacional contemporáneo, recoge la regla anterior.

- El Acuerdo se encuentra registrado en el Archivo Nacional de Tratados Juan Miguel Bákula Patiño, con el código BI.CH.02.2023.

2.2. Objeto del Acuerdo

El Informe (DGT-EPT) 014-2024 de la Dirección General de Tratados precisa, que el objeto del Acuerdo es que permita el desarrollo del Proyecto cuyo objetivo, a nivel regional, está orientado a fortalecer la gobernanza del agua por una sociedad más equitativa, maximizando las fuerzas del sector público y sus instituciones, de la sociedad civil y del sector privado. Con ello, el Proyecto fortalecerá la gobernanza del agua adoptando instrumentos de gestión técnica y participativa, que promuevan un mayor compromiso y responsabilidad de los actores de la cuenca del río Rímac, alentando iniciativas privadas que coadyuven a resolver los problemas de contaminación del agua en la referida cuenca, y fortalecer la gestión hídrica de las comunidades ubicadas en su cabecera.

El Acuerdo consta de 18 artículos, conforme se reseña a continuación:

- El artículo primero contiene una declaración de las Partes sobre el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos.
- El artículo segundo referido al objeto del Acuerdo señala que este es el de establecer el marco jurídico que permita el desarrollo del Proyecto.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA
POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS
EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA
SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN
(COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ,
REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS
UNE'"**

- El artículo tercero está referido al objetivo general del Proyecto, y señala que este versa sobre el fortalecimiento de la gobernanza del agua, con información decisiva, adoptando instrumentos de gestión técnica y participativa, que promuevan un mayor compromiso y responsabilidad de los actores.
- El artículo cuarto establece los objetivos específicos del proyecto, tales como: i) toma de decisiones basadas en evidencia, ii) gestión corporativa del agua y participación de la sociedad civil, iii) conservación de la infraestructura natural y fortalecer gestión de comunidades en cabeceras de cuenca., en temas como la implementación de políticas públicas fortalecidas, gestión corporativa del agua y la participación de la sociedad civil.
- El artículo quinto identifica a las partes del Acuerdo. La Confederación Suiza estará representada por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (en adelante COSUDE), y la República del Perú representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA).
- El artículo sexto está referido a los aportes de las partes. La Confederación Suiza a través de COSUDE destina para la ejecución del Proyecto en el Perú la cantidad máxima de un millón trescientos sesenta mil francos suizos (CHF 1 360 000.00), distribuyéndose para el desarrollo de las actividades comprendidas como parte del Proyecto y la gestión del conocimiento, y difusión del Proyecto de alcance regional, que serán administrados por COSUDE, contando con CARE Perú, como organismo ejecutor. Por otro lado, el aporte de la República del Perú a través del ANA

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

será en especie a través de asesoría técnica de los funcionarios de gestión administrativa y gastos operativos ascendente a un monto de un millón ciento treinta y cinco mil ochocientos y 00/100 Soles (S/ 1 135 800.00).

- El artículo séptimo está referido a compromisos específicos de las Partes, de designación, responsabilidades, otorgamiento de la contrapartida, entre otros.
- El artículo octavo establece disposiciones sobre la propiedad de los bienes adquiridos con los fondos del COSUDE.
- El artículo noveno establece que el Comité Directivo estará conformado por COSUDE, ANA y APCI.
- El artículo décimo regula lo referido a los privilegios y beneficios tributarios a las actividades efectuadas en el marco del Acuerdo.
- Los artículos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero regulan lo referente al control financiero, la supervisión del proyecto y la evaluación externa.
- Finalmente, en los artículos décimo cuarto al décimo octavo se regula lo referido a las cláusulas de anticorrupción, solución de controversias, enmiendas al acuerdo, entrada en vigor y denuncia del acuerdo, respectivamente.

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Constitución Política del Perú

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

"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:

[...]

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

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.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

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

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA
POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS
EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA
SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN
(COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ,
REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS
UNE'"**

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.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

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."⁶

De igual forma, el Tribunal Constitucional señala que los tratados son fuente normativa de derecho interno "[...] no porque se produzcan internamente, sino porque la Constitución así lo dispone. Para ello, la Constitución, a diferencia de

⁶ Tribunal Constitucional, sentencia del Pleno Jurisdiccional del 24 de abril de 2006, EXP. 047-2004-AI/TC, fundamento 18.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

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"⁷.

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"⁸.

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 poderes⁹, 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

⁷ Ibidem. Fundamento 21.

⁸ Ídem.

⁹ Artículo 43 de la Constitución Política del Perú.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

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

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación".¹⁰

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.¹¹

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

¹⁰ Tribunal Constitucional, sentencia del Pleno Jurisdiccional del 5 de febrero de 2010, EXP. 00002-2009-PI/TC, fundamento 68.

¹¹ Ibidem. Fundamento 69.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

el Estado y la sociedad tienen como fin supremo la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad".¹²

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

¹² Ibidem. Fundamento 71.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

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 37/2021-2026 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 37/2021-2026, denominado "Acuerdo entre la Confederación Suiza, representada por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores, actuando a través de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (COSUDE) y la República del Perú, representado por el Ministerio

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

de Relaciones Exteriores relativo al Proyecto 'El Agua Nos Une'", fue ratificado mediante Decreto Supremo 034-2024-RE de fecha 21 de agosto de 2024, 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 22 de agosto de 2024.

El 26 de agosto de 2024, mediante Oficio 202-2024-PR, el Tratado Internacional Ejecutivo 37/2021-2026 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 034-2024-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 26647¹³, Ley que establece normas que regulan actos relativos

¹³<http://portal.apci.gob.pe/IINNCI/archivos/COMPENDIO/PARTE%202/Ley%20N%C2%B0%2026647%20-%20Establecen%20normas%20que%20regulan%20actos%20relativos%20al%20perfeccionamiento%20nacional%20de%20los%20Tratados%20celebrados%20por%20el%20Estado%20Peruano.pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

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 fue publicado el 5 de septiembre de 2024 y precisa que el tratado internacional ejecutivo entrará en vigor desde el 22 de septiembre de 2024.

5.2. Aplicación del control material

El Tratado Internacional Ejecutivo 37/2021-2026 motivó la elaboración del Informe de Perfeccionamiento emitido por la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, signado como Informe (DGT-EPT) 14-2024, fechado el 19 de julio de 2024.

Como se ha señalado precedentemente, el "Acuerdo entre la Confederación Suiza, representada por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores, actuando a través de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (COSUDE) y la República del Perú, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores relativo al Proyecto "El Agua Nos Une", tiene por objeto establecer el marco jurídico que permita el desarrollo del Proyecto, cuyo objetivo, a nivel regional, está orientado a fortalecer la gobernanza del agua por una sociedad más equitativa, maximizando las fuerzas del sector público y sus instituciones, de la sociedad civil y del sector privado, para liderar el proceso de un cambio sistémico hacia la producción y el consumo responsables y el incremento del

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA
POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS
EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA
SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN
(COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ,
REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS
UNE'"**

valor del agua para sociedad.

El informe de perfeccionamiento en comentario precisa que el "Acuerdo entre la Confederación Suiza, representada por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores, actuando a través de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (COSUDE) y la República del Perú, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores relativo al Proyecto "El Agua Nos Une" 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 celebrados 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 37/2021-2026 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.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

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

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA
POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS
EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA
SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN
(COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ,
REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS
UNE'"**

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 [...]”¹⁴.

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 Estado¹⁵, 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

¹⁴ 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>

¹⁵ 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.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA
POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS
EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA
SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN
(COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ,
REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS
UNE'"**

en un elemento constitutivo del Estado (territorio)¹⁶, tenga la intervención del Parlamento; pues este último, al ser el órgano representativo de la Nación¹⁷, representa otro elemento sustancial del Estado, el cual es la población.

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 nacional¹⁸, 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.

¹⁶

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)

¹⁷ Artículo 2 del Reglamento del Congreso de la República.

¹⁸ 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

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

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 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 República¹⁹.

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

¹⁹ Fundamento 45 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaído sobre el Exp. N° 00002- 2009-PI/TC

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

Constitución Política, el cual establece que los tributos se crean, modifican o derogan exclusivamente por ley²⁰. 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 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 existentes²¹. 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

²⁰ 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. [...]

²¹ Inciso 1, numeral 102 de la Constitución Política del Perú.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

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 imperativo²².

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 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) 14-2024, 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

²² Artículo 93 de la Constitución Política del Perú.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA
POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS
EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA
SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN
(COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ,
REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS
UNE'"**

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.

Cabe resaltar que, si bien no existen obligaciones financieras, el artículo sexto del Acuerdo referido a aportes de las Partes, establece como compromiso del Estado peruano, las contrapartidas en especie (humanos y materiales) valorizadas por un monto específico. No obstante, esta conforme ha sido sustentado por la Autoridad Nacional de Agua (ANA) serán asumidos por dicha entidad a través de asesoría técnica de sus funcionarios, en sus ámbitos de competencia y, por tanto, se trata de recursos presupuestados.

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, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), quienes en el marco de sus exclusivas competencias, expresaron su conformidad a los términos del Tratado, señalando que el Acuerdo 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; y que, además de ello, pone en relieve los aspectos favorables sobre el fortalecimiento de la gobernanza del agua, en cumplimiento con la Política 33 del Acuerdo Nacional "Política del Estado sobre los recursos hídricos", y que la misma se encuentra alineada a la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional al 2030, en

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ, REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS UNE'"

su área temática 4. "Conservación del medio ambiente, diversidad biológica y gestión del riesgo de desastres".

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 37/2021-2026 no regula una materia que le competa aprobar al Parlamento Nacional y que el Acuerdo es beneficioso para nuestro país, pues constituye un importante instrumento de política exterior ambiental, que salvaguarda los recursos hídricos y que promueve el desarrollo económico, social y ambiental del país.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Relaciones Exteriores, luego de revisar el Tratado Internacional Ejecutivo 37/2021-2026, denominado "Acuerdo entre la Confederación Suiza, representada por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores, actuando a través de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (COSUDE) y la República del Perú, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores relativo al Proyecto 'El Agua Nos Une'", 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 Estado Peruano, y con lo señalado en el artículo 92 del Reglamento del Congreso.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL TRATADO
INTERNACIONAL EJECUTIVO 37/2021-2026, "ACUERDO
ENTRE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, REPRESENTADA
POR EL DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS
EXTERIORES, ACTUANDO A TRAVÉS DE LA AGENCIA
SUIZA PARA EL DESARROLLO Y COOPERACIÓN
(COSUDE) Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ,
REPRESENTADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES RELATIVO AL PROYECTO 'EL AGUA NOS
UNE'"**

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 30 de septiembre de 2024.