

BIBLIOTECA DE DERECHO POLÍTICO

Volumen VI

ELVIRA MÉNDEZ CHANG

El Control Parlamentario
de las Atribuciones del
Presidente en la Celebración
de los Convenios
Ejecutivos Internacionales



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FONDO EDITORIAL 1999

Si bien hay políticas en las relaciones internacionales que corresponden acordarse en tratados solemnes, donde la intervención del Congreso es indispensable, hay otras políticas internacionales referidas a materias o servicios que son competencia gubernamental. Cabe entonces deslindar cuál es el papel que conserva el Parlamento en relación a estos tratados que son competencia del Presidente y si es una atribución sujeta a algún tipo de control. Estas y otras preguntas son abordadas con riguroso conocimiento por Elvira Méndez Chang a partir del tratamiento sistemático de la institución del "control parlamentario" a las atribuciones presidenciales en los tratados de forma simplificada, asunto previsto en el art. 57 de la Constitución de 1993.

Elvira Méndez Chang (Callao, 1963) es abogada y magíster en Derecho. En la Pontificia Universidad Católica del Perú se desempeña como profesora ordinaria asociada del Departamento de Derecho, siendo Directora de Estudios de la Facultad de Derecho y Coordinadora del Magíster en Derecho con mención en Derecho Internacional Económico de la Escuela de Graduados. Ha realizado estudios de posgrado en Italia y Noruega, habiendo publicado *El Principio Precautorio y su Aplicación a los Ensayos Nucleares Subterráneos Franceses en el Pacífico Sur*, en la Biblioteca de Derecho Contemporáneo, y artículos en revistas especializadas.

BIBLIOTECA DE DERECHO POLÍTICO

DIRECTOR ENRIQUE BERNALES BALLESTEROS

Elvira Méndez Chang

El Control Parlamentario
de las Atribuciones del
Presidente en la
Celebración de los
Convenios Ejecutivos
Internacionales



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FONDO EDITORIAL 1999

BIBLIOTECA DE DERECHO POLÍTICO

Volumen VI

EDITOR RESPONSABLE GORKI GONZALES MANTILLA

© Copyright 1999 por el Fondo Editorial de la Pontificia
Universidad Católica del Perú

Av. Universitaria cuadra 18, San Miguel. Lima-Perú
Telfs. 460-0872 y 460-2291 - 460-2870 anexo 220, 356

Derechos Reservados

ISBN 9972-42-068-X (obra completa)

ISBN 9972-42-099-X

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Diseño: *Edwin Núñez Ibáñez*

Primera edición: mayo de 1999

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso en el Perú

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	3
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I	
LOS TRATADOS EN FORMA SIMPLIFICADA EN EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO	17
1.2. El término tratado	18
1.2. La celebración de los tratados en forma simplificada	18
CAPÍTULO II	
LOS TRATADOS EN FORMA SIMPLIFICADA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1979	23
2.1. El problema terminológico: ¿tratado o convenio?	24

2.2. El proceso de celebración de los tratados en forma simplificada por el Presidente de la República	27
2.3. Las materias de exclusiva competencia del Presidente de la República	33
2.4. El Control Parlamentario antes de la entrada en vigor de la Ley N° 25397	40
2.5. El caso del Protocolo del Convenio Pesquero entre Perú y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas para la colaboración de un proyecto de desarrollo pesquero (1988)...	48
2.6. El Control Parlamentario a partir de la Ley N° 25397	55
2.7. las Convenciones de Lima sobre la Ejecución del Tratado de 1929 entre Perú y Chile (1993)	70

CAPÍTULO III

LOS TRATADOS EN FORMA SIMPLIFICADA EN LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993	77
3.1. El «tratado» como término genérico en el texto constitucional	79
3.2. El proceso de celebración de los tratados en forma simplificada por el Presidente de la República	80
3.3. Las materias de competencia del Presidente de la República	80
3.4. El Control Parlamentario: la adecuación de la Ley N° 25397 a la nueva Constitución	83
3.5. La Declaración de Itamaray y su relación con el Derecho de los Tratados	93

3.6. El control jurisdiccional de los convenios internacionales ejecutivos: la acción de inconstitucionalidad	96
A MODO DE CONCLUSIÓN	101
BIBLIOGRAFÍA	105

PRESENTACIÓN

EN EL MARCO DE LOS TRABAJOS de investigación que impulsó el Doctorado en Derecho, Elvira Méndez Chang realizó un acucioso estudio sobre el Control Parlamentario de las atribuciones del Presidente en la celebración de los Convenios Ejecutivos Internacionales. Me correspondió asesorar ese estudio y tuve desde entonces la doble certeza de su calidad y de la conveniencia de su publicación.

Con este antecedente es para mi grato presentar un libro que estoy convencido constituirá un aporte significativo para conocer más a fondo las disposiciones constitucionales en materia de tratados internacionales. El eje del análisis es la cuestión de las atribuciones presidenciales en los tratados de forma simplificada, asunto del que se ocupa el art. 104 de la Constitución de 1979 y el art. 57 de la Constitución de 1993. La importancia del tema proviene, en un mundo globalizado y cada vez más interdependiente, del dinamismo adquirido por la institución presidencial en la dirección de los asuntos internacionales, siendo una de sus dimensiones la referida a la suscripción de tratados o convenios que regulan aspectos de cooperación, producción, comercio, cultura, etc.

Las dos últimas Constituciones del Perú admiten esta presencia del Ejecutivo, que radica no sólo en la dirección de las relaciones internacionales por el Presidente de la República, sino en que una parte sustantiva de la vida nacional está vinculada y en ciertos aspectos depende de situaciones o de decisiones que corresponden a la esfera internacional. En ese nivel y según la naturaleza de los asuntos, hay políticas que corresponde acordarse en tratados solemnes, donde la intervención del Congreso es indispensable. Pero muchas de ellas se refieren a materias o servicios que son competencia gubernamental. En este sentido conviene que la negociación internacional y suscripción de esos tratados corresponda al Presidente de la República.

Esta distinción figuró en el art. 104 de la Constitución de 1979 y se ha reiterado, con mejor precisión en la Constitución vigente de 1993. Aceptada la conveniencia de esta distinción en materia de tratados ¿Cual es el papel que conserva el Parlamento en relación a estos tratados que son competencia del Presidente? ¿Es esta una atribución sujeta a algún tipo de control? ¿Existe alguna jerarquía entre ambos tipos de tratados?

Estas preguntas y otras que son pertinentes al tema son abordadas con riguroso conocimiento por Elvira Méndez a partir del tratamiento sistemático de la institución del «control parlamentario» en el segmento que corresponde a las atribuciones presidenciales en los tratados de forma simplificada. La «dación de cuenta» es la figura empleada en las Constituciones del 79 y del 93 para fijar el límite de la atribución presidencial, puesto que sin ella podría entenderse que se trata de una facultad libérrima del Presidente de la República.

El enfoque del estudio es acertado al precisar en primer

lugar los alcances del art. 104 de la Constitución de 1979. La formulación ambigua y genérica que emplea el dispositivo obligaba a dilucidar la cuestión de la denominación «tratado»; a aclarar los problemas derivados de la expresión «materias de la exclusiva competencia»; a explicar ciertos excesos habidos en el uso por el Presidente de la República mientras estuvo vigente la Constitución de 1979; en fin, a precisar las diferencias sustantivas entre el art. 102 (tratados aprobados por el Congreso) y el art. 104 o «executive agreements», en razón de la materia y el ámbito. Todo esto, como aspectos que al no estar suficientemente claros en el dispositivo constitucional (art. 104) hacían imprescindible regular el control parlamentario, para proteger la soberanía del país, hacer efectivo el poder del Congreso y respetar la Constitución.

El trabajo de Elvira Méndez recoge los aspectos más interesantes de la discusión parlamentaria sobre los alcances de la expresión «dar cuenta», que no debe ser entendida como mera información burocrática, sino como mecanismo que da lugar al control del Parlamento. A partir de allí el estudio se concentra en la Ley 25397 que reguló los actos normativos del Presidente de la República. Fui autor de uno de los proyectos de ley que sirvió de base para que la Comisión de Constitución del Senado elaborase la propuesta que luego se convirtió en ley. Desde esa posición de coautor de una de las leyes más importantes dadas por el Congreso en 1991 para cautelar la institucionalidad democrática del país, debo decir que el análisis e interpretación que Elvira Méndez hace de esa ley es acertado.

Allí se le llamó a los tratados suscritos por el Presidente de la República «Convenios Internacionales Ejecutivos», se señaló las limitaciones de contenido de tales tratados, los plazos para que el Congreso conociera y se pronuncia-

ra, y cómo un convenio podía quedar sin efecto, aspecto este último discutible en el enfoque utilizado. Releva la importancia de la Ley 25397 el que a pesar de la nueva Constitución de 1993 y la orientación autoritaria del gobierno del Presidente Fujimori desde 1992, la ley no haya sido derogada. Naturalmente, habrá dispositivos afectados por una derogación tácita en razón de colisiones con el nuevo texto constitucional. Pero la vigencia de la Ley 26397 hace posible la aplicación de un procedimiento para el control parlamentario sobre los tratados simplificados.

El trabajo de Elvira Méndez analiza comparativamente las disposiciones de la materia en la Constitución de 1993 y repara en algunas cuestiones de importancia: supera la distinción entre tratados y convenios al adoptar el término genérico *tratados*, en la línea de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados. Distingue entre tratados solemnes (aprobados por el Congreso) y simplificados (Presidente de la República), pero sujetos a la dación de cuenta al Congreso. Opta por el sistema de lista positiva para los tratados de exclusiva competencia del Congreso (art. 56 de la Constitución): DDHH, soberanía, dominio o integridad, Defensa Nacional, obligaciones financieras del Estado, lo que crea, modifica o suprime tributos y lo que exige modificación o derogación de leyes o requiere medidas legislativas para su ejecución. Todo lo demás es potestad del Presidente.

Con adecuado criterio Elvira Méndez observa que los tratados han perdido primacía por el retiro de la parte final del art. 101 de la Constitución de 1979. Señala que ahora tienen el mismo plano jerárquico de la ley. Esa fue la intención de los constituyentes. No obstante, pienso que sería útil explorar los alcances de la Cuarta Disposición final al señalar que las normas relativas a los derechos y las

libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con las declaraciones, los tratados y los acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. Esta norma restaura la autoridad y primacía de la ley internacional, porque es criterio universalmente aceptado que la interpretación se hace recurriendo a la norma jerárquicamente superior.

Felicito a Elvira Méndez Chang por este valioso estudio y recomiendo con entusiasmo su lectura. Ella será muy útil a los estudiantes y expertos del Derecho Internacional, pero especialmente a los parlamentarios, en su ardua tarea, deber en realidad, de construir democracia y defenderla.

Lima, febrero de 1999

Enrique Bernales Ballesteros

INTRODUCCIÓN

LA INVESTIGACIÓN pretende profundizar el análisis de la atribución del Presidente de la República en el Perú en cuanto a la celebración de los llamados tratados en forma simplificada, regulados por los artículos 104 de la Constitución Política de 1979 y 57 de la Constitución vigente, y el control parlamentario respectivo.

Tratando de delimitar adecuadamente el objeto de estudio, se excluyeron los supuestos relativos a la participación del Poder Ejecutivo, en especial, el Presidente de la República, en la celebración de tratados formales o solemnes, es decir, aquellos en los cuales había una aprobación del Parlamento previa a la ratificación por parte del Presidente de la República (en el caso del Perú, los tratados en materia de Derechos Humanos, por ejemplo). Asimismo, se redujeron los aspectos que se tratarían en relación a la atribución del Presidente de dirigir la política exterior y las relaciones internacionales del Perú.

La hipótesis principal afirma una tensión política existente entre el Presidente de la República y el Congreso en materia de celebración de tratados en forma simplifi-

cada, que debe ser objeto de control parlamentario. Las disposiciones constitucionales y legales encuentran limitaciones en la práctica toda vez que deben entrar en un juego de fuerzas que se recompone con cada cambio de gobierno. Sin embargo, en el período que va de 1979 a 1996, se puede apreciar un esfuerzo por controlar las atribuciones del Presidente de la República en esta materia y sus implicancias.

De este modo, podemos encontrar tres momentos en relación al control parlamentario de las atribuciones del Presidente de la República para celebrar tratados en forma simplificada:

- a) Un período que va de la entrada en vigor de la Constitución Política del Perú de 1979 hasta la dación de la Ley N° 25397. Allí se advirtieron problemas que se agudizaron con la práctica de la Cancillería y del Congreso: había una falta de precisión de las materias de exclusiva competencia del Presidente de la República (mencionadas pero no explicadas en el art. 104 de la Constitución de 1979), una facultad del Presidente para calificar los tratados (y decidir, por ende, cuáles requerían aprobación previa del Congreso para su ratificación) y la falta de una determinación en cuanto a la forma y plazo de cumplir con la obligación de «dar cuenta» al Congreso.
- b) Con la promulgación de la Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente (Ley N° 25397) del 31 de enero de 1992, se buscó establecer claramente los mecanismos para el adecuado control parlamentario de los Convenios Internacionales Ejecutivos (denominación dada a los tratados en forma simplificada en esta Ley), señalando los efectos de la omisión del trámite de dar cuenta al Congreso y aquellos

que se dan por falta de conformidad con las normas constitucionales y legales vigentes en la celebración de tales tratados.

- c) La entrada en vigor de la Constitución Política de 1993 ha llevado a una adecuación de la Ley N° 25397 a las disposiciones constitucionales, si bien no ha marcado una sustancial diferencia en los conceptos, trámite y efectos. Sin embargo, el propio texto constitucional resulta acertado al establecer, entre otras cosas, el sistema de la lista positiva –incorporado en el art. 56 concordado con los artículos 57 y 118–, la obligación de dar cuenta en caso de celebración y denuncia de tratados en forma simplificada y la acción de inconstitucionalidad como garantía constitucional que procede contra estos tratados; lo cual, de cierta manera, permite un mejor control de esta atribución del Presidente de la República.

Para el desarrollo de la investigación, la estructura de la misma contó con tres capítulos.

El primer capítulo busca dar algunos conceptos básicos referidos al tema de los tratados en forma simplificada en el Derecho Internacional contemporáneo. Para ello, se estudia la denominación empleada tanto en la práctica como en la doctrina internacionalista, concluyendo que, tras la codificación del Derecho de los Tratados en la Convención de Viena de 1969, el término general empleado en el Derecho Internacional es «tratado», sin que otra nomenclatura genere *a priori* una distinta jerarquía o tratamiento en el plano internacional. Luego, se establece que la celebración de los tratados en forma simplificada, surgida de la práctica anglosajona, obedece a la necesidad de agilizar el trámite de celebración de los tratados. Por consiguiente, los tratados en forma simplificada

son los que se contraen sin que medie la previa aprobación del Congreso.

El segundo capítulo aborda el tema referido a los tratados en forma simplificada en la Constitución Política del Perú de 1979. Para ello, se parte por sentar una posición frente al problema terminológico surgido por el empleo de «tratado» y «convenio» en nuestra Carta Magna y sus implicancias. También se hace una referencia al proceso de celebración de los tratados en forma simplificada por el Presidente de la República, encontrando algunas dilaciones en el trámite existente. Un tema medular es el referido a las materias de exclusiva competencia del Presidente de la República, pues es en razón a la materia que se establece genéricamente la facultad del Presidente de celebrarlos sin aprobación del Congreso (art. 104). Sin embargo, en la práctica, hubo algunas dudas sobre la claridad de la interpretación de dichas materias y, ante la ausencia de normas que aclararan lo relativo a la obligación de dar cuenta al Congreso, por parte del Poder Ejecutivo, se llegó a discutir sobre los alcances de dicha obligación, que para algunos políticos se limitaba a informar del desempeño de las atribuciones por parte del Presidente, esto es, de la celebración de tratados concluidos y no susceptibles de ser fiscalizados por el Poder Legislativo. Un ejemplo del abuso de la discrecionalidad y la falta de control sobre los tratados simplificados por el Ejecutivo fue el Protocolo del Convenio Pesquero entre Perú y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas para la colaboración de un proyecto de desarrollo pesquero (1988), el cual, por no pasar por la aprobación del Congreso, invadió materia reservada a la ley (en materia tributaria, por ejemplo) y no pudo ser objeto de un control político efectivo. La entrada en vigor de la Ley N° 25397 (Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente del 31 de enero de 1992)

marcó una nueva etapa en las relaciones ejecutivo-legislativo, señalando con claridad los supuestos de aplicación del control parlamentario en cuanto a la atribución de celebrar tratados simplificados por el Presidente de la República, una «lista positiva» tentativa, la ubicación de estos tratados como Decretos Supremos en nuestro sistema de fuentes del Derecho y la regulación del procedimiento de dar cuenta al Congreso. Sin lugar a dudas, ello significó un aporte interesante; más aún, si tenemos en cuenta el contexto de tensión política en que se produjo esta ley. En este nuevo marco, las Convenciones de Lima sobre la Ejecución del Tratado de 1929 entre Perú y Chile (1993) constituyen otro ejemplo de tensión entre el Poder Ejecutivo y la opinión pública, que culmina en la no discusión (en la práctica, no hay aprobación) por el Congreso de los textos suscritos.

El capítulo tercero versa sobre los tratados en forma simplificada en la Constitución Política del Perú de 1993. El nuevo texto constitucional tiene aciertos importantes tales como establecer al «tratado» como término genérico. El proceso de celebración de los tratados en forma simplificada por el Presidente de la República no varía sustancialmente pero se observa una mayor preocupación por lograr cierto consenso en los sectores políticos involucrados. En cuanto a las materias de competencia del Presidente de la República, se adopta el sistema de la lista positiva en el art. 56, lo cual da una mayor claridad a los alcances del texto. En relación al Control Parlamentario, se mantiene la vigencia de la Ley N° 25397 pero con la debida adecuación a la nueva Constitución y se añade la Ley N° 26647 del 28 de junio de 1996. En esencia, se mantiene la obligación de dar cuenta al Congreso con un procedimiento y forma precisas, lo cual permite un control parlamentario eficaz. Tratando de revisar las posibles aplicaciones de este

control, hemos asumido el estudio de la Declaración de Itamaraty y su relación con el Derecho de los Tratados. Finalmente, se analiza el control jurisdiccional de los convenios internacionales ejecutivos a través de la acción de inconstitucionalidad.

Este intento por lograr un estudio tanto de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, así como las implicancias en el Derecho Internacional, es una primera aproximación al tema dentro de la perspectiva del análisis del control parlamentario. Pese a las limitaciones propias de acceso a la información, la práctica reciente —por lo novedoso de nuestra Carta Magna vigente— y la delimitación del objeto de estudio, se espera haber alcanzado los objetivos trazados en esta investigación.

La culminación de esta investigación ha sido posible gracias al apoyo y colaboración de quienes me dieron generosamente su tiempo y su paciencia. Quiero agradecer de modo especial, al Doctor Enrique Bernales, quien conoció desde sus inicios este proyecto y lo guió acertadamente; sus observaciones y sugerencias han sido valiosas para la redacción final de este libro. También quisiera mencionar en estos agradecimientos a mis colegas y amigos, especialmente los de la Pontificia Universidad Católica del Perú, quienes, con sus críticas, interrogantes y aportes, han enriquecido el texto definitivo; en especial, al Doctor Marcial Rubio Correa y a Hebert Tassano, a quien le agradezco el haber compartido conmigo sus conocimientos, información y experiencia en materia pesquera. Como siempre, quedo en deuda de gratitud con mi familia, incondicionales y entusiastas en el largo proceso de elaboración de este trabajo. Finalmente, mi eterno agradecimiento a Blanca Cecilia, quien siguió de cerca todos los avatares de esta investigación, con infinita paciencia y dedicación; a Carlitos, que

me sacrificó su tiempo con mucho amor; y a Zonguito, *alter ego et amicus aeternus*, que ha dejado su huella indeleble en estas páginas, a quien le dedico este libro.

LOS TRATADOS EN FORMA SIMPLIFICADA EN EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

DESDE LA SUSCRIPCIÓN de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969⁽¹⁾, se ha desarrollado tanto en normas convencionales como en normas consuetudinarias del ámbito internacional, un régimen general aplicable a los tratados, con alcance universal⁽²⁾. Por consiguiente, todo estudio sobre la denominación, celebración, jerarquía y efectos de los tratados debe tener como punto de partida el análisis de esta Convención.

- 1 Esta Convención entró en vigor el 27 de enero de 1980, aunque el Perú no es parte de la misma. Los motivos políticos que han llevado a su no ratificación por el Perú, pese a la activa labor de nuestro país en las negociaciones, han sido señalados por BELAUNDE MOREYRA, Antonio. «El Derecho Internacional de los tratados y la correspondiente política del gobierno peruano». En: *Revista Peruana de Derecho Internacional*. Lima: enero 1989-diciembre 1992, tomo XLI, N° 97-100, pp. 54-56.
- 2 «...las disposiciones que codifican el Derecho Consuetudinario de los Tratados han sido aceptadas por la Comunidad Internacional y hoy, aún los Estados que no son parte en la Convención de 1969, utilizan tales disposiciones como la *lege ferenda*...». PIEROLA Y BALTA, Nicolás de. «Las Convenciones de Viena sobre el Derecho de los Tratados: algunas consideraciones.» En: *Revista Peruana de Derecho Internacional*. Lima: Tomo XLIII, enero-junio 1994, N° 103, p. 96.

1.1. El término tratado

En cuanto a la denominación genérica dada a los acuerdos regidos por las normas internacionales, la Convención de Viena de 1969 establece:

Art. 1 párrafo 1 literal a) de la Convención de Viena de 1969:

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...

Por consiguiente, la práctica y la doctrina mayoritaria⁽³⁾ han llevado a reconocer que «tratado» es la denominación general otorgada a tales acuerdos. Si bien se les puede llamar convenios, convenciones, protocolos, *modus vivendi*, entre otros, ello no los distingue ni los jerarquiza *a priori*. Asimismo, la forma de celebración y conclusión —la referida a su perfeccionamiento interno— no conlleva a colocar *a priori* a los tratados en jerarquías distintas.

1.2. La celebración de los tratados en forma simplificada

En la sociedad internacional de postguerra, los Estados han intentado agilizar la celebración y entrada en vigor de tratados, estableciendo mecanismos más flexibles y breves, lo cual se ha volcado en la práctica tanto a nivel inter-

3 «... «tratados», que es el término genérico que cubre todo tipo de acuerdo o convenio internacional.» FERRERO COSTA, Eduardo. «Carta del doctor Eduardo Ferrero Costa, dirigida al señor Víctor Joy Way, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del CCD, de fecha 15 de febrero de 1993.» En: *Análisis Internacional*. Lima: CEPEI, octubre-diciembre 1993, N° 4, p. 183.

nacional como a nivel interno. Tras el fin de la Guerra Fría, la dinámica de la sociedad internacional aumenta y lleva a que en un:

... mundo moderno globalizado, los Estados-Nación más poderosos se convierten en interdependientes y los débiles en aún más dependientes. Todos tienen que negociar y ceder soberanía...⁽⁴⁾

En este contexto, América Latina no es ajena a las presiones y movimientos de la sociedad internacional⁽⁵⁾.

Durante un período muy largo de tiempo, los actores internacionales estuvieron habituados a celebrar tratados que culminaban con un lento proceso interno de formación de la voluntad del Estado. Los tratados solemnes son llamados así por la doctrina en la medida que las formalidades exigidas por el derecho interno de cada Estado implicaban la participación del Congreso en su aprobación, para garantizar así que las obligaciones contraídas a nivel internacional no vulneraban la Constitución ni el orden público. Frente a la lentitud para su conclusión y entrada en vigor, encontramos que se adoptan nuevos mecanismos vinculados a la celebración de tratados, tendientes a agilizar su conclusión y entrada en vigor. Una influencia decisiva en este aspecto fue la de Estados Unidos de Norteamérica.

4 DE RIVERO, Oswaldo. «La ilusión del Estado-Nación». En: *Análisis Internacional*. Lima: CEPEI, enero-marzo 1994, N° 5, p. 46.

5 «Los factores internos y los externos se enlazan e interactúan en la emergencia, la organización y la continuidad del Estado [...] Las leyes generales de estructuración y movimiento del sistema en su conjunto se imponen de modo determinante y condicionante de las sociedades y naciones de América Latina.» KAPLAN, Marcos. *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1969, pp. 48-49.

La práctica norteamericana consagró a nivel interno un tipo de acuerdo internacional que celebraba el Presidente («*executive agreements*» o acuerdos ejecutivos), sin que se diera previamente la aprobación del Congreso⁽⁶⁾; la falta de dicha aprobación fue justificada en razón a la materia (de carácter ejecutivo o administrativo) y por la necesidad de celebrarlo con celeridad⁽⁷⁾. La consolidación de dicha práctica y su recepción en el derecho interno de los Estados llevó a reconocer internacionalmente la existencia de este tipo de acuerdos.

A raíz de esta experiencia, se acuñó la expresión «tratados en forma simplificada» en la doctrina internacionalista⁽⁸⁾. Sin embargo, como bien señala Belaúnde Moreyra, esta expresión no es equivalente, en estricto, a los llamados acuerdos ejecutivos⁽⁹⁾. El fundamento para diferenciar los acuerdos ejecutivos y los tratados en forma simplificada es que la simplificación de las formalidades internas para la formación y manifestación de un Estado no sólo está referida a aquellos tratados de materia administrativa; en principio, la aplicación o no de ciertas for-

6 Al respecto, véase la intervención de Andrés Aramburú Menchaca en: ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979. *Diario de los Debates. Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979*. Publicación Oficial. Lima: s/a, Tomo 2, p. 78.

7 Ana María Granda afirma que la base estaría en «... la confirmación por el Jefe de Estado –mandante– de los plenos poderes –mandato– conferidos a su representante ... al negociar el acuerdo...» GRANDA BECERRA, Ana María. *Acuerdos simplificados en la Constitución Política del Perú en «materia de exclusiva competencia del Presidente de la República*. Tesis para optar el título de Abogado. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: 1992, pp. 26-27.

8 Debe tenerse presente que, pese al criterio general que éste tiene menos formalidades en la celebración del tratado –tal es el caso de concluirse sin la aprobación previa del Congreso–, el concepto y tratamiento del tratado en forma simplificada depende de cada Estado. GRANDA BECERRA, Ana María. Op. cit., p. 13.

9 BELAUNDE MOREYRA, Antonio. Op. cit., p. 58.

malidades dadas por el ordenamiento interno de un Estado pueden ser extendidas a todo tipo de tratado. El art. 11 de la Convención de Viena de 1969 reconoce la existencia de distintas formas de manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, entre las cuales se señalan la firma, el canje de instrumentos del tratado, la ratificación, la aceptación, la adhesión, entre otros. El art. 12 de dicha Convención precisa los supuestos en los que la sola firma del representante del Estado manifiesta el consentimiento de obligarse internacionalmente. De este modo, un Gobierno puede optar por considerar que la firma de su Plenipotenciario (cuyos plenos poderes son suficientes para obligar de este modo al Estado) lo obliga internacionalmente⁽¹⁰⁾, aún sin someter el tratado a la aprobación del Congreso (salvo el caso de la firma *ad referendum*). Por consiguiente, los tratados en forma simplificada aluden a los mecanismos internos para su perfeccionamiento (por ello, se habla también de vía simplificada); pero no todos versan sobre las materias propias de los llamados «acuerdos ejecutivos».

Tras revisar las posibles diferencias entre tratados solemnes y tratados en forma simplificada, coincidimos con Ana María Granda⁽¹¹⁾ al afirmar que éstas se fundamentan en el derecho interno de cada Estado, con especial referencia al marco constitucional.

No obstante, no debe perderse de vista que la existencia de tratados en forma simplificada llevan a un fortalecimiento y mayor ejercicio de poder por parte del Poder Ejecutivo quien, prescindiendo de una evaluación por parte

10 Ibidem. Sin embargo, en el ejemplo propuesto, se habla de la ratificación del Congreso, lo que no resulta técnicamente exacto.

11 GRANDA BECERRA, Ana María. Op. cit., p. 13.

del Poder Legislativo sobre la adecuación de las obligaciones internacionales contraídas al marco constitucional y legal interno⁽¹²⁾, aparece con nuevas facultades para vincular al Estado en el ámbito internacional. Al respecto, la Convención de Viena de 1969 adopta claramente una posición monista, con primacía del orden internacional:

Art. 27 de la Convención de Viena de 1969:

Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado...

El art. 27 lleva a afirmar que la inobservancia de requisitos y formalidades establecidas por el ordenamiento interno –de manera específica, el constitucional– no basta para que el Estado pueda considerar dichas obligaciones internacionales no exigibles por el otro sujeto de Derecho Internacional con quien celebró el tratado.

Por ende, la existencia de los tratados en forma simplificada como parte de la práctica de los Estados en la celebración de tratados –con especial referencia al caso del Perú– hace necesario un análisis a la luz del Derecho y de la Ciencia Política a fin de precisar las virtudes y deficiencias de la práctica del Estado en este tema.

12 «La aprobación previa del Congreso tiene por objeto comprobar la compatibilidad y concordancia del tratado con los compromisos internacionales contraídos con anterioridad por el País y con la legislación interna del Estado.» NOVAK TALAVERA, Fabián. «Los tratados y la Constitución Peruana de 1993.» En: *Agenda Internacional*. Lima: IDEI-PUCP, 1994, año 1, n° 2, p. 83.

LOS TRATADOS EN FORMA SIMPLIFICADA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1979

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA del Perú de 1979 reconocía que, para expresar el consentimiento del Estado Peruano en obligarse internacionalmente a través de un tratado, habían dos vías:

a) Una vía muy formal, que implicaba la participación de dos poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo). Por ende, los tratados solemnes requerían la aprobación previa del Congreso para su ratificación por el Presidente de la República. Ello quedaba claramente establecido en el art. 102:

Art. 102 de la Constitución Política del Perú de 1979:

Todo **tratado** internacional debe ser aprobado por el Congreso, antes de su ratificación por el Presidente de la República.

b) Una vía más rápida, en la que el Poder Ejecutivo participaba en la celebración, ratificación o adhesión del tratado. De este modo, se determinaba el concepto y formalidad aplicable a los tratados en forma simplificada en el art. 104:

Art. 104 de la Constitución Política del Perú de 1979:

El Presidente de la República puede, sobre materias de su exclusiva competencia, celebrar o ratificar **convenios** internacionales con Estados extranjeros u organizaciones internacionales o adherir a ellos sin el requisito previo de la aprobación del Congreso. En todo caso debe dar cuenta inmediata a éste.

La aparente claridad en cuanto a la distinción entre los tratados solemnes y los tratados en forma simplificada dio paso, en breve, a una serie de problemas de concepto y aplicación, dentro de un marco de tensiones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que se tratarán a continuación.

2.1. El problema terminológico: ¿tratado o convenio?

Teniendo en cuenta que la distinción entre tratados solemnes y tratados en forma simplificada se regula por el Derecho Constitucional de cada Estado e interesa sólo al ordenamiento interno⁽¹⁾, se analizará si el empleo de los términos tratado (art. 102 de la Constitución Política del Perú de 1979) o convenio (art. 104) llevaba a establecer consecuencias en su tratamiento, en atención a la sistemática de la Constitución.

Una primera aproximación al tema lleva a reconocer que los términos tratado y convenio no se usaban como sinónimos pues el art. 186 inc. 3 de la Carta Magna de 1979, al determinar las atribuciones del Congreso, establecía

1 DE LA LAMA, Miguel. «La Constitución Política de 1979 y los Tratados». En: EGUIGUREN, Francisco (director). *La Constitución Peruana de 1979 y sus problemas de aplicación*. Lima: Cultural Cuzco, 1987, p. 482; GRANDA BECERRA, Ana María. Op. cit., p. 13.

que debe «aprobar los tratados o convenios internacionales de conformidad con la Constitución.» De allí que se entendiera que los tratados eran los que caían dentro del supuesto del art. 102 (con aprobación del Congreso) y los convenios eran los concluidos por el Presidente de la República (art. 104).

La posición de la doctrina en torno a esta distinción estuvo fuertemente influenciada por la opinión de Andrés Aramburú Menchaca quien, en la Asamblea Constituyente, afirmó:

Quando se dice la palabra tratado, tiene que ir al Senado; cuando no dice la palabra tratado, sino se dice convenio, no lo pasan por el Senado. Fue una de esas criolladas norteamericanas, pero en este momento sí hay una diferencia definida entre los convenios con las organizaciones internacionales y los que se celebran entre dos Estados.⁽²⁾

Asimismo, Aramburú Menchaca explicó que todo acuerdo internacional entre Estados podría denominarse tratado o convenio, sin existir diferencia entre ambos. Respecto al acuerdo internacional celebrado con una organización internacional, éste era un convenio⁽³⁾.

La opinión del connotado internacionalista peruano, miembro de la Asamblea Constituyente de 1978 y principal gestor del Capítulo de los Tratados, fue entendida por un sector de la doctrina como una interpretación auténtica⁽⁴⁾.

2 ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979. *Diario de los Debates*. Op. cit., Tomo 2, p. 78.

3 ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979. *Diario de los Debates*. Op. cit., Tomo 2, p. 78. LANYI DEL AGUILA, Lucía y RAMIREZ BARDALES, Julio. «Los tratados en la Constitución Peruana». En: *Revista del Foro*. Lima: año LXXIX, enero-junio 1991, N° 1, p. 394.

4 LANYI DEL AGUILA, Lucía y RAMIREZ BARDALES, Julio. Op. cit., p. 394.

En aplicación de los conceptos vertidos por Aramburú Menchaca, llegaríamos a la división que todos los tratados —entre Estados— son aprobados por el Congreso. De otro lado, los convenios entre Estados también requieren aprobación del Congreso. Ello se adecuaría a lo dispuesto en el art. 186 inc. 3 de la Constitución Política del Perú de 1979⁽⁵⁾, por lo que el Congreso también aprobaría convenios. Siguiendo este razonamiento, el Presidente de la República podría celebrar, en virtud del art. 104, convenios con Estados y organizaciones internacionales. Con lo cual, la diferencia de denominación existente entre el art. 102 y el art. 104 pierde su sustento y se tornaría innecesaria. Discrepamos con Aramburú Menchaca. La distinción debe referirse al procedimiento de celebración y materia, sin establecer clasificaciones en función del sujeto internacional que celebra el acuerdo internacional.

En el Derecho Internacional contemporáneo, tras la entrada en vigor de la Convención de Viena de 1969, esta distinción entre tratados y convenios no está reconocida y carece de efectos jurídicos (Art. 1 párrafo 1 literal a).

La revisión de la práctica de nuestro país, en cuanto al empleo de los términos tratado o convenio, lleva a afirmar que «la voz **convenio** se emplea en el Derecho Internacional como equivalente al tratado...»⁽⁶⁾; ello se corrobora con la revisión de algunos acuerdos celebrados por el Perú que

5 Por el contrario, coincidimos con Belaunde Moreyra al insistir en que la presunta distinción se ve desdibujada de la interpretación sistemática de esta norma. BELAUNDE MOREYRA, Antonio. Op. cit., p. 57.

6 PADILLA BENDEZU, Abraham. «Tratados, convenios, acuerdos.» En: *Revista Peruana de Derecho Internacional*. Lima: Tomo XLII, enero-setiembre 1993, N° 101, p. 55; también en esa posición: FERNANDEZ MALDONADO, Guillermo. «Los tratados internacionales y el sistema de fuentes de derecho en el Perú». En: *Derecho*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1989-90, N° 43-44, p. 342.

se denominan convenios: el Convenio sobre Propiedad Literaria y Artística con España, suscrito en Lima, el 26 de febrero de 1924, el Convenio de Cooperación en materia de Turismo con México, firmado en México, el 25 de marzo de 1987, y el Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, aprobado por Resolución Legislativa N° 25312 el 3 de abril de 1991⁽⁷⁾.

La evaluación de los términos empleados nos permiten afirmar que la distinción entre tratados y convenios en la Constitución Política del Perú de 1979 tiene «un carácter más didáctico que rigurosamente jurídico»⁽⁸⁾ y cualquier efecto de dicha clasificación operaría dentro del derecho interno.⁽⁹⁾

Siguiendo las tendencias contemporáneas del Derecho Internacional, en adelante, denominaremos tratados en forma simplificada o tratados simplificados a aquellos que caen dentro del supuesto del art. 104.

2.2. El proceso de celebración de los tratados en forma simplificada por el Presidente de la República

La justificación para la atribución del Presidente de la República de celebrar, ratificar o adherir tratados sin la aprobación previa del Congreso apunta a lograr una mayor rapidez en la concertación de acuerdos, a través de procedimientos más ágiles y menos solemnes y formales. Sin embargo, como veremos más adelante, una de las restricciones para la celebración de tratados en forma simplifica-

7 Ibidem. También véase la lista elaborada de los tratados internacionales suscritos en LANYI DEL AGUILA, Lucía y RAMIREZ BARDALES, Julio. Op. cit., pp. 403-406.

8 BELAUNDE MOREYRA, Antonio. Op. cit., p. 58.

9 Ibid., pp. 59-60; DE LA LAMA, Miguel. Op. cit., p. 482 y FERNANDEZ MALDONADO, Guillermo. Op. cit., pp. 346-347.

da se da en relación al contenido de dichos acuerdos internacionales⁽¹⁰⁾. Asimismo, esta atribución del Presidente de la República está sujeta a control parlamentario.

En el art. 104 de la Constitución Política del Perú de 1979, se establece que los tratados simplificados no requieren aprobación parlamentaria; es decir, para su celebración, ratificación o adhesión, el Presidente de la República puede realizarlos sin el requisito de la aprobación del Congreso; por consiguiente, la manifestación de voluntad del Estado peruano de obligarse internacionalmente se dará con la sola participación del Poder Ejecutivo, sin intervención del Poder Legislativo.

Por las consideraciones doctrinarias expuestas, resulta muy pintoresca y a la vez preocupante la opinión de Chirinos Soto quien, en los debates de la Asamblea Constituyente de 1978, afirma:

Referir a que sea de forma simplificada no me parece que sea técnico en absoluto. Otra forma simplificada puede ser el artículo único: Se cede el departamento de Arequipa a la República de Chile, es perfectamente simplificado; en cambio, puede haber convenios ejecutivos, de exclusiva atribución del Poder Ejecutivo que son sumamente complejos...⁽¹¹⁾

La simplificación en la forma no está referida a la extensión del documento ni a lo «intrascendente» de la materia; ésta no es la perspectiva internacionalista ni

10 Este tema será desarrollado al analizar las llamadas «materias de exclusiva competencia» sobre las que el Presidente de la República puede celebrar tratados simplificados, a la luz del art. 104 de la Carta Magna de 1979.

11 ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979. *Diario de los Debates*. Op. cit., Tomo 2, p. 83.

constitucionalista de los tratados simplificados. Se pretende agilizar la celebración de tratados mediante la supresión de solemnidades o participación de órganos que entrapen la pronta toma de decisión de un Estado y su manifestación de voluntad en el ámbito internacional (para no perder la oportunidad que se presente por una mera dilación de tiempo); pero de ningún modo pretende desconocer la diferencia cualitativa de materias que pueden ser reguladas por los tratados y que requieren la participación de los poderes y estamentos de la sociedad civil a fin de salvaguardar su institucionalidad.

En el Perú, la práctica de celebración de tratados en forma simplificada no es reciente⁽¹²⁾. Los tratados en forma simplificada son celebrados y concluidos directa y únicamente por el Poder Ejecutivo. Esto se produce, tras una negociación realizada por el Poder Ejecutivo, a través de instrumentos de redacción menos solemne: sea por canje de notas, minuta aprobada, memorándum de entendimiento, entre otros. La ratificación se da por Decreto Supremo⁽¹³⁾. Sin embargo, se señala, como excepción a lo

12 En ese sentido, Andrés Aramburú Menchaca afirma: «El Perú prácticamente es un pionero en esto, porque ha tenido la práctica de no enviar tratados... al Congreso para su aprobación, sino aquellos tratados que realmente encontraba que eran de materia legislativa.» ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979. *Diario de los Debates*. Op. cit., Tomo 2, p. 82.

13 Expresamente en el art. 2 de la Ley N° 26647. RAMIREZ DEL RIO, Jorge. «Celebración y entrada en vigor de los tratados.» En: *Revista de la Academia Diplomática del Perú*. Lima: N° 23, enero-diciembre 1984, p. 119. En cuanto a las normas que produce el Poder Ejecutivo, el Decreto Supremo es la norma de mayor jerarquía que dicta, con la firma del Presidente de la República y de uno o más ministros. La Resolución Suprema es la norma dada por uno o más ministros de Estado (firma) y la rúbrica del Presidente. RUBIO CORREA, Marcial y BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Constitución y sociedad política*. Lima: Mesa Redonda Editores, 1988. pp. 290-291

anteriormente expuesto, a los convenios de carácter financiero⁽¹⁴⁾.

El procedimiento antes señalado, aplicable a los tratados en forma simplificada, debe ser mucho más ágil que el correspondiente a los tratados solemnes⁽¹⁵⁾. Sin embargo, contrariamente a lo que era previsible por el marco conceptual presentado, en la práctica peruana observamos una falta de dinámica que contradice la necesidad de su pronta celebración y entrada en vigor⁽¹⁶⁾.

En general, trátase de tratados solemnes o simplificados, la negociación y suscripción del texto del tratado es realizada por el Poder Ejecutivo. El poder para negociar y celebrar tratados es, en principio, otorgado por el Presidente de la República a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Debe recordarse que el art. 211 inciso 14 de la Constitución establecía que corresponde al Presidente de la República celebrar tratados y convenios.

Art. 211 de la Constitución Política del Perú de 1979:

«Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: [...]

14. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, y celebrar y ratificar tratados y convenios de conformidad con la Constitución.

14 El embajador Ramírez del Río precisaba que los convenios de carácter financiero «son perfeccionados antes de su suscripción, al ser aprobado el texto por medio de un Decreto Supremo y entra en vigencia en la fecha de su firma.» RAMIREZ DEL RIO, Jorge. Op. cit., p. 120; DE LA LAMA, Miguel. Op. cit., p. 483.

15 Para efectos de revisar el procedimiento para la conclusión de tratados en el Perú, se sugiere revisar: DE LA LAMA, Miguel. Op. cit., pp. 476-477; FERNANDEZ MALDONADO, Guillermo. Op. cit., p. 343 y ss.; RAMIREZ DEL RIO, Jorge. Op. cit., pp. 119-120.

16 DE LA LAMA, Miguel. Op. cit., pp. 476-477.

La refrendación del acto presidencial por el que se otorga el poder corresponde al Ministro de Relaciones Exteriores⁽¹⁷⁾. Luego, el tratado suscrito es registrado en el Departamento de Tratados de la Cancillería. Producido su registro, el texto del tratado suscrito es archivado y no se continuaba el trámite interno hasta que el sector o los sectores interesados soliciten expresamente su perfeccionamiento al Ministerio de Relaciones Exteriores. Debe tenerse presente que la solicitud de perfeccionamiento del tratado sólo podía ser realizada por la más alta autoridad del sector interesado. Sólo al recibir el Ministerio de Relaciones Exteriores la solicitud del perfeccionamiento del tratado, antes de remitirlo al Congreso para su aprobación o antes de hacerlo aprobar por Resolución Suprema, según corresponda, deberá comunicarlo a todos los sectores interesados y sólo cuando haya recibido la conformidad de los mismos, se prosigue el trámite interno. Si el tratado debe ser remitido al Congreso, se hace a través de una Resolución Suprema, con un oficio de la Cancillería. En caso de los tratados en forma simplificada, la ratificación se da por Resolución Suprema⁽¹⁸⁾.

Como se puede observar, el trámite a seguir no es preci-

17 Al respecto, el D.S. N° 517 del 5 de noviembre de 1954 establecía: «El nombramiento de los plenipotenciarios y sus plenos poderes serán expedidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y refrendados por el Ministro del ramo.» Ello se ha mantenido como constante en diversas disposiciones que regulaban las funciones de la Cancillería, entre las cuales tenemos: el Decreto-Ley N° 17520 (art. 3 literal b), Decreto Legislativo N° 560 (art. 21) y el Decreto-Ley N° 26112 (art. 5, literal g), del 24 de diciembre de 1992, establece como función negociar y suscribir los tratados y demás instrumentos internacionales y en coordinación con los sectores correspondientes, contribuir a su realización. Para un mayor análisis, véase: BELAUNDE MOREYRA, Antonio. Op. cit., p. 64 y PADILLA BENDEZU, Abraham. Op. cit., p. 55.

18 Hasta antes de la entrada en vigor de la Ley N° 26647; luego, con Decreto Supremo (art. 2 de esta ley). RAMIREZ DEL RIO, Jorge. Op. cit., p. 119.

samente ágil ni simple; requiere la concertación política de los sectores interesados del Poder Ejecutivo para dar el impulso necesario para su perfeccionamiento interno. Asimismo, el rol de la Cancillería es poco dinámico en este procedimiento, limitándose a registrar, archivar e informar a los sectores del Poder Ejecutivo, sin tener una mayor incidencia sobre el estudio de la adecuación del tratado al marco constitucional y legal.

Otro aspecto a considerar en la celebración de acuerdos en forma simplificada es la existencia de subclasificaciones⁽¹⁹⁾:

- a) Los **acuerdos simplificados con intervención directa del Presidente de la República**, regulados en el art. 104, donde el consentimiento del Estado en obligarse, además de formarse con la sola participación del Poder Ejecutivo, culmina con la ratificación constitucional del Presidente.
- b) Los **acuerdos simplificados sin intervención directa del Presidente de la República**, también regulados por el art. 104, donde, si bien la intervención del Poder Ejecutivo se produce durante todo el proceso de celebración del tratado, se expresa la voluntad del Estado por medio de la sola firma o el canje de notas, sin requerir la ratificación presidencial *in personae* o directa⁽²⁰⁾. En este caso, el representante del Estado ha sido

19 GRANDA BECERRA, Ana María. Op. cit., p. 189.

20 Por motivos de definición de la materia de investigación, referida a la atribución del Presidente de la República en relación a la celebración de tratados en forma simplificada, se ha omitido desarrollar *in extenso* y separadamente el tratamiento y problemas de control y ejecución relativos a este tipo de tratados. Sin embargo, para una profundización de este rubro, se sugiere revisar GRANDA BECERRA, Ana María. Op. cit., p. 189 y ss.

investido de los plenos poderes necesarios para expresar la voluntad del país de conformidad con el derecho interno y con el respaldo jurídico y político del Presidente de la República.

2.3. Las materias de exclusiva competencia del Presidente de la República

El art. 104 de la Constitución señalaba que el Presidente de la República puede celebrar tratados en forma simplificada que traten sobre materias de exclusiva competencia. Sin embargo, la Constitución Política del Perú de 1979 no las determinaba expresamente. La técnica empleada en la Constitución fue la de la «lista negativa», en virtud de la cual todos los acuerdos internacionales que no son materia exclusiva del Presidente de la República precisan la aprobación previa del Parlamento. Por consiguiente, ésta es una competencia de carácter residual. En la práctica, resultó siendo imprecisa y generó problemas de interpretación y aplicación⁽²¹⁾. Ello fue uno de los puntos de tensión entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, dado que su competencia sobre las materias llevaría a otorgar a este último la atribución de vincular internacionalmente al Estado sin la aprobación previa del Congreso.

A continuación, se tratará de hacer una interpretación sistemática de todo el texto constitucional con miras a establecer el contenido de esa expresión.

En primer lugar, se señaló que estas materias de exclusiva competencia del Presidente de la República eran

21 «Parece mejor el sistema de «lista positiva» [...] en el artículo 94.1 de la carta constitucional española...», donde se establece cuáles son los tratados que requieren aprobación previa del Congreso. FERNANDEZ MALDONADO, Guillermo. Op. cit., p. 347. En esta misma línea, LANYI DEL AGUILA, Lucía y RAMIREZ BARDALES, Julio. Op. cit., p. 395.

las que se deducían de los 26 incisos de su art. 211 de la Constitución, pues se entendían que eran las atribuciones de la administración pública⁽²²⁾. La revisión de tales incisos y la existencia de problemas respecto a su contenido y alcances, que exceden los alcances de esta investigación, llevan a afirmar que este criterio no resultaba siendo suficiente y satisfactorio para efectos de definir las materias.

En segundo lugar y precisando lo anteriormente señalado, los acuerdos cuyo contenido sea meramente administrativo, ejecutivo y reglamentario⁽²³⁾, que no modifiquen la legislación nacional y que no exijan leyes complementarias para su ejecución, están también comprendidos dentro de las materias de exclusiva competencia⁽²⁴⁾. Por ende, se incluyen aquellas que se encuentran dentro de su potestad reglamentaria. Según Bielsa, la potestad reglamentaria consiste en establecer un orden de disposiciones según preceptos o principios de la ley con referencia a la actividad administrativa, para la mejor aplicación de aquella; también consiste en precisar, aclarar e interpretar el alcance de la ley⁽²⁵⁾.

Art. 211 de la Constitución Política del Perú de 1979:

Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: [...]

22 PADILLA BENDEZU, Abraham. Op. cit., p. 59.

23 MOLANO LOPEZ, Mario Roberto. *El control constitucional de las leyes aprobatorias de tratados públicos*. Tesis de Bachiller en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: 1947. p. 268.

24 DE LA LAMA, Miguel. Op. cit., p. 484; GRANDA BECERRA, Ana María. Op. cit., pp. 138-198.

25 BIELSA, Rafael. *Derecho Constitucional*. 3a. edición aumentada. Buenos Aires: Depalma, 1959, p. 666.

11.- Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.

Pese a que el ámbito administrativo resulta de su estricta competencia, una interpretación extensiva no le permite invadir atribuciones que corresponden expresamente al Congreso; para ello, el art. 186 inc. 1 de la Constitución sirve de marco de referencia⁽²⁶⁾. Sin embargo, los contenidos de dicha potestad pueden resultar materia de discusión en nuestro ordenamiento constitucional. En caso de que tales acuerdos modifiquen alguna ley, pese a ser materias de exclusiva competencia, se requerirá la aprobación obligatoria del Congreso.

En tercer lugar, estarían dentro de las materias de exclusiva competencia aquellas que no pertenecen al dominio de la ley (fuera de la reserva de ley), pues tienen carácter reglamentario. Este criterio hace referencia a la Constitución Francesa de 1958 que, tras precisar lo que es materia de ley en el art. 34, señala en el art. 37 que: «Todas las materias distintas de las pertenecientes al dominio de la ley tendrán carácter reglamentario»⁽²⁷⁾.

En general, se pueden señalar las siguientes funciones propiamente administrativas que desarrolla el Poder Ejecutivo⁽²⁸⁾:

- a) La tarea vinculada a su propia organización, tales como la creación de dependencias en los ministerios, oficinas,

26 RUBIO CORREA, Marcial y BERNALES BALLESTEROS, Enrique. Op. cit., p. 402.

27 Ibid., p. 355.

28 Ibid., pp. 293-294.

nombrar funcionarios, establecer sus funciones específicas, entre otros.

- b) Resolver las peticiones, derechos, obligaciones, entre otros que le corresponde tratar por competencia, así como los conflictos que le atañen.
- c) Imponer sanciones en ejercicio de sus funciones coactivas.
- d) La contratación de obras públicas, concesiones y similares que se pagan con fondos del Estado. Como ejemplos, tenemos aquellos relativos a carreteras, telégrafos, comunicaciones de cualquier género, que no sean materia legislativa, supuestos a los que se hicieron referencia en los debates de la Asamblea Constituyente de 1978⁽²⁹⁾.

No obstante se pueda determinar lo que corresponde a las funciones administrativas del Presidente de la República, nada impide al Parlamento para que legisle y regule, sea en la forma o en el fondo, los diversos aspectos relativos a la potestad reglamentaria⁽³⁰⁾.

Si bien el articulado de la Constitución no permitía vislumbrar con claridad las materias de exclusiva competencia del Presidente de la República, este tema pudo haber quedado determinado por una práctica constante y coherente del Poder Ejecutivo, lo cual no sucedió.

Tras un estudio analítico, Ana María Granda⁽³¹⁾ estableció que la práctica del Perú en el período 1980-1990,

29 ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979. *Diario de los Debates*. Op. cit., Tomo VI, 364-365. Sobre este tema, véase también: LANYI DEL AGUILA, Lucía y RAMIREZ BARDALES, Julio. Op. cit., p. 401.

30 Esta posición la compartimos con FERNANDEZ MALDONADO, Guillermo. Op. cit., p. 349.

31 GRANDA BECERRA, Ana María. Op. cit., pp. 410-412.

permitía señalar que las materias de exclusiva competencia del Presidente de la República eran las siguientes:

- a) Acuerdos internacionales sobre donaciones.
- b) Declaraciones y comunicados conjuntos.
- c) Acuerdos de cooperación en ciertas áreas como agricultura, pesquería y turismo.
- d) Acuerdos bilaterales sobre drogas de contenido amplio.
- e) Acuerdos internacionales de carácter financiero que no se refieran a operaciones de endeudamiento externo con garantías y avales otorgados por el Gobierno Central.
- f) Acuerdos internacionales de integración.
- g) Acuerdos en materia de relaciones exteriores sobre supresión de visados a los pasaportes.

Sin embargo, sobre las materias antes mencionadas subsistían los desacuerdos, especialmente en los casos en los que el Poder Ejecutivo celebró a sola firma los convenios de cooperación pesquera con países del bloque soviético⁽³²⁾ o cuando suscribió el Convenio Antidrogas con Estados Unidos de Norteamérica en 1991.

Todo ello lleva a afirmar que no había precisión en cuanto a las materias de exclusiva competencia del Presidente de la República; por consiguiente, si la diferencia entre los tratados solemnes y los tratados simplificados se basaba en una competencia *ratione materiae*, no existía

32 El estudio del convenio de cooperación pesquero con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1988, junto con los celebrados con Cuba y Polonia, generaron gran polémica a nivel nacional, lo cual se tradujo en situaciones de gran tensión entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento; este convenio será estudiado más adelante.

una respuesta satisfactoria y de consenso ni entre los poderes del Estado ni entre los juristas.

Por ello, cabría asumir las reflexiones de Guillermo Fernández Maldonado, quien afirmaba que:

... en rigor, el Presidente de la República carece de competencias exclusivas, es decir, competencias que pueda ejercer por sí y ante sí...nuestra Constitución establece la irresponsabilidad política del Jefe de Estado...⁽³³⁾

Un tema conexo a la determinación de las materias de exclusiva competencia del Presidente de la República es la facultad dada a éste de calificar el tratado a celebrar y, por consiguiente, de decidir si éste debe pasar por la previa aprobación del Congreso. Al respecto, se debe recordar que el texto del art. 104 establecía –con el empleo de «puede»– la base para esta interpretación:

Art. 104 de la Constitución Política del Perú de 1979:

El Presidente de la República **puede**, sobre materias de su exclusiva competencia, celebrar o ratificar convenios internacionales...

Al respecto, la doctrina nacional⁽³⁴⁾ se inclina por reconocer que, en los términos del art. 104, el Poder Ejecutivo –a través de la Cancillería– es el que decide si un tratado es remitido al Congreso para su aprobación –en caso de que la materia sea de carácter legislativo– o si el Presidente será quien lo apruebe y ratifique a través de una Reso-

33 FERNANDEZ MALDONADO, Guillermo. Op. cit., pp. 348-349.

34 FERNANDEZ MALDONADO, Guillermo. Op. cit., p. 350; GRANDA BECERRA, Ana María. Op. cit., p. 150; LANYI DEL AGUILA, Lucía y RAMIREZ BARDALES, Julio. Op. cit., p. 401.

lución Suprema. Esta posición estaría corroborada, de cierta manera, por la práctica del Poder Ejecutivo⁽³⁵⁾.

Sin embargo, el otorgamiento de esta facultad genera cierto desconcierto y confusión por las contradicciones de la práctica del Poder Ejecutivo. Un ejemplo de ello es el Tratado Lara Bonilla sobre cooperación para la prevención del uso indebido y la represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, celebrado entre los Estados miembros del Acuerdo de Cartagena. Este tratado pasó para su aprobación al Congreso por R.S. N° 533-87 RE del 21/11/87, dándose luego la Resolución Legislativa N° 24816 del 12 de mayo de 1988. Sin embargo, el Poder Ejecutivo firmó el Convenio Antidrogas con los Estados Unidos de Norteamérica omitiendo la aprobación del Congreso.

Si nos unimos a esta posición que faculta al Poder Ejecutivo la calificación de los tratados, cabe afirmar que el factor principal de diferenciación de los tratados solemnes frente a los tratados simplificados (*ratione materiae*) se torna insuficiente y pierde objetividad. Asimismo, la calificación de los tratados se torna en una atribución facultativa del Presidente, quien puede —por razones políticas y de necesidad de agilizar la manifestación de voluntad del Estado— optar por la forma simplificada o por la vía solemne en las materias sobre su exclusiva competencia. Dentro de este contexto tan confuso y contradictorio, no resultaba siendo eficiente regular taxativamente por ley⁽³⁶⁾ las materias aludidas en el art. 104, pues la casuística era muy

35 «... sujeto a la interpretación del Poder Ejecutivo, como en la práctica viene ocurriendo desde que se aprobó la Constitución de 1979, e inclusive antes de ésta... desde la Constitución de 1933 ...» FERRERO COSTA, Eduardo. «Carta del doctor Eduardo Ferrero Costa, dirigida al señor Víctor Joy Way». Op. cit., p. 184.

36 BELAUNDE MOREYRA, Antonio. Op. cit., p. 63.

rica y compleja, debiendo insistirse en un adecuado control parlamentario.

2.4. El control parlamentario antes de la entrada en vigor de la Ley N° 25397

Resulta innegable que el Poder Ejecutivo tiene la dirección suprema y control de la administración estatal y es el «conductor de política global del Estado... en relación con el sistema de gobierno y el orden constitucional»⁽³⁷⁾.

El Poder Ejecutivo tiene relaciones de control y diálogo con el Poder Legislativo. Sin embargo, sus vinculaciones y las tensiones se evidenciarán en función de la composición de estos poderes y de quiénes se encargan de la toma de decisiones en el país.

Deutsch denomina *élites superiores* a quienes ocupan posiciones estratégicas en el sistema de toma de decisiones de un país y que, por ende, tienen una influencia considerable. Ellas «controlan las intersecciones de tráfico decisivas de los flujos de mensajes y corrientes de comunicación del gobierno»⁽³⁸⁾ determinando claramente la decisión del Presidente de la República.

El Perú no es extraño a estas élites superiores. Por ello, en la búsqueda de un fortalecimiento de las instituciones democráticas y de un adecuado control entre los poderes del Estado, se trata de establecer límites a las atribuciones en materia de celebración de tratados.

El fundamento por el cual el Congreso debe aprobar los

37 KAMMLER, Jörg. «Funciones del Gobierno.» En: ABENDROTH, Wolfgang y LENK, Kurt. *Introducción a la ciencia política*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1971, p. 183.

38 DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1976. p. 58.

tratados celebrados por el Estado (art. 186 inc. 3 de la Constitución) radica en que se trata de una atribución reconocida al Parlamento como garantía para proteger la soberanía de país y el respeto de la Constitución y las leyes⁽³⁹⁾. Si bien la política internacional es dirigida por el Presidente de la República, quien comparte con el Poder Legislativo el *treaty making power* ⁽⁴⁰⁾, debe celebrar los tratados de conformidad con el marco legal existente; es decir, sus atribuciones no resultan irrestrictas.

Ello lleva a reconocer que la existencia de tratados en forma simplificada no elimina el control que ejerce el Congreso sobre tales acuerdos. En tal sentido, se puede señalar que:

La intervención del Estado se efectúa en ejercicio de su facultad de control, expresiva de la vigencia de la división de poderes. El objeto de este medio de control es que el tratado sea aprobado «de conformidad con la Constitución» (art. 186 inciso tercero), compatibilidad que también se verifica respecto de los compromisos internacionales contraídos por el país y de la legislación interna.⁽⁴¹⁾

En el art. 104 de la Constitución Política del Perú de 1979, el control parlamentario se vislumbra por la obligación de dar cuenta que tiene el Presidente de la República.

39 RUBIO CORREA, Marcial y BERNALES BALLESTEROS, Enrique. Op. cit., p. 356. Bielsa se inclina por la necesidad de la aprobación previa del Congreso. BIELSA, Rafael. Op. cit., pp. 640-641. Para Valle Riestra, la aprobación previa del Congreso implicaba la introducción de un «control apriorístico respecto a los tratados» ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979. *Diario de los Debates*. Op. cit., Tomo VII, p. 561.

40 MOLANO LÓPEZ, Mario Roberto. Op. cit., p. 273.

41 FERNANDEZ MALDONADO, Guillermo. Op. cit., p. 344.

El establecimiento de mecanismos eficientes de control parlamentario en un mundo más complejo y de simplificación de las formas —como sucede en el tema de los tratados en forma simplificada—, resulta coherente con el nuevo perfil de las sociedades. Por ello, ante una mayor actuación del Poder Ejecutivo, el Congreso debe centrar su labor en los asuntos sustanciales y de mayor relevancia, controlando el respeto del ordenamiento interno, con especial referencia a la Constitución⁽⁴²⁾. Esto resulta más interesante toda vez que, en la práctica internacional contemporánea, es creciente el número de tratados que son celebrados de forma simplificada, es decir, sin la aprobación previa del Poder Legislativo.

Con la entrada en vigor la Constitución Política del Perú de 1979, se plantearon los primeros problemas en torno al adecuado control político del ejercicio de la atribución del Presidente de la República en relación a la celebración de los tratados, según lo dispuesto por el art. 104, por parte del Congreso⁽⁴³⁾. La falta de una clara determi-

42 Los tratados deben ser objeto de control jurisdiccional en procura de su adecuación a la Carta Fundamental. SOUSA CALLE, Martha y DANOS ORDOÑEZ, Jorge. Op. cit., p. 345. Los planteamientos en torno al mayor protagonismo del Poder Ejecutivo y su eficiencia en la realización de ciertas tareas parece ser de antigua data. «Locke, Rousseau, Tocqueville, reconocían que la acción exterior precisaba mayor libertad y flexibilidad para el Ejecutivo, por lo que el Parlamento, debido al número de representantes, su inestabilidad y heterogeneidad, además de tradicional lentitud, debía abstenerse de participar salvo en aspectos puntuales...tratados que afectasen la vida, la hacienda o las leyes, así como los referidos a la declaración de guerra.» FERNANDEZ MALDONADO, Guillermo. Op. cit., p. 344.

43 Debemos recordar que «El poder político corresponde a los órganos supremos del Estado que toman las decisiones de principio; el poder administrativo, en cambio, concierne a los órganos subalternos, que adaptan estas decisiones de principio a los casos particulares.» DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Traducción de Jesús Ferrero. Barcelona: Ariel, 1962, p. 159. Asimismo, «... la actividad administrativa del Poder Ejecutivo que debe estar sometida a un

nación de las materias de exclusiva competencia del Presidente, la facultad dada a éste para calificar los tratados –si eran solemnes o simplificados– y la ausencia de forma y plazo para la dación de cuenta al Congreso llevó a una confusa práctica frente al control parlamentario⁽⁴⁴⁾ que, por parte del Ejecutivo, apuntaba al mero «informar» al Parlamento en relación a los tratados simplificados celebrados⁽⁴⁵⁾. Ello desvirtúa el concepto de control político, dado que éste se diferencia de los demás controles

...porque el encargado de ejercerlo tiene la autoridad suficiente para intervenir discrecionalmente en la actividad del controlado... no está sujeta exclusivamente a la verificación de la legalidad del acto jurídico... también un control de oportunidad donde se verifica la actuación de acuerdo a los hechos y no a derecho...⁽⁴⁶⁾

En una entrevista a Andrés Aramburú Menchaca, él reitera que el objetivo de este «dar cuenta» consiste en que el Congreso tenga conocimiento de los acuerdos internacionales así celebrados, «sin darle ninguna posibilidad de intervención frente a dicho acuerdo»⁽⁴⁷⁾.

En cuanto al trámite de dar cuenta al Congreso, llevado a cabo por la Cancillería, éste era muy simple y reiteraba la idea implícita de servir sólo para informar en torno a los tratados simplificados celebrados. Esta obligación se

contralor jurisdiccional, su actividad gubernativa o política la juzga el Congreso.» BIELSA, Rafael. Op. cit., p. 639.

44 Hay que recordar que el control parlamentario es el núcleo esencial de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo. MELO, Jorge, p. 521.

45 «... artículo 104 el Presidente de la República tiene manos libres para obligarse internacionalmente con el sólo requisito interno de informar al Congreso...» BELAUNDE MOREYRA, Antonio. Op. cit., p. 62.

46 MELO, Jorge. Op. cit., pp. 515-516.

47 GRANDA BECERRA, Ana María. Op. cit., p. 140.

cumplía con el envío de un oficio, dirigido al Presidente de la Comisión Permanente del Congreso, acompañado del texto del tratado, la Resolución Suprema aprobatoria, la opinión de los sectores interesados y el informe de la Dirección de Tratados. Para dar cuenta, no existía plazo legal establecido, por lo que muchas veces incluso se omitió esta dación de cuenta. De este modo, tenemos que:

...durante el período 1980-1990... no existía ninguna práctica uniforme... en varios casos la Cancillería no daba cuenta de los mismos.⁽⁴⁸⁾

A ello contribuía la existencia de una mayoría de congresistas que pertenecían al partido del Presidente de la República, que estrechaba los lazos de entendimiento y mutuas concesiones entre los poderes del Estado. Incluso, ante la exigencia de «dar cuenta», se llegó a señalar con ironía que para ello bastaba leer la publicación de la Resolución Suprema respectiva en el Diario Oficial El Peruano.

Ante la ausencia de una disposición que regulara la dación de cuenta, el factor político fue determinante para propiciar una práctica confusa que no favorecía el control parlamentario en esta materia. No habían formas ni plazos que fueran exigibles ni hubo, en muchos casos, interés por hacer cumplir adecuadamente este dar cuenta al Poder Legislativo.

Si bien el tratamiento dado al «dar cuenta» en el derecho interno no resultaba satisfactorio, en el plano internacional se generaban problemas más delicados. En caso de que un tratado simplificado se hubiese celebrado con ratificación imperfecta, esto es, que el Presidente de la Repú-

48 Ibid., p. 303.

blica la hubiese dado, prescindiendo de la aprobación del Congreso que resultaba necesaria según la Constitución, tendríamos dos situaciones:

- a) En el plano internacional, el Perú, al manifestar su voluntad a través de un mecanismo ordinario, ya se habría obligado internacionalmente y, en caso de incumplimiento o violación de lo estipulado en el tratado, se le podría atribuir responsabilidad internacional.
- b) En el plano interno, se podría atacar la validez de este acuerdo internacional e incluso buscar su inaplicación por su ubicación en el sistema de fuentes del Derecho. Debe tenerse en cuenta que la ratificación efectuada por el Presidente de la República es el acto de conversión o de transformación por el cual las normas del tratado pasan a ser parte del ordenamiento jurídico interno del país⁽⁴⁹⁾, aplicándose las reglas para determinar su ubicación dentro de la legislación.

Asumiendo que habría una forma de control de los tratados celebrados en forma simplificada a partir de su ubicación en el sistema de fuentes del Derecho en nuestro ordenamiento interno, debemos precisar su ubicación.

Un sector de la doctrina nacional ha manifestado que, en atención a que los tratados solemnes se refieren a materias legislativas, éstos tienen rango de ley⁽⁵⁰⁾; salvo que la Constitución estableciera expresamente un rango superior. Tal es el caso de los tratados en materia de Derechos Humanos que tenían rango constitucional⁽⁵¹⁾.

49 DE LA LAMA, Miguel. Op. cit., p. 478.

50 BELAUNDE MOREYRA, Antonio. Op. cit., p. 57; FERNANDEZ MALDONADO, Guillermo. Op. cit., p. 348; GRANDA BECERRA, Ana María. Op. cit., p. 131.

51 La preferencia en la aplicación de los tratados de integración estaba

Art. 105 de la Constitución Política del Perú de 1979:

Los preceptos contenidos en los tratados relativos a derechos humanos, tiene jerarquía constitucional. No pueden ser modificados sino por el procedimiento que rige para la reforma de la Constitución.

El fundamento de la primacía de los tratados sobre las leyes es el llamado Principio de Primacía Compromisoria⁽⁵²⁾.

Dado que los tratados simplificados del art. 104 se enmarcaban genéricamente dentro de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, se asumía que se encontraban jerárquicamente por debajo de las leyes puesto que adquieren, en el orden interno, el nivel normativo de un Decreto Supremo dictado en virtud del inciso 11 del artículo 211. En caso de colisión con un Decreto Supremo, en aplicación por analogía el criterio de la superioridad del tratado sobre la ley que establece el artículo 101, prevalece el tratado simplificado⁽⁵³⁾. Sin embargo, al no ser explícita su menor jerarquía frente a los tratados solemnes y no distinguiendo donde la ley no distingue, se cuestionaba el otorgamiento de un rango inferior a las leyes a los tratados en forma simplificada. No

dado por el art. 106 de la Constitución; sin embargo, su formulación limitaba sus efectos en la práctica.

52 El Principio de Primacía Compromisoria «...declara la preeminencia de las cláusulas compromisorias de carácter internacional sobre las leyes y demás normas de inferior jerarquía... las normas de Derecho Público Externo tienen prevalencia sobre las de Derecho Público Interno, salvo el caso de las de carácter constitucional.» GARCIA TOMA, Víctor. «La jerarquía de las normas en el Proyecto de Constitución.» En: *Revista del Foro*. Lima: Colegio de Abogados de Lima, año LXXXI, enero-junio 1993, N° 1, p. 20.

53 BELAUNDE MOREYRA, Antonio. Op. cit., p. 62.

obstante, si se tiene en cuenta la materia propia de los tratados simplificados y quien los concluye, se puede afirmar que se encuentran jerárquicamente bajo las leyes. Asumiendo que los tratados simplificados tienen rango inferior a la ley, resultan aplicables los principios de competencia y jerarquía⁽⁵⁴⁾.

Tomando en cuenta la clasificación de fuentes del Derecho de Víctor García Toma⁽⁵⁵⁾, en aplicación de lo dispuesto por la Constitución Política de 1979, tenemos lo siguiente:

1. Normas constitucionales y normas con fuerza constitucional (tratados de Derechos Humanos).
2. Los tratados (de integración latinoamericana y ordinarios).
3. Las leyes y normas con fuerza o rango de ley.
4. Los decretos y demás normas de carácter reglamentario. Dentro de ellos, los tratados simplificados se encuentran en el grado más alto.
5. Las resoluciones.
6. Las normas con interés de parte.

De lo anteriormente estudiado, podemos afirmar que, pese a la entrada en vigor de la Constitución Política del Perú de 1979, la falta de una determinación de la materia de los tratados simplificados, la facultad otorgada al Presidente de la República para calificar los tratados y la au-

54 En caso de que tuvieran rango de ley, se aplica el principio de especialidad y, si existe una ley posterior al tratado, prevalece el último en el tiempo.

55 GARCIA TOMA, Víctor. Op. cit., pp. 21-22.

sencia de formas y plazos para dar cuenta al Congreso llevaron a que el control parlamentario, señalado en el art. 104, no fuese efectivo y, en la práctica, su ejercicio resultara confuso.

2.5. El caso del Protocolo del Convenio Pesquero entre Perú y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas para la colaboración de un proyecto de desarrollo pesquero (1988)

El Perú desde la década de los setenta, había celebrado distintos convenios internacionales con Estados para, a través de la cooperación internacional, lograr un desarrollo en sectores prioritarios como el de pesquería. En este contexto, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas también celebró tales acuerdos⁽⁵⁶⁾.

El Convenio Pesquero entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas para la colaboración de un proyecto de desarrollo pesquero fue firmado el 4 de setiembre de 1971. Dentro de ese marco, se firmaron numerosos tratados (generalmente, instrumentos internacionales de corta duración) que establecían obligaciones regidas por el Derecho Internacional, cuyo cumplimiento, en el caso peruano, implicaba la adopción de una serie de medidas de carácter interno. A estos tratados, le seguían la celebración de contratos entre empresas, una domiciliada en territorio sovié-

56 Por especial consideración, se nos permitió el acceso a los documentos en fotocopias de acuerdos y *addenda* de los convenios celebrados con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Cuba y Polonia, respectivamente. Por cuestiones metodológicas, sólo se desarrollará el caso del convenio pesquero y contrato pesquero con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; asimismo, por confidencialidad, no se citarán algunas de las fuentes consultadas. En la parte referida a los artículos de periódicos y revistas no especializadas, se hace una breve lista de material básico para este análisis.

tico y otra en el peruano, para la ejecución de las obligaciones generales del convenio.

En la década de los ochenta, el Perú celebró diversos convenios que luego se materializaron en contratos entre empresas del sector domiciliadas en los Estados partes. La concesión de una serie de ventajas de carácter mercantil, laboral y tributario, unidas al limitado cumplimiento de los objetivos del convenio de cooperación, generó un malestar creciente que finalmente dio lugar a una serie de propuestas, más o menos organizadas, tendientes a impedir la prosecución de esta situación y a lograr el fortalecimiento de una posición negociadora peruana que lleve efectivamente a los objetivos trazados para mejorar del nivel alimenticio de la población de escasos recursos del país, aumentar el número de puestos de trabajo, lograr una real transferencia de tecnología y una inversión adecuada.

El Protocolo del Convenio Pesquero entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas para la colaboración de un proyecto de desarrollo pesquero⁽⁵⁷⁾ fue suscrito en Lima el 6 de diciembre de 1988 y fue aprobado por la Resolución Suprema N° 0465-88-RE (30-12-88), sin mediar la aprobación del Congreso. Es un claro ejemplo de un tratado simplificado que se negocia y concluye hasta la manifestación de voluntad del Estado por parte del Poder Ejecutivo. El contexto político era de mucha tensión pues nos encontrábamos en medio de un proceso inflacionario elevado y con un desgaste político del gobierno aprista.

La reducida entrega de pescado y recursos capturados en relación a lo que era llevado por los barcos de las em-

57 En adelante, se le denominará el Protocolo del Convenio Pesquero.

presas foráneas al exterior, la poca utilidad (en términos de costo-beneficio) de los contratos entre empresas y las amplias facilidades otorgadas en el ámbito mercantil, laboral y tributario llevaron a movilizar ciertos sectores de opinión, que generaron cierta presión en el gobierno. En estos, se incluye la Sociedad Nacional de Pesquería, el Colegio de Ingenieros del Perú, organizaciones de trabajadores pesqueros, entre otros, y algunos partidos políticos como el Partido Popular Cristiano. El punto de convergencia era cuestionar los convenios internacionales y los contratos/acuerdos entre las empresas domiciliadas en el Perú y las empresas domiciliadas en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas⁽⁵⁸⁾.

En particular, este Protocolo del Convenio Pesquero generó grandes polémicas en nuestro país; no menos que el Contrato de Cooperación Pesquera entre EPSEP (empresa peruana) y SEVRIBA (empresa soviética).

A continuación, se señalarán brevemente las principales críticas al Protocolo del Convenio Pesquero⁽⁵⁹⁾.

a) El convenio no cumplió su objetivo de ser una alternativa para el abastecimiento de pescado en favor de la población de menores ingresos. En la práctica, se había logrado limitadamente este objetivo. EPSEP tuvo grandes pérdidas en el subsidio del programa de «Conservas Populares» puesto que la venta de las mismas sólo se dio en un

58 Las críticas y protestas surgen con energía en 1985, lo cual puede apreciarse en el material periodístico al que se hace referencia en la bibliografía.

59 Uno de los documentos básicos— además del texto mismo del Protocolo de Convenio Pesquero— para seguir el derrotero de este problema es el informe que a continuación se cita: COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERU. CONSEJO DEPARTAMENTAL DE LIMA. *Contratos y convenios internacionales de cooperación pesquera. Informe de análisis situacional*. Elaboración de Luis Clemente Sanguinetti. Lima: febrero 1989, 21 p.

50%; además, era de conocimiento público que parte de las conservas puestas en el mercado, por el precio dado, fueron objeto de contrabando a los países vecinos, sin una acción efectiva de las autoridades peruanas⁽⁶⁰⁾. En la supervigilancia del cumplimiento de tales obligaciones, se atribuía cierta venalidad a las autoridades peruanas.

b) El convenio, al no pasar por ningún control parlamentario, había invadido temas reservados a las leyes, excediendo las materias de exclusiva competencia contenidas en el art. 104 de la Constitución Política de 1979. Tal es el caso de las exoneraciones tributarias dadas a las empresas contratantes en el marco de este convenio. Entre los principales problemas jurídicos, tenemos:

- El D.S. N° 005-88-PE modificó el art. 22 del D.S. N° 012-84-PE, dando prioridad y vigencia a los términos que planteen los gobiernos extranjeros, dejando en segundo plano la legislación nacional.
- El D.S. N° 010-88-PE y su ampliatorio el D.S. N° 059-88-PE señalan que los aportes en especie o pagos por derecho de concesión de pesca darán por satisfecha la ejecución de las obligaciones económicas, financieras y tributarias que puedan derivarse a favor del Estado. Esto también se recogía en el art. 8 del Protocolo del Convenio Pesquero, donde además se indicaba que los gastos administrativos (recepción de documentos, matrícula, etc.) eran de cargo de la parte peruana. En la práctica y con las disposiciones normativas conexas, ello implicó la **exoneración total de los tributos** en la actividad⁽⁶¹⁾.

60 COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERU. Op. cit., p. 4.

61 Ibid., p. 8.

- El art. 7 del Protocolo del Convenio Pesquero establecía que la pesca en la zona se realizaba con barcos de bandera soviética, pudiendo contar con personal soviético y abastecerse de combustible de barcos de bandera soviética.
- El art. 9 del Protocolo del Convenio Pesquero establecía expresamente que los barcos de bandera soviética adscritos a estas tareas no pueden ser objetos de arresto, embargo o garantía alguna para la parte peruana. Ello generó un tratamiento excesivamente favorable al extranjero que colocaba en desventaja al nacional.

Los problemas antes mencionados, de haber pasado por la previa aprobación del Congreso, hubiesen sido detectados y corregidos antes de la suscripción y entrada en vigor del Protocolo del Convenio Pesquero, que ya generaba obligaciones internacionales para el Perú⁽⁶²⁾.

c) Los volúmenes de captura permisible por especie (jurel, caballa, merluza, etc.) asignados por IMARPE se basaban en las estimaciones de la biomasa obtenidas a mediados de 1988, dentro de las 100 millas náuticas del mar adyacente peruano; los datos no habían sido actualizados a fin de determinar con mayor precisión dichos volúmenes en los siguientes períodos. Ello revestía importan-

62 Frente a este caso, resulta paradójica la siguiente cita: «La orientación marxista de la teoría legal ha hecho resaltar en forma aguda las desigualdades dentro del proceso de concertación de acuerdos económicos... el Manual de Derecho Internacional de la Academia de Ciencias de la Unión Soviética destaca que: [...] Los Tratados y Acuerdos comerciales firmados entre la Unión Soviética y naciones extranjeras son medios importantes de introducción en el Derecho Internacional de principios genuinamente democráticos. [...] basados en los principios de igualdad y respeto de los intereses de las partes.» MURPHY, Cornelius F., Jr. «Coacción económica y tratados desiguales». En: *Estudios Internacionales*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, julio-setiembre 1970, Año IV, N° 14, p. 84

cia toda vez que la determinación de la parte de la producción pesquera destinada para la entrega a la parte peruana era la que servía para cubrir el permiso de pesca en la zona para los barcos de bandera soviética (art. 6 del Protocolo del Convenio Pesquero).

d) El convenio se refería a la explotación pesquera pero dejaba de lado lo relativo a la transferencia de tecnología, capacitación de personal, ocupación de mano de obra nacional, inversión y estudios marinos. La presencia de estas empresas no eran propicias para un establecimiento de las bases de una futura flota pesquera peruana, adecuada para las faenas requeridas, que permitiera el abastecimiento de los productos. La falta de inversión —sea nacional o extranjera— y de transferencia de tecnología llevaba a prolongar la situación deficitaria. Asimismo, no se establecieron líneas de crédito atractivas para la flota pesquera nacional y ni se realizaron programas para la adquisición de flotas y tecnologías de extracción, cuya carencia en nuestro país era evidente.

En cuanto al Contrato de Cooperación Pesquera entre EPSEP (empresa peruana) y SEVRIBA (empresa soviética), celebrado el 6 de diciembre de 1988, que servía para ejecutar el Convenio, se observó lo siguiente:

a) La participación de la producción a favor de EPSEP era de 17.5% de lo que se obtenía en las faenas de pesca —porcentaje aparentemente mayor frente al 9% dado por la Empresa El Pacífico (que operaba dentro del marco de un convenio de 1983)—; ello significaba que SEVRIBA tomaba el 82.5% para sí. Sin embargo, en el contrato, EPSEP había asumido una serie de gastos y costos que no correspondieron a las empresas peruanas ni a la luz de los convenios ni de los contratos anteriores: EPSEP debía asumir los gastos de entrada y salida de buques, estadía,

descarga, agenciamiento marítimo y aduanero, sobreestadía, entre otros, en los que incurría SEVRIBA. También a EPSEP le correspondía el pago para el permiso de matrícula y permiso de navegación de toda la flota soviética (art. 3 del D.S. N° 005-88-PE) incluyendo los barcos de apoyo logístico (véase el punto 4.4. del mencionado contrato).

b) Durante el contrato, los barcos de bandera soviética, la tripulación de los barcos, sean soviéticos o peruanos, se registraría bajo las leyes de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (véase el punto 4.7. del mencionado contrato). Ello afectaba la soberanía y jurisdicción del Perú; más aún, cuando ésto no estaba previsto en el convenio y se establecía por un contrato entre empresas.

La breve reseña de estos problemas muestra cómo la ausencia de un mecanismo eficaz de control parlamentario en cuanto a la celebración de tratados en forma simplificada permitió al Estado Peruano y a empresas públicas concertar acuerdos lesivos a los intereses del país, excediendo los límites impuestos por el art. 104 de la Constitución Política de 1979 (en cuanto a materias de su exclusiva competencia) y generando obligaciones internacionales exigibles. El dar cuenta funcionó como un mero informar al Congreso, sin permitir la realización de adecuadas tareas de control entre los poderes del Estado. El Partido Aprista, que gobernaba en ese período, contaba con mayoría en el Congreso, lo cual hizo ilusoria cualquier posibilidad de una actitud firme y fiscalizadora del Poder Legislativo. Asimismo, ante la ausencia de un marco legal que establezca la forma y plazos de dar cuenta y regule con claridad la celebración de tratados simplificados, no se contaban con mecanismos legales adecuados para ejercer un control efectivo. Las críticas llevaron a un período de profundas tensiones entre

el gobierno, la oposición y grupos del sector pesquero que culminó con el cambio del partido en el gobierno⁽⁶³⁾.

2.6. El Control Parlamentario a partir de la Ley N° 25397

Las deficiencias anotadas llevaron al Congreso de la República del Perú a elaborar una ley para hacer efectivo este control parlamentario de los actos del Presidente de la República⁽⁶⁴⁾. Los debates en torno al proyecto de ley fueron dados en un contexto distinto al existente en los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry y Alan García Pérez, quienes contaban con la mayoría en el Congreso. El Presidente Alberto Fujimori basaba el apoyo del Parlamento en una serie de delicadas negociaciones que hacían precario el respaldo político del Poder Legislativo, situación nueva frente a la experiencia de apoyo casi incondicional de la década anterior.

La promulgación de la **Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente** (Ley N° 25397) el 31 de enero de 1992, dentro de un contexto de tensiones entre el Poder Ejecutivo y Parlamento, marcó el afán de establecer –para los alcances de esta investigación– una serie de criterios en torno a los mecanismos de control frente a la ratificación de estos tratados⁽⁶⁵⁾.

63 Debe tenerse en cuenta que en 1988 se celebraron convenios similares con Cuba y Polonia que se vieron cuestionados y mediatizados en su aplicación, pese a la falta de un control efectivo por el Congreso. Así, R.S. 0466-88-RE (30-12-88): Convenio entre el Gobierno del Perú y Polonia sobre Cooperación en la esfera de la actividad pesquera. Firmado el 25 de noviembre de 1988.

64 En el Perú, «... el parlamentarismo teórico de la Constitución ha correspondido inevitablemente con el presidencialismo de hecho y la cuestión del equilibrio e interdependencia entre los órganos del Estado ha funcionado como hecho directamente vinculado a la correlación de fuerzas entre uno y otro órgano y más para subordinar que para coordinar.» RUBIO CORREA, Marcial y BERNALES BALLESTEROS, Enrique. Op. cit., p. 412.

65 La opinión de Enrique Chirinos Soto resulta interesante pues se mantiene en la línea de favorecer el control parlamentario: «...la dirección de las relaciones exteriores es potestad del Poder Ejecutivo, porque las re-

Art. 1 literal c) de la Ley N° 25397:

La presente ley establece el régimen general de control por el Congreso de las atribuciones del Presidente de la República para: [...]

c) Celebrar o ratificar convenios internacionales, o adherir a ellos, dentro del marco definido por el art. 104 de la Constitución Política...

Para un sector del pensamiento político en el país, la Ley N° 25397 constituyó un «golpe de Estado del Legislativo contra el Ejecutivo, en razón de lo cual tenía justificación el golpe del Ejecutivo contra el Legislativo»⁽⁶⁶⁾.

Uno de los objetivos de la Ley N° 25397 fue determinar, en primer término, la materia legislativa concurrente con el Poder Ejecutivo y los términos en que puede ser compartida sin mellar sus competencias; y, en segundo término, la materia que no puede ser compartida.

La ley trató de fortalecer la función del Congreso –en materia de tratados– en cuanto al ejercicio de un control político sobre el manejo de las relaciones exteriores del Poder Ejecutivo⁽⁶⁷⁾. Con ello, se buscaba lograr una mayor

laciones exteriores pueden sobrevenir a una serie de circunstancias que imponen plazos urgentes y que no aconsejan la intervención del Congreso. El Congreso enseguida tiene otros mecanismos, interpelar al Canciller, lo puede censurar». ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979. *Diario de los Debates*. Op. cit., Tomo 6, p. 193.

66 DELGADO GUEMBES, César. «El debate parlamentario de la Ley N° 25397». En: *Pensamiento Constitucional*. Lima: Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995, p. 263. Muchos detalles que permiten tener una visión más amplia del contexto previo al 5 de abril de 1992 se encuentran en: DELGADO GUEMBES, César. *¿Qué Parlamento queremos?* Lima: Cultural Cuzco, 1992, (Serie Política), 615 p.

67 MOLANO LOPEZ, Mario Roberto. Op. cit., p. 285.

organicidad en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, a través de una delimitación orgánica de las actividades que corresponden a cada uno sin mellar su independencia funcional. Asimismo, debe recordarse que esta delimitación no puede ser absoluta pues hay campos legislativos, políticos y administrativos donde la «responsabilidad es compartida»⁽⁶⁸⁾. Bielsa ya reconocía que uno de los medios orgánicos que la Constitución ha establecido para limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo es la legislación integral parlamentaria sobre las atribuciones ejecutivas, a través de una regulación por ley del Congreso, referida a su competencia y forma⁽⁶⁹⁾.

Una de las características de la Ley N° 25397 es que regula el ejercicio de un acto por el Presidente de la República, según facultad constitucional; y el modo *cómo*, frente a estas atribuciones constitucionales, deben comportarse tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso⁽⁷⁰⁾.

Entre los puntos más importantes a resaltar en esta Ley, para efectos de los tratados simplificados, tenemos los siguientes:

1. La denominación de los tratados en forma simplificada se uniformiza en **Convenios Internacionales Ejecutivos**.

68 RUBIO CORREA, Marcial y BERNALES BALLESTEROS, Enrique. Op. cit., p. 410.

69 BIELSA, Rafael. Op. cit., pp. 613-614; véase también LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1976. p. 54-72. Citado En: BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos, LANDA ARROYO, César y RUBIO CORREA, Marcial. *Derecho Constitucional General*. Selección de Lecturas de Derecho Constitucional. 3a. ed. revisada y ampliada. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1992. Tomo 2, p. 32.

70 DELGADO GUEMBES, César. «El debate parlamentario ...». Op. cit., p. 269.

Art. 27 de la Ley N° 25397

Los convenios internacionales que celebre o ratifique y adhiera el Presidente de la República al amparo del art. 104 de la Constitución Política se denominan «Convenios Internacionales Ejecutivos» para efectos internos, aún cuando fuere diferente la denominación que en los mismos convenios internacionales se exprese, y sólo pueden versar sobre materias de su exclusiva competencia.

Este artículo resulta innecesario toda vez que la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados ha determinado que resulta intrascendente para el Derecho Internacional la denominación que se dé al acuerdo pues, en la medida que sea un tratado, sus principios le serán aplicables. Si se deseaba tener ciertos parámetros en el derecho interno, pues para tales efectos fueron denominados, bastaba haber aclarado los puntos confusos señalados en torno a las materias y alcances del art. 104. De este modo, por una mera uniformización de la nomenclatura —que sólo rige en el ordenamiento interno pues la denominación pactada con los otros sujetos de Derecho Internacional no se va a ver afectada— no se superan las observaciones existentes.

2. Se excluyen las materias propias de los tratados solemnes, a modo de un intento de «lista positiva», tales como derechos humanos, los que exijan modificación de normas constitucionales o legales, entre otros.

Art. 28 de la Ley N° 25397:

Los convenios internacionales ejecutivos no pueden contener pactos que supongan modificación o derogación de normas constitucionales o legales o exijan el desarrollo legislativo para su cumpli-

miento, ni preceptos sustantivos en materia de derechos humanos ni compromisos de reforma de la organización y los procesos judiciales.

La lectura de este artículo permite vislumbrar un cierto perfil que aclara algunos puntos de controversia en cuanto a lista negativa constitucional. Sin embargo, por cuestiones técnicas, no constituye una lista positiva completa y precisa, resultando ser un elenco «enumerativo» de las materias que requieren tratados solemnes, con la aprobación del Congreso. Algunas materias, vinculadas a la soberanía, defensa nacional, integración, entre otras, no han sido tomadas en cuenta y no podrían *a priori* ser comprendidas dentro de los alcances del art. 104 de la Constitución.

Recapitulando lo señalado en este artículo, se entiende que no se pueden celebrar Convenios Internacionales Ejecutivos sobre las materias allí establecidas⁽⁷¹⁾, tales como:

- a) La modificación o derogación de normas constitucionales.
- b) El desarrollo legislativo de la Constitución o las leyes necesarias para que éstas se cumplan.
- c) Los preceptos sustantivos en materia de derechos humanos. Aquí cabría preguntarse qué se entiende por «preceptos sustantivos» pues su interpretación podría llevar a confusiones.
- d) Los compromisos de reforma sobre la organización judicial y los compromisos de reforma sobre los procesos judiciales. En relación a los acuerdos sobre estas reformas, no era necesario considerarla como una categoría adicional de materias excluidas de la competencia eje-

71 DELGADO GUEMBES, César, «El debate parlamentario...». Op. cit., p. 272.

cutiva; esta reflexión se fundamenta en que estas materias, por implicar una modificación o derogación de normas constitucionales o legales existentes, requieren de la aprobación previa del Congreso⁽⁷²⁾.

Con una interpretación *contrario sensu*, todas las demás quedarían en condiciones de ser materia de tales convenios; ello sería inadecuado y superficial, toda vez que ya se indicaron las posibles materias que han sido excluidas de este intento de lista positiva a través de esta Ley.

Coincidimos con la opinión de César Delgado Guembes al señalar que el establecimiento de un «campo reservado o privativo de la ley permitiría tratar de modo más sistemático»⁽⁷³⁾ la materia regulable por los Convenios Internacionales Ejecutivos.

3. Se establece expresamente que los Convenios Internacionales Ejecutivos tienen rango de Decreto Supremo pero, en caso de conflicto, prevalecen sobre éstos.

Art. 29 de la Ley N° 25397:

Los Convenios Internacionales Ejecutivos forman parte del ordenamiento jurídico nacional y tienen rango de Decreto Supremo. En caso de conflicto entre un convenio internacional ejecutivo y un Decreto Supremo, prevalece el primero.

Su ubicación en el sistema de fuentes de Derecho es adecuada a los planteamientos doctrinarios⁽⁷⁴⁾. En la misma línea, su colocación como la norma de mayor jerarquía

72 GRANDA BECERRA, Ana María. Op. cit., pp. 373-374.

73 DELGADO GUEMBES, César. «El debate parlamentario...». Op. cit., p. 272.

74 Sin embargo, Granda rechaza la jerarquía normativa otorgada en el art. 29 de la Ley. GRANDA BECERRA, Ana María. Op. cit., p. 378.

dentro de las dadas por el Poder Ejecutivo (Decreto Supremo) resulta pertinente y conveniente. Asimismo, conforme a la vocación monista de la Constitución Política del Perú de 1979, se da primacía al convenio frente a las normas internas producidas por el Poder Ejecutivo.

4. El trámite de «dar cuenta» se regula con claridad (artículos 30 al 32), resolviendo la naturaleza y alcances de esta obligación del Poder Ejecutivo.

Como se comentó, al referirse a la situación anterior a la dación de la Ley 25397, no sólo un sector de los políticos sino de los juristas consideraba que «dar cuenta» implicaba un mero informar al Congreso⁽⁷⁵⁾. Sin embargo, en las discusiones para la adopción del texto de la precitada Ley, hubo intervenciones interesantes en cuanto a la expresión clara del contenido y alcance de esta obligación.

... 10 de diciembre de 1991, dijo el Diputado Moscoso Perea «... ese *dar cuenta* al Congreso tiene diferentes significados en cada uno de los diferentes artículos de la Constitución». ⁽⁷⁶⁾

El Senador Bustamente Belaúnde, en la sesión del 23 de enero de 1992, sobre el dar cuenta, manifestó lo siguiente:

No significa simplemente comunicar, informar. Significa justificar y fundamentar las razones que han servido de base para tomar una decisión. [...] Sólo se da cuenta al superior... el Poder Legislati-

75 La rígida posición del Poder Ejecutivo, en relación a una actitud de limitar el acceso a la información, parte del **principio adversativo**, o conflictual por el cual «...sé que no estás informado, y que si te informo me resto poder; por tanto, mejor no te informo...» DELGADO GUEMBES, César. *¿Qué Parlamento...* Op. cit., p. 84.

vo sí está en una situación prioritaria al Poder Ejecutivo...⁽⁷⁷⁾

Estas opiniones son importantes de considerar porque definen, de un lado, que no basta la mera información al Congreso para que se cumpla la obligación establecida por la Constitución; de otro lado, es menester tener en cuenta que el cumplimiento de dicha obligación deberá estar de conformidad con los significados y alcances de las instituciones constitucionales de las que trate.

Art. 30 de la Ley N° 25397:

Dentro de las 24 horas posteriores a su celebración o, si fuera el caso, en el término de la distancia, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los Convenios Internacionales Ejecutivos a que dé curso. La omisión de este trámite invalida el convenio, el cual, si ha sido perfeccionado con arreglo a las normas del Derecho Internacional, no surte efectos internos.

La Ley 25397 establece el mecanismo que deben seguir los Convenios Internacionales Ejecutivos para su estudio y dictamen correspondiente en el Congreso, verificando si se han cumplido las normas constitucionales y no se ha vulnerado la legislación nacional.

El control⁽⁷⁸⁾ parlamentario se efectúa sobre el contenido material de los convenios, a fin de que el Poder Ejecuti-

76 DELGADO GUEMBES, César. «El debate parlamentario...». Op. cit., p. 269.

77 Ibid., p. 273.

78 «...el control es un ejercicio de *comparación formal* entre los requisitos o condiciones en las cuales debe ejecutarse la actividad normativa, y los alcances de los actos normativos.» DELGADO GUEMBES, César. «El debate parlamentario...». Op. cit., p. 277. En torno a las relaciones entre po-

vo no se exceda en sus atribuciones. Esta atribución del Congreso respecto a los tratados simplificados es política, en tanto que controla la función del Presidente de la República, y es legislativa, pues incorpora el Tratado al derecho interno⁽⁷⁹⁾. Sin embargo, se trata de un control parlamentario *a posteriori* pues está referido únicamente a los convenios celebrados y ratificados por el Presidente de la República y se dirige a un hecho consumado⁽⁸⁰⁾.

Uno de los puntos que determina con claridad esta Ley es el plazo para dar cuenta y lograr el cumplimiento oportuno de la obligación del Poder Ejecutivo. Si bien el plazo es de 24 horas desde su celebración, la referencia al término de la distancia puede resultar impreciso y subjetivo; además, si tomamos en cuenta la aceleración y simplificación de las comunicaciones (por ejemplo, el fax y el sistema de Internet, que son mayormente conocidos y utilizados en el planeta), ello puede abrir una brecha que justifique ciertas dilaciones. De todos modos, hubiese sido saludable establecer un límite máximo de tiempo para efectos de regular el «término de la distancia».

El incumplimiento de este trámite invalida el convenio, a nivel interno. Si bien ello busca sancionar al Poder Ejecutivo por no dar cuenta según lo establecido en la Ley, se genera un problema a nivel de Derecho Internacional: el sujeto de Derecho Internacional con el cual el Estado con-

deres y su articulación, véase: RUBIO CORREA, Marcial y BERNALES, Enrique. Op. cit., p. 411.

79 MOLANO LOPEZ, Mario Roberto. Op. cit., p. 286.

80 Esta situación, de un control *a posteriori*, que emana de la interpretación del art. 104 de la Constitución, permite observar que en el Perú lamentablemente «no existen de forma expresa controles preventivos ni reparadores sobre la constitucionalidad de los acuerdos internacionales, sea sobre el fondo o la forma.» FERNANDEZ MALDONADO, Guillermo. Op. cit., p. 351; también DELGADO GUEMBES, César. «El debate parlamentario...». Op. cit., p. 273.

cluyó el convenio lo considerará válido (según la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969) pero no habrá efectos internos. Como consecuencia de la falta de ejecución de actos que generan efectos internos, se puede caer en el incumplimiento de la obligación internacional válidamente contraída que resulta exigible al Estado Peruano. A la larga, el planteamiento dado no resulta exacto y limita la discrecionalidad del Ejecutivo para negociar y celebrar estos convenios.

Art. 31 de la Ley N° 25397:

Realizado el trámite que se refiere el artículo anterior, y a más tardar el primer día útil, el Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente remite copia a las Comisiones de Relaciones Exteriores de ambas Cámaras, las que estudian y dictaminan los convenios internacionales ejecutivos puestos en su conocimiento en el plazo de 15 días útiles, verificando si se ha cumplido con lo dispuesto por el art. 104 de la Constitución Política y los artículos 27 y 28 de la presente ley.

En caso de incumplimiento del Presidente de la República al trámite previsto en el artículo anterior, ello no impide el control parlamentario con arreglo al presente artículo.»

Cabe tener en cuenta que la Ley N° 25397 consagra «el sistema unicameral del control, donde por unicameral debe entender la hipóstasis compuesta por los miembros de ambas Cámaras en sesión conjunta»⁽⁸¹⁾. La referencia a la Comisión Permanente es pertinente toda vez que ésta es un organismo que forma parte de la estructura del Parlamento, «cuya única y exclusiva finalidad es la de asumir determinadas funciones señaladas por la misma Constitu-

ción, durante el receso del Congreso, y para asegurar la presencia de éste ante el Ejecutivo»⁽⁸²⁾. Asimismo, la remisión de los documentos relativos a los convenios a las Comisiones de Relaciones Exteriores de ambas Cámaras resultaba fundamental para un adecuado control político y técnico dado que la Comisión de Relaciones Exteriores es una de la más importantes organizadas al interior del Congreso y su opinión resulta una guía fundamental para la toma de posición del Perú en cuanto a su política exterior⁽⁸³⁾. Un elemento a considerar es la colocación de plazos máximos para los trámites dados, lo cual evita dilaciones o un exceso de celo que pueda resultar pernicioso para la posición internacional del Perú.

Art. 32 de la Ley N° 25397:

En la primera sesión siguiente a la recepción de los dictámenes de las Comisiones Dictaminadoras que recomiendan dejar sin efecto un convenio internacional ejecutivo, el Presidente del Congreso lo pone a consideración del Pleno. Si el Congreso ratifica los términos del dictamen, emite resolución legislativa dejando sin efecto el convenio, lo que notifica al Presidente de la República para que el primer día útil siguiente o en el término de la distancia, corra aviso a las demás partes. Una vez publicada la resolución legislativa, el convenio pierde vigencia interna.

81 DELGADO GUEMBES, César. «El debate parlamentario...». Op. cit., p. 274.

82 BERNALES, BALLESTEROS, Enrique. «La Comisión Permanente en la Constitución de 1993». En: COMISION ANDINA DE JURISTAS. *La Constitución de 1993: análisis y comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, (Lecturas sobre temas constitucionales; 10), p. 160.

83 MAURTUA DE ROMANA, Oscar. «Constitución y Política Exterior.» En: *Agenda Internacional*. Lima: IDEI-PUCP, 1995, año 2, n° 3, p. 20.

Como se puede apreciar, el procedimiento, en caso de no contar el convenio con la opinión favorable de la Comisión Dictaminadora, lleva a que el Plenario del Congreso tome la decisión final que será comunicada al Presidente de la República.

En cuanto a los plazos, se vuelve a la fórmula referida al «término de la distancia» que, a nuestro parecer, puede servir de mecanismo dilatorio por su imprecisión y se contradice con la velocidad y facilidad de las comunicaciones en el mundo.

Lo que resulta preocupante, dentro del punto de vista internacional, es el efecto de la resolución legislativa a través de la cual el Congreso deja sin efecto el convenio en el ámbito interno. Nuevamente, tendríamos una paradoja al existir un convenio válido y exigible dentro del Derecho Internacional que, sin embargo, a nivel interno ha dejado de tener vigencia en base al control parlamentario. Sin mejorar la conveniencia y necesidad de dicho control, los efectos *a posteriori* del mismo llevan a afirmar que sería más salu- dable establecer mecanismos de evaluación previos a la celebración de los tratados que permitirían que el Estado no contraiga obligaciones internacionales que no esté en condiciones de cumplir por no haberse ajustado a las normas internas⁽⁸⁴⁾.

En la práctica, ninguno de los tratados simplificados celebrados por el Presidente de la República dentro de los límites del art. 104 de la Constitución ha sido observado por el Congreso, luego del trámite de haberse dado cuenta del mismo, «lo que demuestra una vigencia y aplicabilidad

84 Sobre este tema, se darán algunos planteamientos en el punto 3 del Capítulo 3 de la presente investigación.

fluida de dicha Ley»⁽⁸⁵⁾. Sin embargo, se mantienen las críticas realizadas que deberían llevar a una reflexión integral del tema y de sus efectos tanto a nivel interno como a nivel internacional.

5. En caso que se estimara necesario, se procederá a la denuncia del convenio –por no ajustarse a las normas constitucionales o legales vigente– o a la subsanación del trámite correspondiente mediante la aprobación previa del Congreso (para que recién se forme la voluntad internacional del Estado) antes de su ratificación.

Art. 33 de la Ley N° 25397:

Sin perjuicio del aviso a las partes del convenio, el Presidente de la República al recibir la notificación donde se le informa la decisión del Congreso de dejar sin efecto el convenio, puede:

- a) Denunciar el convenio; o,
- b) Tramitar el convenio, en vía de subsanación, conforme establece el art. 102 de la Constitución Política.

Nuevamente, la Ley reitera una afectación directa del convenio, sin ponderar que la validez de este acto normativo tiene alcance internacional. Ello se produce contrariamente al temperamento existente frente a otros actos normativos susceptibles de control por el Parlamento⁽⁸⁶⁾.

Referirse a la denuncia de un tratado, implica que éste

85 MAURTUA DE ROMANA, Oscar. «Comentarios sobre los tratados en la nueva constitución». En: *Política Internacional. Revista de la Academia Diplomática del Perú*. Lima: enero-marzo 1994, N° 35, p. 54.

86 DELGADO GUEMBES, César. «El debate parlamentario...». Op. cit., p. 297.

ha sido válidamente contraído por el Estado. En cuanto al órgano competente para denunciar el tratado, ello sólo puede hacerlo el Presidente de la República dado que dirige las relaciones exteriores⁽⁸⁷⁾. En todo caso, el Congreso solamente puede aprobar o desaprobado la denuncia pero no exteriorizarla, pues ello excedería sus atribuciones.

En este sentido, el art. 56 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados afirma que la denuncia opera en el caso de terminación de un tratado, no afectándose su validez internacional. Asimismo, el art. 56 establece algunos requisitos y plazos, como el de 12 meses para que opere los efectos de la denuncia del tratado. En todo caso, en la práctica internacional, la denuncia no opera de manera automática ni inmediata. Por consiguiente, se mantiene la paradoja antes mencionada respecto a la no vigencia interna del tratado frente a su validez y exigibilidad internacional. No debe dejarse de lado la importancia de la correlación de fuerzas entre los sujetos partes del tratado que podrían ejercer una presión política tal para el cumplimiento de las obligaciones contraídas a nivel internacional, en detrimento del control político interno.

En el supuesto de requerir subsanar la omisión de la aprobación previa del Congreso, ello no varía la situación del convenio en relación al Derecho Internacional, donde ya sería exigible y vinculante.

En todo caso, el Estado Peruano podría incurrir en responsabilidad internacional por la inejecución de obligaciones contraídas a través de tratados simplificados. En resumen, esto sucedería en dos supuestos determinados por la Ley N° 25397:

87 GRANDA BECERRA, Ana María. Op. cit., p. 141.

- a) Por la omisión, de carácter formal, de tramitar la dación de cuenta al Congreso en plazo posterior previsto en el art. 30 de la Ley.
- 2) Por error o exceso en la calificación de la materia internacional correspondiente al art. 104, que faculta al Presidente de la República a celebrar tratados en forma simplificada.

Todo ello permite apreciar una creciente participación del Poder Legislativo en el control de la atribución del Presidente de la República en la celebración y ratificación de los Convenios Internacionales Ejecutivos, a la luz de la Constitución Política de 1979; no obstante, quedan pendientes de respuesta algunas observaciones que implican la articulación del plano internacional con el plano interno.

6. El establecimiento de un procedimiento de consulta previo a la celebración del convenio internacional ejecutivo. Esta innovación frente a la obligación de dar cuenta al Congreso resulta saludable pues constituye un control previo del convenio y no generaría problemas a nivel internacional, en la medida que no se ha manifestado aún la voluntad del Estado sino que ésta está precisamente en proceso de formación.

Art. 34 de la Ley N° 25397:

Sin perjuicio de lo que dispone el art. 31, el Presidente de la República puede someter a consulta de las Comisiones de Relaciones Exteriores, el texto de los convenios internacionales ejecutivos que proyecte celebrar o ratificar, a fin de que éstas los estudien y califiquen conforme a lo preceptuado por el art. 35 de la presente Ley.

Como precisa Duverger, la consulta se realiza antes de

la toma de decisión; por el contrario, el control es posterior a la misma, no siendo sinónimos⁽⁸⁸⁾. Para efectos de un adecuado control de la legalidad y constitucionalidad de estos convenios⁽⁸⁹⁾, la consulta constituye un mecanismo adecuado para disipar dudas y evitar *a priori* los problemas que surgen a partir de la observación de un convenio, que opera *a posteriori*. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el diseño del procedimiento y los efectos de la consulta llevan a afirmar que las opiniones vertidas por las Comisiones de Relaciones Exteriores no serán vinculantes en la decisión posterior que adopte el Poder Ejecutivo; por ello, no puede entenderse como un control previo de la ley. Por consiguiente, nada impide que un convenio sometido a consulta sea materia del control parlamentario de los convenios, según lo dispuesto en los artículos 30 al 32 de la Ley N° 25397.

Como se puede observar, la Ley N° 25397 ha disipado algunas dudas y aclarado las confusiones que surgían a partir del texto constitucional de 1979. Sin embargo, los eventos del 5 de abril de 1992 hicieron que su aplicación conjuntamente con dicha Carta Magna fuese limitada en el tiempo, no pudiendo encontrarse un desarrollo adecuado en cuanto a la práctica derivada de la misma.

2.7. Las Convenciones de Lima sobre la Ejecución del Tratado de 1929 entre Perú y Chile (1993)

En primer término, se debe recordar que los gobiernos de Perú y Chile han suscrito en Lima una serie de tratados, conocidos genéricamente como Convenciones de Lima,

88 DUVERGER, Maurice. Op. cit., p. 162.

89 GRANDA BECERRA, Ana María. Op. cit., p. 385. «En nuestra opinión los Tratados Internacionales...deben ser objeto de...un control preventivo de su inconstitucionalidad. De esta manera podría salvarse la responsabili-

que forman parte de un sistema que regula nuestras relaciones limítrofes con Chile⁽⁹⁰⁾.

Para efectos del presente análisis, se van a considerar sólo los tratados suscritos el 11 de mayo de 1993 en Lima, denominados la «Convención sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el art. 5 del Tratado de 1929 entre Perú y Chile y el art. 2 de su protocolo complementario y sobre su régimen jurídico» y la «Convención sobre libre tránsito de mercaderías». Asimismo, debe tenerse en cuenta que otros acuerdos fueron formalizados a través de intercambios de notas⁽⁹¹⁾.

Interesa recordar que, para la celebración de las Convenciones de Lima de 1993, se asumió la vía solemne. La etapa de negociación y suscripción del instrumento concluyó con la participación del Poder Ejecutivo, que demostró particular interés en la celebración de los acuerdos; luego, éste procedió a remitir los textos de los tratados para la aprobación por el Congreso, como paso previo a su ratificación, de conformidad con el art. 102 de la Constitución Política de 1979. Dada la formalidad asumida, eran tratados solemnes. Sin embargo, cabría definir, de un lado, la pertinencia de la celebración de dichas convenciones; de otro lado, si esta calificación del Poder Ejecutivo, facultad que se recoge en el art. 104 de la Constitución, era adecuada o no.

dad del Estado si el órgano de control constitucional decidiera anticipadamente acerca de la inconstitucionalidad del Instrumento Internacional antes de su celebración, evitando se concrete el compromiso.» SOUSA CALLE, Martha y DANOS ORDOÑEZ, Jorge. Op. cit., p. 345.

90 Para una revisión de los instrumentos internacionales más importantes de nuestras relaciones bilaterales con Chile, se sugiere revisar los documentos mencionados en la bibliografía.

91 Un interesante material sobre las Convenciones de Lima se encuentra en la «Sección Especial: Los acuerdos entre Perú y Chile para la ejecución de las cláusulas pendientes del tratado de 1929». En: *Análisis Internacional*. Lima: CEPEI, abril-junio 1993, N° 2, pp. 3-50.

La materia contenida en las llamadas Convenciones de Lima de 1993 era básicamente la referente a la ejecución del Tratado de 1929 entre Perú y Chile. En otras palabras, el objeto de estos tratados era fundamentalmente ejecutar o cumplir las obligaciones internacionales que ya habían surgido para los Estados partes en virtud del Tratado de 1929 y que resultaban jurídicamente exigibles. Es decir, jurídicamente no era necesario celebrar un tratado con tal objeto, pues ya las obligaciones habían sido definidas y sólo faltaba su cumplimiento. Si había algún problema de interpretación o desacuerdo, las partes pudieron acudir a algún mecanismo de solución pacífica de controversias con miras a saldar sus diferencias para la ejecución de tales obligaciones. En estricto, la celebración de los tratados de 1993 resulta siendo innecesaria para llevar a ejecución obligaciones internacionales válidas, vigentes y exigibles.

Pese a que, a nuestro entender, no había necesidad de celebrar tales tratados con tal objeto, se produjo la negociación y suscripción de los mismos por el Poder Ejecutivo. A partir de ello, conviene evaluar qué forma debió seguirse para su celebración y perfeccionamiento interno.

Teniendo en cuenta que se trataba de la construcción de infraestructura (malecón de atraque, edificio de la agencia aduanera peruana, una estación terminal de ferrocarril a Tacna, establecimientos y zonas para el comercio de tránsito del Perú), el otorgamiento de la concesión para la explotación del uso de las instalaciones⁽⁹²⁾ y el libre tránsito de mercaderías, se estima que éstas se

92 En torno a las materias de las Convenciones de Lima de 1993 y su tratamiento, véase: MENDEZ CHANG, Elvira. «El muelle norte en la Convención de Lima: algunos puntos de reflexión sobre la empresa concesionaria.» En: *Derecho & Sociedad*. Lima: año 5, N° 8-9, 1994, pp. 52-56.

encuentran dentro de las materias de exclusiva competencia del Presidente de la República. Como se señaló al explorar las posibles materias aludidas en el art. 104 de la Constitución de 1979, las concesiones y similares (como las carreteras, telégrafos, comunicaciones de cualquier género, que no sean materia legislativa) son materias que se dan dentro de las funciones administrativas propias del Poder Ejecutivo, pudiendo entenderse como de exclusiva competencia del Presidente de la República. Asimismo, el art. 28 de la Ley N° 25397 no recogía las materias de estos tratados dentro de la lista de aquellas que requerían aprobación previa del Congreso ni tampoco se ubican entre las que necesitan de un desarrollo a través de leyes.

Dado que en el Perú la materia del tratado es el factor principal para diferenciar la vía para la celebración de los mismos y en atención que el cumplimiento solicitado se enmarcaba dentro de los parámetros del art. 104 de la Constitución Política de 1979 –sin entrar en los supuestos del art. 28 de la Ley N° 25397–, se pudieron celebrar las Convenciones de Lima de 1993 por medio de tratados simplificados.

Sin embargo, en la medida que el art. 104 antes mencionado establece la facultad del Presidente de la República de celebrar acuerdos en forma simplificada, sometiendo el tratado a la calificación del Presidente, la decisión por la cual se remite el tratado al Congreso para la aprobación previa a la ratificación se encuentra tomada dentro del marco constitucional y legal existente. En este caso, la calificación de las convenciones como acuerdos internacionales que ameritan un tratado solemne sólo lleva a tener un trámite más largo donde sí participa el Poder Legislativo, comprobando directamente el respeto a la Constitución y

las leyes. Así, al seguir la vía del tratado solemne, escapa a los supuestos establecidos por la Ley N° 25397.

Por consiguiente, partiendo por aceptar la concurrencia de voluntades de los Estados de Chile y Perú en cuanto a la celebración de los tratados, nada impedía que las Convenciones de Lima de 1993 hubiesen sido convenios internacionales ejecutivos, según la terminología de la Ley N° 25397, dentro del supuesto del art. 104 de la Constitución Política de 1979.

Teniendo en cuenta el tránsito hacia la nueva Carta Magna, el proceso inconcluso de perfeccionamiento de las Convenciones de Lima de 1993 demuestra una contraposición de los intereses del Poder Ejecutivo con sectores amplios de la sociedad, quienes han elevado su protesta frente a su suscripción, puesto que las consideran lesivos a los intereses de la nación. Estos sectores han logrado ejercer presión sobre el Congreso con miras a la no aprobación de estos tratados. Curiosamente, ni el Congreso Constituyente Democrático ni el Congreso unicameral en funciones —aún contando con la mayoría de miembros pertenecientes al grupo del gobierno que las suscribió— han decidido discutir y aprobar estas Convenciones. Por consiguiente, la inacción del Congreso frente a este tema mantuvo en suspenso a los actores políticos. Ello llevó a que el Congreso de Chile asuma una posición sumamente cauta pues, en la jurisprudencia chilena se afirmaba que:

...para que un tratado internacional tenga valor de ley en el orden interno es necesario que se cumpla con todos los trámites internos que hemos señalado: aprobación legislativa, promulgación y publicación en el Diario Oficial.⁽⁹³⁾

93 BENADAVA, Santiago. «Las relaciones entre derecho internacional y de-

Para no proceder a su perfeccionamiento interno, concedores de las discusiones surgidas en el Perú, el Congreso de Chile no adelantó su aprobación. Ello ha permitido recientemente abrir la posibilidad de negociar al margen de las Convenciones de Lima de 1993.

Así, se demuestra el grado de tensión que se da entre ambos poderes y la incidencia de los grupos de la sociedad civil que pusieron en tela de juicio el contenido y alcances de las obligaciones establecidas en estas convenciones, a pesar del apoyo público y constante del Presidente de la República. La no aprobación de las Convenciones de Lima por el Congreso resulta políticamente significativo, tanto a nivel interno como externo; esta situación debe servir para que el Presidente evalúe adecuadamente los límites reales de su poder y capacidad de convocatoria.

En estricto, no todos los tratados que se suscriben son aprobados; incluso algunos que logran cumplir los requisitos del derecho interno nunca entran en vigencia⁽⁹⁴⁾. El Derecho Internacional no impide los efectos políticos de dicha falta de continuidad en el trámite interno, tendiente a la aprobación del Congreso del Perú que, como se ha señalado, tiene consecuencias tanto en el ámbito interno como en el internacional.

recho interno ante los tribunales chilenos». En: LEON STEFFENS, Avelino. *Nuevos enfoques del Derecho Internacional*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1992, pp. 36-37.

94 RAMIREZ DEL RIO, Jorge. Op. cit., p. 120.

LOS TRATADOS EN FORMA SIMPLIFICADA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993

LA PROMULGACIÓN DE UNA nueva Constitución, tras el llamado «auto-golpe» del 5 de abril de 1992, llevó a analizar sus disposiciones y su orientación.

La doctrina se inclina en clasificarla como una constitución autoritaria, toda vez que hay una concentración de atribuciones y, por ende, de poder, en el Poder Ejecutivo. En especial, en el Presidente de la República⁽¹⁾. Esta clasificación proviene de lo siguiente:

La diferencia verdadera entre la constitución democrática y la autoritaria, es que en la primera el pueblo gobierna y el gobernante administra, mientras que en la segunda, el gobernante manda sin que haya límite para una autoridad omní-

1 Una revisión crítica del perfil de la Constitución vigente lo encontramos en PANIAGUA CORAZAO, Valentín. «La constitución semántica: El proyecto del CCD». En: *THEMIS - Revista de Derecho*. Segunda Epoca. Lima: 1994, N° 27-28, pp. 143-150. Este autor afirma que el proyecto del Congreso Constituyente Democrático es «...reaccionario... es... retrógrado. Destruye los avances logrados y niega el futuro por motivaciones egoístas...» Ibid., p. 147.

moda y que fácilmente se puede convertir en abusiva.⁽²⁾

En cuanto al tratamiento de las atribuciones de los poderes del Estado, se advierte un excesivo fortalecimiento y concentración de poder en el Poder Ejecutivo. Ello no es novedad pues, en la práctica, en la Constitución de 1979, el Poder Ejecutivo es el Presidente de la República; esta situación no varía con la nueva Constitución. Queda claramente establecido que el Presidente de la República ostenta el liderazgo del Poder Ejecutivo aunque por sus actos no responda ante el Congreso⁽³⁾. Lo más curioso es que el Capítulo Cuarto del Título Cuarto «De la Estructura del Estado» se denomina Poder Ejecutivo pero el articulado trata exclusivamente del Presidente de la República⁽⁴⁾. Esta «confusión» permite reforzar el planteamiento de que estamos ante una constitución autoritaria que refuerza de modo desproporcionado las atribuciones políticas y jurídicas del Presidente de la República.

La Constitución Política del Perú de 1993 brinda nuevos elementos para discutir jurídicamente los mecanismos de control de las atribuciones del Presidente de la República en la celebración de tratados simplificados o, según la

2 BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «La Constitución Autoritaria de 1993». En: *Análisis Internacional*. Lima: CEPEI, octubre-diciembre 1993, N° 4, p. 20.

3 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. «El nuevo ordenamiento constitucional del Perú. Aproximación a la Constitución de 1993.» En: COMISION ANDINA DE JURISTAS. *La Constitución de 1993: análisis y comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, (Lecturas sobre temas constitucionales; 10), p. 47. «... estas atribuciones deben ser exclusivas del Jefe de Estado, ... manteniendo... el privilegio de la irresponsabilidad política.» RUBIO CORREA, Marcial, «Rediseño del Estado de Separación de Poderes a la luz de algunos principios del Derecho Público Romano». En: *THEMIS - Revista de Derecho*. Lima: 1995, N° 32, p. 139.

4 RUBIO CORREA, Marcial. «El Poder Ejecutivo.» En: *Análisis Internacional*. Lima: CEPEI, octubre-diciembre 1993, N° 4, p. 59.

terminología de la Ley N° 25397, convenios internacionales ejecutivos.

A continuación, en base a las observaciones dadas durante el análisis del sistema de la Constitución Política del Perú de 1979, que incluye la Ley N° 25397, se tratará de incidir en el estudio de las novedades y críticas de esta Carta Magna.

3.1. El «tratado» como término genérico en el texto constitucional

Como se recordará, la distinción entre tratados y convenios resulta irrelevante para el Derecho Internacional.

El capítulo pertinente en la Constitución Política del Perú de 1993 asume como término genérico «tratados», superando las confusiones surgidas a raíz del empleo de tratados y convenios⁽⁵⁾ en la Constitución Política del Perú de 1979. Esta opción del legislador resulta siendo correcta toda vez que la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados, de conformidad con la doctrina internacionalista contemporánea más acreditada, se inclina por el empleo de tratado, sin que se establezcan *a priori* diferencias ni jerarquías por el empleo de otras denominaciones, producto de la práctica de los Estados. Asimismo, la revisión del texto constitucional vigente permite comprobar una unidad en la terminología empleada que permite superar las críticas hechas al texto derogado.

5 DE LA LAMA, Miguel. Op. cit., p. 473. Por ello, es un acierto haber suprimido esa aparente distinción que generó confusión en la doctrina y práctica. REVILLA IZQUIERDO, Milagros. *La relación entre Derecho Internacional y derecho interno a la luz de los tratados en la Constitución Política del Perú de 1993*. Tesis para optar el título de Abogado. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: 1995, p. 97.

3.2. El proceso de celebración de los tratados en forma simplificada por el Presidente de la República

En relación a la celebración de los tratados, la Constitución Política del Perú de 1993 mantiene los tratados solemnes y los simplificados. En el caso de los primeros, requieren la aprobación previa del Congreso para su ratificación por el Presidente de la República (art. 56). Los tratados en forma simplificada los celebra el Presidente de la República, con cargo a dar cuenta al Congreso (art. 57).

Se mantiene en líneas generales el trámite para la celebración de los tratados simplificados que se realizaba a través del Ministerio de Relaciones Exteriores durante la vigencia de la Constitución Política del Perú de 1979. Por consiguiente, se puede señalar que estos tratados son celebrados y concluidos directa y únicamente por el Poder Ejecutivo, sea a través del canje de notas, minuta aprobada, memorándum de entendimiento, entre otros. La ratificación del Presidente de la República se produce mediante Decreto Supremo (art. 2 de la Ley 26647). Subsisten algunos trámites que resultan lentos dentro de la dinámica internacional pero se advierte en nuestra Cancillería una actitud por dinamizar este procedimiento.

3.3. Las materias de competencia del Presidente de la República

Nuestra Carta Magna se inclina por el sistema de la lista positiva⁽⁶⁾ en cuanto a la reserva de las materias de exclusiva competencia del Congreso frente a la aprobación de tratados.

6 En este sentido, se sigue lo dispuesto en el art. 94 de la Constitución Española, que precisa cuáles son los tratados que requieren de aprobación previa del Congreso. LANYI DEL AGUILA, Lucía y RAMIREZ BARDALES, Julio. Op. cit., p. 395.

Art. 56 de la Constitución Política del Perú de 1993:

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.

En los debates del Congreso Constituyente Democrático, Samuel Matsuda afirmó que ésta era una «... lista taxativa de tratados que el Presidente de la República no puede ratificar o adherir» sin la previa aprobación del Congreso⁽⁷⁾. Al ser taxativa y no meramente enunciativa, como en la Ley N° 25397, ello facilita la determinación de las materias que no pueden ser objeto de tratados simplificados y precisa las materias fundamentales en las que la participación del Congreso es indispensable para la formación de la voluntad del Estado de obligarse internacionalmente.

De este modo, se superan las críticas dadas a la lista negativa de la Constitución Política del Perú de 1979. El art. 56 precisa los lineamientos aplicables al procedimien-

7 CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO. *Actas de las sesiones. Comisión de Constitución y de Reglamento. Constitución Política de 1993.* Lima: Dirección del Diario de los Debates del CCD, s/a, p. 249.

to interno de celebración de los tratados, siendo ésto más adecuado pues permite determinar con mayor claridad los órganos de aprobación de los tratados⁽⁸⁾. La lista positiva ha sido tomada de la propuesta formulada por el Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEI-PUCP)⁽⁹⁾. En cuanto al perfeccionamiento nacional, el art. 2 de la Ley N° 26647 del 28 de junio de 1996 señala que los tratados solemnes celebrados por el Perú serán aprobados por Resolución Legislativa y ratificados por el Presidente de la República a través de Decreto Supremo, además de la emisión del respectivo instrumento de ratificación.

Por su parte, el art. 57 abre la posibilidad de que el Presidente de la República celebre convenios de modo simplificado en todos aquellos supuestos no previstos en el art. 56.

Art. 57 de la Constitución Política del Perú de 1993:

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.

Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.

La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al

8 FERRERO COSTA, Eduardo. «Estado, Nación, Territorio y Tratados». En: *Análisis Internacional*. Lima: CEPEI, octubre-diciembre 1993, N° 4, p. 37.

9 NOVAK TALAVERA, Fabián. Op. cit., p. 81.

Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste.

Siguiendo la técnica de la lista positiva, aquellas materias que no están determinadas en el 56 serán interpretadas *contrario sensu* como materias de competencia directa del Presidente de la República⁽¹⁰⁾ para la celebración de tratados en forma simplificada, según el art. 57, con cargo de dar cuenta al Congreso. Como ejemplo de ellas, tenemos algunas materias administrativas tales como visas para el tránsito de personas; comerciales, de promoción, de cooperación, entre otros.

Actualmente, el art. 2 de la Ley N° 26647 del 28 de junio de 1996 precisa lo relativo al perfeccionamiento nacional de los tratados simplificados celebrados por el Perú y recoge la formalidad de ratificación de los Convenios Internacionales Ejecutivos a través de Decreto Supremo, además de la emisión del respectivo instrumento de ratificación.

3.4. El Control Parlamentario: la adecuación de la Ley N° 25397 a la nueva Constitución

La promulgación de la Constitución Política del Perú de 1993 no llevó a la derogación de la Ley N° 25397, la cual sigue vigente en aquello que no contraviene ni desnaturaliza la actual Constitución. Los artículos de la Ley N° 25397 que colisionan con el texto constitucional actual «deben ser entendidos como derogados tácitamente, por la vi-

10 MAURTUA DE ROMAÑA, Oscar. «Comentarios sobre los tratados en la nueva constitución». Op. cit., p. 51.

11 MAURTUA DE ROMAÑA, Oscar. «Constitución y Política Exterior.» En: *Agenda Internacional*. Lima: IDEI-PUCP, 1995, año 2, n° 3, p. 23.

gencia de una norma posterior y de superior jerarquía»⁽¹¹⁾. Ello lleva a una nueva revisión de los temas vinculados al control parlamentario de los convenios internacionales ejecutivos, a la luz de la nueva Carta Magna y de las leyes vigentes. Su adecuación tendrá en cuenta la unicameralidad, la univocidad del término tratado, el trámite interno dentro del Congreso, entre otros.

La vigencia de la Ley N° 25397 es sumamente adecuada para efectos de limitar el poder concentrado en el Presidente de la República. De este modo, se puede seguir la tesis de Montesquieu en virtud de la cual el poder se distribuye y se comparte; nadie debe concentrarlo para sí y toda autoridad –incluso el Presidente de la República– está sometida a control⁽¹²⁾.

Por consiguiente, el control parlamentario sigue estando regulado por la Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente (Ley N° 25397), sobre la cual podemos hacer las siguientes reflexiones:

1. Se mantiene la denominación uniforme de **Convenios Internacionales Ejecutivos** (art. 27) para los tratados en forma simplificada en el derecho interno. Ello no se contrapone a la terminología genérica y unívoca de tratados presente en la Constitución Política del Perú de 1993. Sin embargo, se mantiene la crítica en torno a lo innecesario de dar una denominación especial a los tratados en forma simplificada toda vez que ésta resulta intrascendente para el Derecho Internacional.

12 BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «La Constitución Autoritaria de 1993». Op. cit., p. 20. También en esa línea MELO, Jorge. Op. cit., p. 505. y LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit., p. 34.

2. Las materias establecidas taxativamente en la «lista positiva» en el art. 56 de la Constitución Política del Perú de 1993 amplían los supuestos previstos en el art. 28 de la Ley N° 25397. En todo caso, la primacía de la norma constitucional permite reconocer la extensión de las materias sometidas necesariamente a la aprobación previa del Congreso, que no estaban previstas en la Ley, tales como la Soberanía, el dominio o integridad del Estado; la Defensa Nacional y las obligaciones financieras del Estado.

Coincidentemente con los lineamientos del art. 28 de la Ley, la interpretación *contrario sensu* del art. 56 de la Constitución permite determinar las demás materias que podrían ser reguladas en estos convenios.

3. No se mantiene la ubicación de los Convenios Internacionales Ejecutivos en el rango de Decreto Supremo (art. 29 de la Ley N° 25397). Se les otorga rango de ley. La supresión de la parte final del art. 101 de la Constitución Política del Perú de 1979, que establecía la primacía de los tratados sobre las leyes, significa que en la Constitución se retira el Principio de Primacía Compromisoria, que hacía eco del planteamiento monista; ahora, se coloca al tratado en el mismo plano jerárquico que la ley⁽¹³⁾.

Siendo consecuente con la univocidad del término tratado, el art. 200 inc. 4 de la Constitución Política del Perú de 1993 establece que contra todo tratado –incluso aquellos en forma simplificada– puede haber acción de inconstitucionalidad.

Art. 200 inc. 4 de la Constitución Política del Perú de 1993:

13 GARCIA TOMA, Víctor. Op. cit., p. 22-23

Son garantías constitucionales: [...]

4. La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.

Si bien en la Constitución Política del Perú de 1979 no se señalaba expresamente que podía incoarse la acción de inconstitucionalidad contra los tratados, la fórmula del art. 200 inc. 4, al no distinguir los convenios internacionales ejecutivos, sí lleva a afirmar que también cabría frente a estos últimos dicha garantía constitucional.

La ubicación de los convenios internacionales ejecutivos como norma con rango de ley resulta adecuada y no hay argumentos constitucionales para variar su primacía frente a las normas internas producidas por el Poder Ejecutivo, en caso de colisión.

4. El trámite de «dar cuenta» merece algunas precisiones, en vista de la unicameralidad del Congreso. Sin embargo, en lo sustancial, se mantiene el procedimiento establecido en los artículos 30 al 32 de la Ley N° 25397.

La necesidad de mantener la obligación de dar cuenta por parte del Poder Ejecutivo al Congreso, en el caso de los convenios internacionales ejecutivos, fue una de las preocupaciones en el seno de las discusiones del Congreso Constituyente Democrático. Lourdes Flores Nano sugirió que se adicione expresamente en el artículo pertinente que «... se da cuenta al Congreso de los tratados celebrados por el Presidente de la República para que ejerza el adecuado

control parlamentario...»⁽¹⁴⁾. Esta preocupación por lograr un control oportuno y eficiente de los tratados simplificados celebrados por el Presidente de la República resulta encomiable y coherente con la necesidad de fortalecer la relación interórganos, que es intrínseca a la autoridad del poder del Estado⁽¹⁵⁾. La bibliografía consultada permite apreciar una mayor madurez política en cuanto a la comprensión de la obligación de dar cuenta al Congreso, dejando de ser un simple informar⁽¹⁶⁾.

En cuanto al procedimiento relativo a la celebración de los convenios internacionales ejecutivos, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de aquellos que dé curso.

El control parlamentario sigue siendo efectuado sobre el contenido material de los convenios, a fin de que el Poder Ejecutivo no se exceda en sus atribuciones; debe tenerse en cuenta que es un control *a posteriori*, pues está referido únicamente a los convenios celebrados y ratificados por el Presidente de la República.

14 CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO. *Actas de las sesiones del Plenario. Constitución Política de 1993*. Lima: Dirección del Diario de los Debates del CCD, s/a, p. 89

15 RUBIO CORREA, Marcial y BERNALES BALLESTEROS, Enrique. Op. cit., pp. 390-391

16 No obstante, resulta preocupante la posición de Eduardo Ferrero Costa cuando afirma que el Presidente de la República, cuando debe dar cuenta inmediata al Congreso, debe entenderse que «...ello únicamente implica informar al Congreso, pero que no son tratados celebrados *ad referendum* del Congreso.» FERRERO COSTA, Eduardo. «Carta del doctor Eduardo Ferrero Costa, dirigida al señor Víctor Joy Way...». Op. cit., p. 184. Nos parece que allí hay una imprecisión conceptual toda vez que, recordando lo dispuesto en el art. 12 inc. 2 literal b) de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados, la firma *ad referendum* del representante sólo equivale a la firma definitiva del tratado —por consiguiente, obliga al Estado— si su Estado lo confirma. Este no es el caso de los tratados en forma simplificada o convenios internacionales ejecutivos previstos en la Ley N° 25397.

Establecidos los plazos y el procedimiento en la Ley (que no varían en lo sustancial), se debe tener en cuenta la unicameralidad de nuestro Congreso a partir de la Constitución Política del Perú de 1993. Las críticas al empleo del término de la distancia se mantienen, recomendándose dar un plazo máximo que resulte razonable con la intensidad y velocidad de las comunicaciones internacionales.

El incumplimiento de este trámite de dar cuenta invalida el convenio a nivel interno. Sin embargo, subsiste la crítica en términos del Derecho Internacional: aquel sujeto de Derecho Internacional con el cual el Estado Peruano concluyó el convenio lo considerará válido (según la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969) y exigible; paradójicamente, no tendrá efectos internos a la luz de la Ley N° 25397. Ello no exime de la responsabilidad internacional que pueda derivarse del incumplimiento de la obligación internacional válidamente contraída.

En relación a la posibilidad de delegar a la Comisión Permanente del Congreso la aprobación de los tratados, la Constitución Política del Perú de 1993 es muy clara al negar esta posibilidad.

Art. 101 inc. 4 de la Constitución Política del Perú de 1993:

Son atribuciones de la Comisión Permanente: [...]

4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue.

No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a la reforma constitucio-

nal, ni a la aprobación de tratados internacionales...⁽¹⁷⁾

Siguiendo la práctica anterior, aunada a la mayoría con que cuenta el partido del gobierno en el Congreso, durante la vigencia de la Constitución Política del Perú de 1993 (en el período 1993-1996) no se ha registrado ninguna observación a los tratados simplificados celebrados por el Presidente de la República. Sin embargo, la situación podría cambiar con un Congreso que tuviera una composición distinta, pudiendo entonces apreciar en acción los mecanismos establecidos en la Ley N° 25397 y el tratamiento del problema a nivel internacional, puesto que se mantienen las críticas hechas durante la vigencia de la anterior Constitución.

Un aporte interesante es la propuesta de Oscar Maúrtua, por la cual se propugna evitar las controversias o «desinteligencias» entre el Legislativo y el Ejecutivo por medio de la redacción concertada de un «Memorándum de Entendimiento» que permita una fluidez en la determinación de sus campos de competencia⁽¹⁸⁾. Esto sería lo deseable en términos generales. Pero ello tal vez sea posible en el presente período, cuando el partido del gobierno tiene la mayoría en el Congreso; la situación se complica si el Presidente no tiene la mayoría parlamentaria que le permita contar con el apoyo que espera en este poder del Estado y que ha marcado la relativa fluidez de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo. En el caso que se repitiera una situación política en la que las tensiones existentes fuesen como aquellas que se dieron entre enero y abril de

17 BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «La Comisión Permanente...». Op. cit., p. 161.

18 MAURTUA DE ROMAÑA, Oscar. «Comentarios sobre los tratados...». Op. cit., p. 54.

1992, no se podría contar con las condiciones propicias para su acción concertada.

5. En cuanto a la denuncia del convenio —ya que en cuestión de la subsanación del trámite correspondiente mediante la aprobación previa del Congreso antes de su ratificación subsisten las objeciones planteadas—, encontramos algunas novedades.

Si bien el art. 33 de la Ley N° 25397 regulaba el tema, la Constitución Política del Perú de 1993 (art. 57) modifica las disposiciones de la Constitución Política del Perú de 1979, al establecer dos formas o modalidades de denuncia:

- a) La denuncia de tratados solemnes se hará previa aprobación del Congreso, haciendo participar de esta manera al Poder Legislativo que, en la formación de la voluntad del Estado, tuvo un papel decisivo. Sería lamentable que el Poder Ejecutivo diese por terminado un tratado vigente para el Perú de modo precipitado; si ha habido un consenso en el Congreso, resulta equitativo que éste participe también en la formación de la voluntad del Estado tendiente a desligarse del acuerdo internacional válidamente contraído.
- b) La denuncia de los llamados tratados simplificados o convenios internacionales ejecutivos es hecha sólo por el Poder Ejecutivo. Esta simplificación en la formalidad es adecuada y resulta coherente toda vez que tendría la iniciativa el mismo órgano que celebró el tratado. Dentro de este supuesto, se incorpora la necesidad de dar cuenta al Congreso. Esto es correcto pues de este modo se logra establecer la vía para un control parlamentario *a posteriori* que permita evaluar la decisión tomada y que, en todo caso, propicie una mayor reflexión del Poder Ejecutivo frente a una denuncia, evitando cualquier

decisión precipitada. Al respecto, conviene recordar la publicitada denuncia del Perú del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), formulada por el ex-presidente Alan García Pérez, que causó desconcierto en la opinión pública y no tuvo concreción, según la práctica diplomática internacional. Sin embargo, es menester aclarar que el «dar cuenta» de la denuncia de un tratado simplificado no está regulado por la Ley N° 25397 (el art. 1 no contempla este supuesto); por lo cual, no sería aplicable por analogía el trámite dispuesto en los artículos 30 a 32. Debe tenerse en cuenta que, en la medida que se trata de una Ley de control parlamentario, la interpretación de sus disposiciones debe ser restrictiva, sin dar lugar a apreciaciones por analogía. El art. 7 de la Ley N° 26647 del 28 de junio de 1996 establece nuevamente que el Presidente puede denunciar los convenios sin paso previo por el Congreso, aunque sujetándose a la obligación de dar cuenta, con lo cual se establece un control, aunque no previsto en la Ley N° 25397, que ya había sido establecido en el art. 57 de la Constitución Política del Perú de 1993.

En el Derecho Internacional, el art. 56 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados afirma que la denuncia opera en el caso de terminación de un tratado, no afectándose su validez internacional. Asimismo, el art. 56 establece algunos requisitos y plazos aplicables a las relaciones entre sujetos de Derecho Internacional. Para nuestros efectos, se mantiene la paradoja antes mencionada respecto a la no vigencia interna del tratado frente a su validez y exigibilidad internacional; así como el Estado puede incurrir en responsabilidad internacional por la inejecución de obligaciones contraídas a través de tratados simplificados.

Dentro del nuevo marco constitucional, subsiste la participación del Poder Legislativo en el control de la atribución del Presidente de la República en la celebración y ratificación de los Convenios Internacionales Ejecutivos. Sin embargo, se mantienen algunas observaciones que requieren ser respondidas a la luz de la práctica.

6. Se mantiene el procedimiento de consulta previo a la celebración del convenio internacional ejecutivo. La consulta, regulada por el art. 34 de la Ley N° 25397, permite un adecuado control de la legalidad y constitucionalidad de estos convenios antes de la manifestación de voluntad del Estado en obligarse en el plano internacional. Si bien el resultado de la consulta no es vinculante⁽¹⁹⁾, sirve de pauta importante para conocer el temperamento del Congreso y permite evitar los problemas de no validez de un convenio vigente en el plano interno y su exigibilidad en el plano internacional, que hemos mencionado en distintos comentarios a las normas de esta materia.

Si bien en el análisis de los textos constitucionales y legales hay una mayor precisión y claridad en el tratamiento de los tratados simplificados, la estructura política y la concentración de poder en el Presidente de la República⁽²⁰⁾ permiten apreciar un funcionamiento distorsionado de las instituciones jurídicas⁽²¹⁾. Ello afecta indiscutiblemente al

19 GRANDA BECERRA, Ana María. Op. cit., p. 385.

20 «... se ha roto con el principio del equilibrio entre los órganos políticos del Estado, para sustituirlo por un sistema basado en la concentración de atribuciones y supremacía del órgano Ejecutivo, con particular énfasis en la institución y autoridad del Presidente de la República.» BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «La Constitución Autoritaria de 1993». Op. cit, p. 24

21 Sin embargo, cabe precisar que la Constitución Política del Perú de 1993 contiene una serie de figuras que no corresponden al desarrollo de las relaciones internacionales globalizantes: «... no resulta extraño que la Constitu-

control parlamentario: el Congreso, mientras esté en manos de una mayoría perteneciente al mismo partido de gobierno, tendrá limitaciones operativas que provienen del apoyo y correlación de fuerzas, más que de una deficiencia u oscuridad del marco normativo vigente.

3.5. La Declaración de Itamaraty y su relación con el Derecho de los Tratados

Estando vigente la Constitución Política del Perú de 1993, se produjo la Declaración de Itamaraty, dentro de las conflictivas relaciones entre Perú y Ecuador. Ello sirve de marco para analizar su naturaleza y la posibilidad de vincular a un Estado internacionalmente a través de una declaración.

Para iniciar este estudio, debemos tener en cuenta el concepto de declaración y su relación con el tratado en la doctrina internacional.

Declaración es el acuerdo entre dos o más Estados sobre un punto de ...de política internacional que expresa una opinión uniforme.⁽²²⁾

Algunos ejemplos son la Declaración Naval de Londres del 26 de febrero de 1906 y la Declaración de Yalta.

Sin embargo, no toda declaración es un tratado. Los tratados producen efectos jurídicos⁽²³⁾; otros acuerdos de

ción sugiera posturas beligerantes, como la figura de la implementación de una política de fronteras, hasta consagrar el principio de declaración de guerra; modalidades ambas hoy desterradas del sistema jurídico internacional y que no figuran en las constituciones democráticas.» *Ibid.*, pp. 23-24

22 PADILLA BENDEZU, Abraham. *Op. cit.*, p. 56

23 Una revisión de las principales propuestas de definición de los tratados, dadas por los internacionalistas más calificados, incide en que todo tratado crea derechos u obligaciones jurídicas entre las partes, las cuales están regidas por el Derecho Internacional. Véase la selección

orden político, que proclaman la concordancia de dos o más sujetos de Derecho Internacional en un objeto político determinado no son considerados tratados sino Actos de Cancillería o *non binding agreements* (acuerdos no vinculantes), cuyo origen está en el derecho inglés⁽²⁴⁾. Tal es el caso de los llamados Acuerdos de Caballeros, Declaraciones y Comunicados Conjuntos que suelen ser emitidos por Jefes de Estado, Ministros de Relaciones Exteriores u otros representantes del Estado con ocasión de reuniones políticas. En este rubro, se encuentran ciertos instrumentos internacionales que han sido aprobados por resoluciones de organismos internacionales⁽²⁵⁾ y no son tratados.

La Declaración de Itamaraty se produjo a raíz del conflicto suscitado entre Ecuador y Perú a primeros días de enero de 1995. Pese a que ambos Estados son parte del Protocolo de Rio de Janeiro de 1942 y allí se ha previsto contar con los Países Garantes para la solución de las controversias que surgieran dentro del marco de este tratado, se produjo un enfrentamiento de tropas de ambos países en territorio peruano⁽²⁶⁾. No obstante los esfuerzos de los Garantes por cesar las hostilidades, la duración del conflicto generó preocupación en la región.

Tras una serie de intercambios verbales, boletines y co-

de LLANOS MANSILLA, Hugo. *Teoría y práctica del Derecho Internacional Público*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1990, Tomo 1, pp. 58-60.

24 «Si el instrumento no está destinado a producir efectos jurídicos, si los firmantes o declarantes han tenido la intención de llegar tan sólo a una concordancia política y no a un compromiso obligatorio y recíproco, no se puede sostener válidamente que estamos frente a un tratado.» DE LA LAMA, Miguel. Op. cit., pp. 470-471.

25 BELAUNDE MOREYRA, Antonio. Op. cit., pp. 60-61.

26 Una cronología de los hechos de este enfrentamiento se encuentra En: *Política Exterior. Revista de la Academia Diplomática del Perú*. Lima: enero-marzo 1995, N° 39, pp. 45-77.

municados de prensa, los representantes de Ecuador y Perú sostuvieron conversaciones. Tras delicadas negociaciones, el 17 de febrero de 1995 se firmó la Declaración de Paz de Itamaraty en Brasilia (Brasil)⁽²⁷⁾. El contenido de esta Declaración es el siguiente: la suspensión de las operaciones militares (punto 1); la separación de las fuerzas militares de Ecuador y Perú para su concentración en puntos específicos –en el caso de Ecuador, se concentrarán en Coangos; Perú, en el PV-1 Puesto de Vigilancia N° 1–, bajo la supervisión de la Misión de Observadores de los Países Garantes (punto 2); la Misión de Observadores de los Países Garantes recomendará a ambos Estados un área a ser totalmente desmilitarizada (punto 3); asimismo, se acordaba el inicio de conversaciones para encontrar una solución pacífica a los impases subsistentes (punto 6). La firma de esta Declaración estuvo a cargo de los Vicecancilleres del Ecuador y del Perú, Marcelo Fernández de Córdoba y Eduardo Ponce Vivanco, respectivamente.

La Declaración de Paz de Itamaraty entre Ecuador y Perú se enmarca en la definición de declaración dada, es decir, el acuerdo sobre un punto de política internacional sobre el cual dos Estados expresan una opinión uniforme. Es decir, alude al establecimiento de pautas básicas que ponen fin a las operaciones militares en curso, señalan los mecanismos de separación de las tropas de ambos países, comprometidas en las acciones, y acuerdan la presencia de la Misión de Observadores de los Países Garantes para garantizar el cumplimiento de tales medidas. Es decir, **no constituye un tratado internacional** para la doctrina

27 Para una revisión de los principales documentos referidos a los últimos enfrentamientos entre Perú y Ecuador, véase: «Pronunciamientos Peruanos». En: *Política Exterior. Revista de la Academia Diplomática del Perú*. Lima: enero-marzo 1995, N° 39, p. 79-135

ni bajo el art. 1 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados.

Al no ser un tratado, la Declaración de Paz de Itamaraty entre Ecuador y Perú no cae dentro de los alcances de las disposiciones constitucionales sobre tratados, ni bajo las Leyes N° 25397 y N° 26647. Por ende, corresponden al ámbito general de las atribuciones del Presidente de la República de dirigir la política exterior y las relaciones internacionales (art. 186 inc. 11 de la Constitución Política del Perú de 1993). Sin embargo, debemos recordar que esta atribución no se encuentra sujeta a un control parlamentario claramente establecido (como aquella regulada por la Ley N° 25397). Por lo cual, no cae dentro de los límites de la presente investigación.

3.6. El control jurisdiccional de los convenios internacionales ejecutivos: la acción de inconstitucionalidad

Tras haber desarrollado un marco teórico general sobre la celebración de tratados en forma simplificada por el Presidente de la República y el control parlamentario de los mismos, se trata de evaluar la variable relativa al control jurisdiccional de los convenios internacionales ejecutivos.

Como se mencionó anteriormente, la Constitución Política del Perú de 1993 presenta una novedad al señalar expresamente en el art. 200 inc. 4 que cabe la acción de inconstitucionalidad contra los tratados. La fórmula genérica del art. 200 inc. 4, al referirse a los tratados, no hace distinciones aunque los tratados no tengan la misma jerarquía en el ordenamiento interno peruano.

En la Constitución Política del Perú de 1993 se pueden

reconocer tratados que tienen rango constitucional, y los que tienen rango de ley, sean los tratados en forma solemne o convenios internacionales ejecutivos (que se perfeccionan con la participación del Presidente de la República y sin la aprobación del Congreso). Esta conclusión es posible gracias a la interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales con los artículos 29 de la Ley N° 25397 y el art. 2 de la Ley N° 26647 del 28 de junio de 1996.

Art. 200 inc. 4 de la Constitución Política del Perú de 1993:

Son garantías constitucionales: [...]

5. La Acción de inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados...

Podemos afirmar que, por su rango de ley, procede la acción de inconstitucionalidad frente a los convenios internacionales ejecutivos (tratados simplificados) para defender el principio de constitucionalidad.

La finalidad inmediata de esta garantía constitucional es la defensa del principio de la supremacía constitucional; por ende, se busca que se declare inconstitucional toda disposición de rango de ley que contravenga la Constitución.

En el derecho vigente, el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitucionalidad, al cual compete conocer la acción de inconstitucionalidad.

Los artículos 20 al 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley N° 26435) regulan la acción de inconstitucionalidad, su procedimiento, sentencia y efectos.

El art. 20 numeral 4 de la Ley N° 26435 establece que

contra todos los tratados –aludiendo expresamente a los tratados en forma simplificada al referirse a aquellos conforme al art. 57º de la Constitución Política del Perú de 1993– cabe la acción de inconstitucionalidad.

Art. 20 numeral 4 de la Ley N° 26435:

Mediante el procedimiento de declaración de inconstitucionalidad regulado en este Título, el Tribunal garantiza la primacía de la Constitución; y declara si son constitucionales o no, por la forma o por el fondo, las siguientes normas que sean impugnadas:

1. Las Leyes;
2. Los decretos legislativos;
3. Los decretos de urgencia;
4. Los tratados internacionales que hayan requerido o no la aprobación del Congreso conforme a los artículos 56º y 57º de la Constitución...

Se ha sostenido que el tratamiento genérico del «trato» en el texto constitucional no establece diferencias entre los tratados solemnes y los tratados en forma simplificada (convenios internacionales ejecutivos). Por consiguiente, no era necesario establecer expresamente que contra los tratados en forma simplificada también se incoaba la acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, ante algunas posiciones que aún sostenían que los convenios internacionales ejecutivos tenían el rango de Decreto Supremo (en concordancia con el art. 29 de la Ley N° 25397, derogado en esta parte), esta norma aclara cualquier duda sobre el rango de ley de los tratados en forma simplificada, los cuales pueden ser impugnados por la forma o por el fondo con la acción de inconstitucionalidad.

En el caso de los tratados, el art. 26 de la Ley N° 26435 señala que el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad será de seis meses, contados a partir de su publicación. La publicación del texto de los tratados debe hacerse en el Diario Oficial dentro del plazo máximo de treinta días útiles, a partir de su recepción en dicho Diario (artículos 4 y 5 de la Ley N° 26647). Este plazo resulta más corto que el dado para interponer la acción de inconstitucionalidad contra las demás normas con rango de ley, que es de seis años contados a partir de su publicación. La limitación temporal para plantear la inconstitucionalidad de un tratado (incluyendo los convenios ejecutivos internacionales) resulta razonable en la medida que la voluntad del Estado en obligarse en virtud de ese tratado ya ha sido manifestada internacionalmente y no se podría dejar abierta latamente la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de un tratado que llevara al incumplimiento o violación de las obligaciones internacionales válidamente contraídas y la denuncia del tratado. Si bien la regulación de los efectos de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma inciden en el plano interno (artículos 35 al 40 de la Ley N° 26435), no debe perderse de vista que un tratado (sea concluido en forma solemne o simplificada) tiene efectos en el Derecho Internacional cuyo desconocimiento unilateral generaría responsabilidad internacional para el Estado peruano.

El ejercicio de la acción de inconstitucionalidad contra los tratados en forma simplificada puede resultar sumamente interesante de analizar, toda vez que el Tribunal Constitucional puede contar con instrumentos adecuados para limitar las atribuciones del Presidente de la República en relación a la celebración de estos tratados. Sin embargo, en el período de esta investigación (1993-1996) no encontramos casos resueltos por dicho Tribunal.

A MODO DE CONCLUSIÓN

AL FINALIZAR ESTA INVESTIGACIÓN, podemos concluir lo siguiente:

1. Los tratados en forma simplificada aluden a los mecanismos internos para su perfeccionamiento (por ello, se habla también de vía simplificada).
2. El art. 104 de la Constitución Política del Perú de 1979 establecía que los tratados simplificados no requieren aprobación parlamentaria; para su celebración, ratificación o adhesión, el Presidente de la República **puede** realizarlos sin el requisito de la aprobación del Congreso.
3. En la Constitución Política del Perú de 1979, no había precisión en cuanto a las materias de exclusiva competencia del Presidente de la República.
4. Durante la vigencia de la Constitución Política del Perú de 1979 y antes dación de la Ley N° 25397, no hubo un adecuado control político del ejercicio de la atribución del Presidente de la República en relación a

- la celebración de los tratados simplificados; hubo falta de forma y plazo para la dación de cuenta al Congreso.
5. El Protocolo del Convenio Pesquero entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas para la colaboración de un proyecto de desarrollo pesquero (1988), ratificado sin mediar la aprobación del Congreso, es un ejemplo de un tratado simplificado que —al no pasar por ningún control parlamentario— había invadido temas reservados a las leyes, excediendo las materias contenidas en el art. 104 de la Constitución Política de 1979.
 6. La Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente (Ley N° 25397) del 31 de enero de 1992 estableció:
 1. La denominación de los tratados en forma simplificada se uniformiza como **Convenios Internacionales Ejecutivos**.
 2. Una «lista positiva» incompleta que determinaba las materias reservadas a los tratados solemnes.
 3. Los Convenios Internacionales Ejecutivos tienen rango de Decreto Supremo; en caso de conflicto, prevalecen sobre éstos.
 4. El trámite de «dar cuenta», resolviendo la naturaleza y alcances de esta obligación del Poder Ejecutivo.
 5. En caso que se estimara necesario, se procederá a la denuncia del convenio o a la subsanación del trámite correspondiente.
 6. El establecimiento de un procedimiento de consulta previo a la celebración del convenio internacio-

nal ejecutivo, que constituye un control previo del convenio.

7. En las Convenciones de Lima de 1993 entre Chile y Perú, el objeto de estos tratados era cumplir las obligaciones internacionales que habían surgido del Tratado de 1929. Pese a que no había necesidad de celebrar tales tratados, en atención a la materia, se pudieron celebrar por medio de tratados simplificados, dentro de los alcances de la Ley N° 25397.
8. El capítulo pertinente en la Constitución Política del Perú de 1993 asume como término genérico «tratados», superando las confusiones surgidas a raíz del empleo de tratados y convenios en la Constitución Política del Perú de 1979.
9. El art. 56 de la Constitución vigente establece una lista positiva y taxativa, no meramente enunciativa como en la Ley N° 25397. Ello facilita la determinación de las materias que no pueden ser objeto de tratados simplificados.
10. El art. 2 de la Ley N° 26647 del 28 de junio de 1996 precisa lo relativo al perfeccionamiento nacional de los tratados simplificados celebrados por el Perú y recoge la formalidad de ratificación de los Convenios Internacionales Ejecutivos a través de Decreto Supremo, además de la emisión del respectivo instrumento de ratificación.
12. La promulgación de la Constitución Política del Perú de 1993 no llevó a la derogación de la Ley N° 25397, para efectos del control parlamentario, la cual sigue vigente en aquello que no contraviene ni desnaturaliza la actual Constitución:

1. Se mantiene la denominación uniforme de **Convenios Internacionales Ejecutivos** para los tratados en forma simplificada.
2. El «dar cuenta», en lo sustancial, mantiene el procedimiento establecido en los artículos 30 al 32 de la Ley N° 25397.
3. La denuncia de los llamados tratados simplificados o convenios internacionales ejecutivos es hecha sólo por el Poder Ejecutivo.
4. Mantiene el procedimiento de consulta previo a la celebración del convenio internacional ejecutivo.
13. La Constitución Política del Perú de 1993 señala genéricamente la obligación de «dar cuenta» de la denuncia de un tratado simplificado realizado por el Presidente de la República. Ello no está regulado por la Ley N° 25397; no sería aplicable por analogía el trámite dispuesto en los artículos 30 a 32.
14. Al no ser un tratado, la Declaración de Paz de Itamaraty entre Ecuador y Perú no cae dentro de los alcances de las disposiciones constitucionales sobre tratados, ni bajo las Leyes N° 25397 y N° 26647.
15. Por su rango de ley, procede la acción de inconstitucionalidad frente a los convenios internacionales ejecutivos (tratados simplificados) para defender el principio de constitucionalidad.

BIBLIOGRAFÍA

ABENDROTH, Wolfgang y LENK, Kurt. *Introducción a la ciencia política*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1971.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979. *Diario de los Debates. Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979*. Publicación Oficial. Lima: s/a, Tomos 2 y 6.

BARBÉ, Esther. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 1995, 307 p.

BELAUNDE MOREYRA, Antonio. «El Derecho Internacional de los tratados y la correspondiente política del gobierno peruano». En: *Revista Peruana de Derecho Internacional*. Lima: enero 1989-diciembre 1992, tomo XLI, N° 97-100, pp. 53-66.

BENADAVA, Santiago. «Las relaciones entre derecho internacional y derecho interno ante los tribunales chilenos». En: LEON STEFFENS, Avelino. *Nuevos enfoques del Derecho Internacional*. Santia-

- go de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1992, pp. 9-59.
- BENAVIDES LOPEZ, Jorge E. «La Constitución de 1991 y el Derecho Internacional». En: ALVEAR SANIN, José (editor). *Doce Ensayos sobre la Nueva Constitución*. Medellín: Señal Editora, 1991, pp. 239-263.
- BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «La Comisión Permanente en la Constitución de 1993». En: COMISION ANDINA DE JURISTAS. *La Constitución de 1993: análisis y comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, (Lecturas sobre temas constitucionales; 10), pp. 153-164.
- BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «La Constitución Autoritaria de 1993». En: «Análisis Internacional». Lima: CEPEI, octubre-diciembre 1993, N° 4, pp. 15-28.
- BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «El Perú y la Comunidad Internacional». En: *Pensamiento Constitucional*. Lima: Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1994, pp. 81-90.
- BIELSA, Rafael. *Derecho Constitucional*. 3a. edición aumentada. Buenos Aires: Depalma, 1959.
- BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos, LANDA ARROYO, César y RUBIO CORREA, Marcial. *Derecho Constitucional General*. Selección de Lecturas de Derecho Constitucional. 3a. ed. revisada y ampliada. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1992, 2 tomos.

- BOUTROS-GHALI, Boutros. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*. Nueva York: United Nations, 1992.
- BOUTROS-GHALI, Boutros. «Empowering the United Nations.» En: *Foreign Affairs*. Winter 1992-1993, Vol. 72, No. 5, pp. 89-102.
- BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*. 4a. ed. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- BURGESS, John William. *Ciencia política y derecho constitucional comparado*. Madrid: La España Moderna, 19... 2 tomos.
- CANO MATA, Antonio. *Cuestiones de inconstitucionalidad: doctrina del tribunal constitucional*. Madrid: Civitas, 1986.
- CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol. *Casos y textos de Derecho Internacional Público*. 4a. ed. - 3a. reimpresión revisada. Prólogo de Manuel Diez de Velasco Vallejo. Madrid: Tecnos, 1990, 727 p.
- CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. *Tribunal Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- CHAVEZ, Martha. «Derechos Humanos y Garantías Constitucionales». En: *Análisis Internacional*. Lima: CEPEI, octubre-diciembre 1993, N° 4, pp. 38-42
- CHIRINOS SOTO, Enrique. *Constitución de 1993: lectura y comentarios*. Lima: 1994.
- COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERU. CONSEJO DEPARTAMENTAL DE LIMA. *Contratos y convenios internacionales de cooperación pesquera. Informe*

de análisis situacional. Elaboración de Luis Clemente Sanguinetti. Lima: febrero 1989, 21 p.

COMISION ANDINA DE JURISTAS. *La Constitución de 1993: análisis y comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, (Lecturas sobre temas constitucionales; 10), 296 p.

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO. *Actas de las sesiones. Comisión de Constitución y de Reglamento. Constitución Política de 1993*. Lima: Dirección del Diario de los Debates del CCD, s/a.

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO. *Actas de las sesiones del Plenario. Constitución Política de 1993*. Lima: Dirección del Diario de los Debates del CCD, s/a.

DE LA GUARDIA, Ernesto y DELPECH, María. *El Derecho de los tratados y la Convención de Viena de 1969*. Buenos Aires: FEDYC, 1970.

DE LA LAMA, Miguel. «La Constitución Política de 1979 y los Tratados». En: EGUIGUREN, Francisco (director). *La Constitución Peruana de 1979 y sus problemas de aplicación*. Lima: Cultural Cuzco, 1987. pp. 463-494

DELGADO GUEMBES, César. «*El debate parlamentario de la Ley N° 25397*». En: *Pensamiento Constitucional*. Lima: Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995. pp. 263-297.

DELGADO GUEMBES, César. *¿Qué Parlamento queremos?*

Lima: Cultural Cuzco, 1992, (Serie Política), 615 p.

DE RIVERO, Oswaldo. «La ilusión del Estado-Nación». En: *Análisis Internacional*. Lima: CEPEI, enero-marzo 1994, N° 5, pp. 35-57

DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1976.

DIEZ CANSECO YAÑEZ, Jaime. «El control concentrado de las leyes o de efectos generales y el control difuso o de inaplicabilidad de las partes». En: *Revista del Foro*. Lima: 1992.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Traducción de Jesús Ferrero. Barcelona: Ariel, 1962.

EGUIGUREN, Francisco (director). *La Constitución Peruana de 1979 y sus problemas de aplicación*. Lima: Cultural Cuzco, 1987.

EGUIGUREN, Francisco. «Derechos Humanos y Garantías Constitucionales». En: *Análisis Internacional*. Lima: CEPEI, octubre-diciembre 1993, N° 4, pp. 43-49.

FERNANDEZ MALDONADO C., Guillermo. «Los tratados internacionales y el sistema de fuentes de derecho en el Perú». En: *Derecho*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1989-90, N° 43-44, pp. 337-371

FERNANDEZ SEGADO, Francisco. «El nuevo ordenamiento constitucional del Perú. Aproximación a la

Constitución de 1993.» En: COMISION ANDINA DE JURISTAS. *La Constitución de 1993: análisis y comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, (Lecturas sobre temas constitucionales; 10), pp. 11-65

FERRERO COSTA, Eduardo. «Carta del doctor Eduardo Ferrero Costa, dirigida al señor Víctor Joy Way, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del CCD, de fecha 15 de febrero de 1993.» En: *Análisis Internacional*. Lima: CEPEI, octubre-diciembre 1993, N° 4, pp. 178-187

FERRERO COSTA, Eduardo. «Carta del doctor Eduardo Ferrero Costa, dirigida al doctor Carlos Torres y Torres Lara, Presidente de la Comisión de Constitución del CCD, de fecha 18 de junio de 1993.» En: *Análisis Internacional*. Lima: CEPEI, octubre-diciembre 1993, N° 4, pp. 187-189.

FERRERO COSTA, Eduardo. «Estado, Nación, Territorio y Tratados». En: *Análisis Internacional*. Lima: CEPEI, octubre-diciembre 1993, N° 4, pp. 29-37.

GARCIA BELAUNDE, Domingo. «Garantías constitucionales en la Constitución Peruana de 1993». En: COMISION ANDINA DE JURISTAS. *La Constitución de 1993: análisis y comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, (Lecturas sobre temas constitucionales; 10), pp. 253-264.

GARCIA SAYAN, Diego. «La Constitución Peruana y política exterior: los tratados internacionales». En: *La Constitución diez años después*. Lima: Fundación F. Naumann, 1990.

GARCIA TOMA, Víctor. «La jerarquía de las normas en el

Proyecto de Constitución». En: *Revista del Foro*. Lima: Colegio de Abogados de Lima, año LXXXI, enero-junio 1993, N° 1, pp. 19-27

GRANDA BECERRA, Ana María. *Acuerdos simplificados en la Constitución Política del Perú en materia de exclusiva competencia del Presidente de la República*. Tesis para optar el título de Abogado. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: 1992, 496 p.

GRIEPENBURG, Rüdiger. «Relaciones entre la política interior y exterior.» En: ABENDROTH, Wolfgang y LENK, Kurt. *Introducción a la ciencia política*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1971, pp. 167-182.

HARRIS, D.J. *Cases and materials on International Law*. 3a. ed. Sweet & Maxwell.

HENKIN, Louis, CRAWFORD, Richard y otros. *International Law. Cases and materials*. (American Casebook series). 2a. ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1987.

JIMENEZ DE ARECHAGA, Eduardo. *El Derecho Internacional Contemporáneo*. Madrid: Editorial Tecnos, 1980.

KAMMLER, Jörg. «Funciones del Gobierno.» En: ABENDROTH, Wolfgang y LENK, Kurt. *Introducción a la ciencia política*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1971, pp. 183-196.

KAPLAN, Marcos. *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1969.

- LANYI DEL AGUILA, Lucía y RAMIREZ BARDALES, Julio. «Los tratados en la Constitución Peruana». En: *Revista del Foro*. Lima: año LXXIX, enero-junio 1991, N° 1, pp. 385-406
- LLANOS MANSILLA, Hugo. *Teoría y práctica del Derecho Internacional Pública*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1980-90, 3 tomos.
- LOWENSTEIN, Karl. «Teoría de la Constitución.» Barcelona: Ediciones Ariel, 1976. p. 54-72. Citado En: BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos, LANDA ARROYO, César y RUBIO CORREA, Marcial. *Derecho Constitucional General*. Selección de Lecturas de Derecho Constitucional. 3a. ed. revisada y ampliada. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1992. Tomo 2, pp. 19-34.
- MAURTUA DE ROMAÑA, Oscar. «Comentarios sobre los tratados en la nueva constitución». En: *Política Internacional. Revista de la Academia Diplomática del Perú*. Lima: enero-marzo 1994, N° 35, pp. 48-55.
- MAURTUA DE ROMAÑA, Oscar. «Constitución y Política Exterior.» En: *Agenda Internacional*. Lima: IDEI-PUCP, 1995, año 2, n° 3, pp. 15-27
- MELO, Jorge. «Control Parlamentario.» En: EGUIGUREN, Francisco (director). *La Constitución Peruana de 1979 y sus problemas de aplicación*. Lima: Cultural Cuzco, 1987, pp. 495-546.
- MENDEZ CHANG, Elvira. «El muelle norte en la Convención de Lima: algunos puntos de reflexión sobre

la empresa concesionaria.» En: *Derecho & Sociedad*. Lima: año 5, N° 8-9, 1994, pp. 52-56.

MOLANO LOPEZ, Mario Roberto. *El control constitucional de las leyes aprobatorias de tratados públicos*. Tesis de Bachiller en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: 1947.

MURPHY, Cornelius F., Jr. «Coacción económica y tratados desiguales». En: *Estudios Internacionales*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, julio-setiembre 1970, Año IV, N° 14, pp. 82-103

NACIONES UNIDAS. *La Comisión de Derecho Internacional y su obra*. Nueva York: Naciones Unidas, 1981.

NOVAK TALAVERA, Fabián. «Los tratados y la Constitución Peruana de 1993.» En: *Agenda Internacional*. Lima: IDEI-PUCP, 1994, año 1, n° 2, pp. 71-94

PADILLA BENDEZU, Abraham. «*Tratados, convenios, acuerdos.*» En: *Revista Peruana de Derecho Internacional*. Lima: Tomo XLII, enero-setiembre 1993, N° 101, pp. 51-60.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín. «La constitución semántica: El proyecto del CCD». En: *THEMIS - Revista de Derecho*. Segunda Epoca. Lima: 1994, N° 27-28, pp. 143-150

PIEROLA Y BALTA, Nicolás de. «Las Convenciones de Viena sobre el Derecho de los Tratados: algunas consideraciones.» En: *Revista Peruana de Dere-*

cho Internacional. Lima: Tomo XLIII, enero-junio 1994, N° 103, pp. 69-96.

RAMACCIOTTI, Beatriz. *Derecho Internacional Público. Materiales de Enseñanza*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú - Oficina de Publicaciones para la Docencia, 1993.

RAMIREZ DEL RIO, Jorge. «Celebración y entrada en vigor de los tratados.» En: *Revista de la Academia Diplomática del Perú*. Lima: N° 23, enero-diciembre 1984, pp. 117-125.

REVILLA IZQUIERDO, Milagros. *La relación entre Derecho Internacional y derecho interno a la luz de los tratados en la Constitución Política del Perú de 1993*. Tesis para optar el título de Abogado. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: 1995, p. 123.

ROBLES, Gregorio. *Los derechos fundamentales y la ética de la sociedad actual*. Madrid: Civitas. 1992.

RUBIO CORREA, Marcial y BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Constitución y sociedad política*. Lima: Mesa Redonda Editores, 1988, 701 p.

RUBIO CORREA, Marcial. «El modelo del Proyecto Constitucional del Congreso Constituyente y Democrático.» En: *Revista del Foro*. Lima: Colegio de Abogados de Lima, año LXXXI, enero-junio 1993, N° 1, pp. 11-17

RUBIO CORREA, Marcial. «El Poder Ejecutivo.» En: *Análisis Internacional*. Lima: CEPEI, octubre-diciembre 1993, N° 4, pp. 59-62.

- RUBIO CORREA, Marcial. «Rediseño del Estado de Separación de Poderes a la luz de algunos principios del Derecho Público Romano». En: *THEMIS - Revista de Derecho*. Lima: 1995, N° 32, pp. 137-144
- RUBIO CORREA, Marcial. «*El sistema legislativo en la Constitución de 1993*». En: *COMISION ANDINA DE JURISTAS. La Constitución de 1993: análisis y comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, (Lecturas sobre temas constitucionales; 10), pp. 165-174.
- SACHICA, Luis Carlos. *El control de constitucional y sus mecanismos*. 3a. edición. Bogotá: Temis, 1988.
- SORENSEN, Max (ed.) *Manual de Derecho Internacional Público*. 3a. reimpresión de la 1a. ed. en español. México: Fondo de Cultura Económica, 1985, 819 p.
- SOUSA CALLE, Martha y DANOS ORDOÑEZ, Jorge. «EL control jurisdiccional de la constitucionalidad de las normas jurídicas de carácter general.» En: EGUIGUREN, Francisco (director). *La Constitución Peruana de 1979 y sus problemas de aplicación*. Lima: Cultural Cuzco, 1987. pp. 281-393
- UGARTE DEL PINO, Juan Vicente. *Historia de las Constituciones del Perú*. Lima: Editorial Andina, 1978, 641 p.
- URIARTE SANCHEZ, Jorge Arnaldo. *Los tratados de Derechos Humanos y la Constitución Política del Perú*. Tesis para optar el grado de Bachiller. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: 1986.

VARIOS «Sección Especial: Los acuerdos entre Perú y Chile para la ejecución de las cláusulas pendientes del tratado de 1929». En: *Análisis Internacional*. Lima: CEPEI, abril-junio 1993, N° 2, pp. 3.50.

VIDAL PERDOMO, Jaime. «El control político en el sistema constitucional colombiano». En: *La protección jurídica de los administrados*. Bogotá: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 1980. pp. 145-158.

Artículos de periódicos y revistas no especializadas

- «*Flota pesquera soviética está obligada a pagar impuestos*» En: *El Comercio* Lima: 13 de diciembre de 1985, Sección A.
- «*Señalan la inconveniencia de contratos*» En: *El Comercio* Lima: 13 de diciembre de 1985, Sección A.
- «*Piden que contratos pesqueros sean iguales a trato con EE.UU.*» En: *El Comercio* Lima: 17 de diciembre de 1985, Sección A.
- «*Cambiar la sociedad significa que los valores que aparecerían inmutables sean más flexibles*» En: *El Peruano* Lima: 10 de octubre de 1987, pp. 1 y 5.
- «*Adoptan diversas opciones de participación transitoria de embarcaciones extranjeras pesqueras*» DECRETO SUPREMO N° 010-89-PE En: *El Peruano* Lima: 23 de agosto de 1988.
- «*Es «imprescindible» que el gobierno firme nuevos con-*

- tratos pesqueros*» En: *El Comercio* Lima: 21 de diciembre de 1988, p. A-9.
- «Contrato Pesquero con URSS no lesiona nuestra soberanía - Especial de Pesquería» En: *Hoy* Lima: 22 de diciembre de 1988, pp. 1-7
 - «Una traición histórica.» En: *Oiga*. Lima: 16 de enero de 1989, pp. 13-14.
 - «También con Polonia» En: *Oiga*. Lima: 16 de enero de 1989, pp. 18-21.
 - «Entreguismo.» En: *Oiga*. Lima: 16 de enero de 1989, pp. 20-21
 - «¿Qué le dijo Quesada a León Alegría? En: *El Comercio*. Lima: 29 de enero de 1989. Sección Dominical, pp. 6-7
 - «La Marina vetó el Convenio Pesquero» En: *Expreso*. Lima: 8 de febrero de 1989, p. 4
 - «Perú solicita a URSS entregar más pescado» En: *El Comercio* Lima: 19 de diciembre de 1989,
 - «Que la historia no se repita» En: *Perú Pesquero*, pp. 19-22

Documentos

- «El régimen jurídico de las Convenciones entre Perú y Chile de 1993». En: *Política Internacional*. Revista de la Academia Diplomática del Perú. Lima: abril-junio de 1993, N° 32, pp. 5-13.
- «El Tratado de 1929 entre Perú y Chile y Protocolo Complementario». En: *Política Internacional*. Revista de

la Academia Diplomática del Perú. Lima: abril-junio de 1993, N° 32, pp. 95-98.

- «Convenciones de Lima». En: *Política Internacional. Revista de la Academia Diplomática del Perú*. Lima: abril-junio de 1993, N° 32, pp. 99-113.
- «Notas reversales». En: *Política Internacional. Revista de la Academia Diplomática del Perú*. Lima: abril-junio de 1993, N° 32, pp. 114-124.
- «Pronunciamientos Peruanos». En: *Política Exterior. Revista de la Academia Diplomática del Perú*. Lima: enero-marzo 1995, N° 39, pp. 79-135.

*El Control Parlamentario de las Atribuciones del
Presidente en la Celebración de los Convenios
Ejecutivos Internacionales*, se terminó de
imprimir en el mes de mayo de 1999 en
los talleres gráficos de Editorial e
Imprenta DESA S.A. (Reg. Ind. 16521),
General Varela 1577,
Lima 5, Perú.

Biblioteca de Derecho Político

Ley de Partidos Políticos

LAS REGLAS QUE NADIE QUISO APROBAR

Marcial Rubio Correa

PLURALIDAD CULTURAL, CONFLICTO ARMADO
Y DERECHO EN EL PERÚ (1980-1993)

Gorki Gonzales Mantilla

UNIVERSIDAD Y MODERNIZACIÓN EN EL PERÚ
DEL SIGLO XX

René Ortiz Caballero

TODOS LOS PODERES DEL PRESIDENTE

Mario Castillo Freyre

GRUPOS DE PODER Y DERECHO EN EL PERÚ

El caso de las industrias harineras y oleaginosas

Pinkas Flint Blanck

EL CONTROL PARLAMENTARIO
DE LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE
EN LA CELEBRACIÓN DE LOS CONVENIOS
EJECUTIVOS INTERNACIONALES

Elvira Méndez Chang

FONDO EDITORIAL

Av. Universitaria, cuadra 18 s/n

San Miguel

Apartado 1761. Lima - Perú

Tels. 460-2870 • 460-2291 anexo 220
y 460-0872

