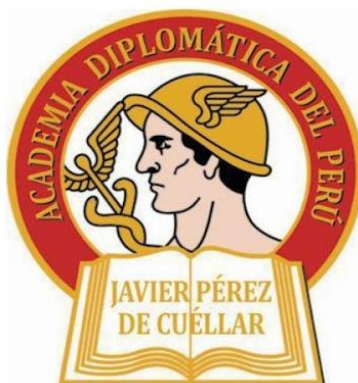


ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DIPLOMACIA Y
RELACIONES INTERNACIONALES

TEMA DE TESIS

**“Marco normativo peruano en materia de tratados y la conveniencia de
contar con una Ley de Tratados”**

PRESENTADO POR:

Italo Guillermo Loayza Román

ASESORES:

Asesor Académico: Mg. Pablo Moscoso de la Cuba

Asesora Metodológica: Dra. Ofelia Carmen Santos Jiménez

Lima, noviembre de 2022



ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

**FORMULARIO DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN DE TESIS EN EL REPOSITORIO
DIGITAL DE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR**

1. DATOS DEL AUTOR DE LA TESIS

Apellidos y nombres: **Italo Guillermo Loayza Román**

DNI N°: 70797128

2. IDENTIFICACIÓN DE LA TESIS

Título de la tesis: **Marco normativo peruano en materia de tratados y la conveniencia de contar con una Ley de Tratados**

Asesor Académico: Magíster Pablo Moscoso de la Cuba

Asesor Metodológico: Doctora Ofelia Carmen Santos Jiménez

Año: 2022

3. GRADO O TÍTULO

Bachiller (a) () Licenciado (a) () Maestro (a) ()

4. LICENCIA Y AUTORIZACIÓN

A través del presente documento declaro que la tesis indicada en el numeral 2 es una creación de mi autoría y de mi exclusiva titularidad y que no infringe derechos de autor o de terceros, sobre la base de lo cual otorgo a la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, licencia para reproducirla en cualquier tipo de soporte y en más de un ejemplar, sin modificar su contenido, con el único objeto de su preservación.

Asimismo,

- () Autorizo el depósito inmediato de mi tesis en el Repositorio Digital de la Academia Diplomática, donde será de libre acceso y consulta.
- (X) Autorizo que se deposite mi tesis a partir del 19/12/2022 en el Repositorio Digital de la Academia Diplomática, donde será de libre acceso y consulta.
- () No autorizo que mi tesis se deposite en el repositorio digital de la Academia Diplomática (especificar el motivo)

Firma del tesista

Lima, 14 de noviembre de 2022

AGRADECIMIENTOS

A Dios y a San Judas Tadeo

A Papá Pepe, por mostrarme el camino de la diplomacia

A mis padres Jorge y Carmen, por ser mi ejemplo e inspiración en la vida

A Kiara y Tadeo, los mejores hermanos que pudiera haber pedido

A Pablo y al personal de la DGT por su apoyo en el desarrollo de esta tesis

y a Lucas et. al, sin quienes la vida sería un poco más gris

RESUMEN Y PALABRAS CLAVES

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 materializó la práctica estatal en materia de derecho de los tratados en el ámbito internacional, y complementó la regulación interna de los estados sobre la materia. En el caso del Perú, esta regulación interna se ha producido a todo nivel normativo, aunque existen aspectos que no han sido regulados o áreas donde incluso pueden advertirse inconsistencias. De esta manera, la presente investigación tiene por objetivo determinar cuáles serían los efectos de que el Perú cuenta con una Ley de Tratados, para la regulación interna del derecho de los tratados. Así, se plantea un trabajo teórico fundado, inductivo y de tipo documental que analiza la normativa interna relativa al derecho de los tratados, así como la normativa interna de Bolivia, España y México, países que cuentan con Leyes de Tratados o similares. Los resultados de esta investigación permiten concluir que contar con una Ley de Tratados tendrá un efecto positivo en la regulación interna del derecho de los tratados en el Perú, pues se unifica los diversos instrumentos actualmente existentes y se complementa regulación en aspectos que no han sido regulados. Para esto último se analizará comparativamente la legislación peruana con las legislaciones boliviana, española y mexicana, a efectos de describir qué aspectos pueden adaptarse a la realidad normativa peruana.

Palabras clave: Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Constitución, normativa interna, Ley de Tratados

ABSTRACT

The 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties materialized the state practice on the treaty law at the international level, and complemented State's domestic regulations on the matter. In Peru's case, these domestic regulations have taken place at all normative levels, although there are aspects that have not been regulated or areas where even inconsistencies can be observed. Thus, the present research aims to determine what would be the effects of Peru having a Law of Treaties for its internal regulation. Thus, a theoretical, inductive and documentary based work is proposed, which analyzes the internal regulations related to treaty law, as well as the internal regulations of Bolivia, Spain and Mexico, countries that have laws of treaties or similar. The results of this research conclude that having a Law of Treaties will have a positive effect on the domestic regulation of treaty law in Peru, since it unifies the various existing instruments and complements regulations in aspects that have not been regulated. For the latter, a comparative analysis will be made between Peruvian and Bolivian, Spanish and Mexican legislations, in order to describe which aspects can be adapted to the Peruvian regulatory reality.

Key words: Treaties, Ministry of Foreign Affairs, Constitution, domestic regulations, Law of Treaties.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AI	Acuerdos Interinstitucionales
ANT	Archivo Nacional de Tratados Juan Miguel Bákula Patiño
C79	Constitución Política de 1979
C93	Constitución Política de 1993
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CR	Congreso de la República del Perú
CVDT	Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969
DGT	Dirección General de Tratados
DL	Decreto Legislativo
DS	Decreto Supremo
LOF	Ley de Organización y Funciones
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OEA	Organización de Estados Americanos
OI	Organizaciones Internacionales
PL	Proyecto de Ley
RL	Resolución Legislativa
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional

ÍNDICE DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	1
RESUMEN Y PALABRAS CLAVES.....	2
ABSTRACT	3
SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	4
ÍNDICE DE CONTENIDO	5
ÍNDICE DE TABLAS.....	10
ÍNDICE DE FIGURAS	11
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	15
Antecedentes	15
Instrumentos Internacionales	16
<i>Tratados</i>	17
Existencia de un ‘Acuerdo Internacional Entre Estados’	17
Celebrado por Escrito.....	18
Regido por el Derecho Internacional.....	19
Cualquiera sea su Denominación.....	21
Conste en un Instrumento Único, o en dos o más Instrumentos Conexos.....	22
<i>Otros Acuerdos Internacionales</i>	23
Instrumentos Internacionales Jurídicamente Vinculantes	24
<i>Contratos Financieros Internacionales</i>	24
<i>Acuerdos Interinstitucionales</i>	26
Instrumentos Internacionales no Vinculantes Jurídicamente	30
Marco General del Derecho Internacional en Materia de Derecho de los Tratados.....	31
<i>Marco Internacional sobre el Derecho de los Tratados</i>	31
Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados (1969)	32
Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (1986).....	34
Costumbre Internacional	36
<i>Disposiciones Generales Relacionadas al Derecho de los Tratados</i>	38
Capacidad para Celebrar Tratados	39
Plenos Poderes	40
Proceso de Formación de los Tratados.....	41
<i>Etapa de Negociación</i>	42
<i>Etapa de Adopción</i>	42

<i>Etapa de Autenticación</i>	43
<i>Etapa de Perfeccionamiento Interno</i>	43
<i>Manifestación del Consentimiento</i>	44
<i>Reservas y Declaraciones Interpretativas</i>	45
Obligatoriedad y Aplicabilidad de los Tratados	47
<i>Aplicación Provisional</i>	47
<i>Entrada en Vigor</i>	48
Interpretación de Tratados.....	49
Enmienda.....	53
Nulidad, Suspensión y Terminación.....	54
<i>Nulidad</i>	54
<i>Suspensión</i>	55
<i>Terminación</i>	56
Registro.....	58
Publicidad	59
Marco Específico del Derecho Interno en Materia de Tratados	60
<i>Normativa Peruana Sobre el Derecho de los Tratados</i>	60
Constitución Política del Perú de 1993.....	60
<i>Sobre los Tratados y el Procedimiento de Perfeccionamiento Interno</i> <i>(Artículos 55, 56 y 57 de la C93)</i>	61
<i>Sobre las Atribuciones del CR Relativos a los Tratados (Artículo 102 de</i> <i>la C93)</i>	67
<i>Sobre las Atribuciones del Presidente de la República Relativos a los</i> <i>Tratados (Artículo 118 de la C93)</i>	67
<i>Sobre las Acciones de Garantía Constitucional Aplicables a los</i> <i>Tratados (Artículo 200 de la C93)</i>	68
<i>Sobre la Jerarquía de los Tratados en la C93</i>	70
Ley N° 29158 ('Ley Orgánica del Poder Ejecutivo').....	73
Reglamento del Congreso	74
<i>Sobre el Procedimiento para la Presentación de Propuestas de Ley</i> <i>(Artículo 76 del Reglamento del Congreso)</i>	75
<i>Sobre el Procedimiento Para el Control Sobre los Tratados Aprobados</i> <i>Conforme con el Primer Párrafo del Artículo 57 de la C93 (Artículo 92</i> <i>del Reglamento del Congreso)</i>	76
Ley N° 26647 ('Ley que regula actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano')	81
<i>Sobre las Normas de Aprobación Interna de los Tratados (Artículo 2, 3 y</i> <i>7 de la Ley N° 26647)</i>	84
<i>Sobre la Publicación del Texto de los Tratados (Artículos 4 y 5 de la Ley</i> <i>N° 26647)</i>	86

<i>Sobre la Difusión de la Entrada en Vigor e Incorporación al Derecho Nacional (Artículo 6 de la Ley N° 26647)</i>	89
Ley N° 29357 ('Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores')	90
Ley N° 31307 ('Nuevo Código Procesal Constitucional').....	91
Decreto Supremo N° 135-2010-RE (el cual aprobó el 'Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores')	93
Decreto Supremo N° 031-2007-RE ('Adecúan normas nacionales sobre el otorgamiento de Plenos Poderes al derecho internacional contemporáneo').....	97
Resolución Ministerial N° 0115/RE-2013, que aprueba la Directiva N° 001-DGT/RE-2013 ('Lineamientos Generales Internos sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los Tratados')	100
Resolución Ministerial N° 0231/RE-2013, que aprueba la Directiva N° 002-DGT/RE-2013 ('Directiva que establece los Lineamientos Generales sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los Tratados')....	101
Resolución Secretaría General N° 1379/RE, que aprueba el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Tratados – MAPRO DGT ...	103
<i>Normativa Interna de Otros Países Sobre el Derecho de los Tratados</i>	105
Estado Plurinacional de Bolivia.....	105
España.....	107
México.....	110
Sobre las Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú	112
<i>Funciones Rectoras y Funciones Específicas del MRE</i>	112
<i>La Función Rectora en Materia de la Política Exterior del Perú</i>	115
Definición de Política Exterior	116
El Rol del Presidente de la República.....	121
La Política General del Estado.....	122
<i>La Función Rectora en Materia de Negociación y Suscripción de Tratados</i>	124
CAPÍTULO II: MARCO METODOLÓGICO	126
Hipótesis Específica.....	126
Diseño de la Investigación	126
Sujetos de Estudio (Población y/o Informantes, Documentos, Análisis de Contenido, Otros	127
Herramientas de Recojo de Información y de Análisis.....	128
CAPÍTULO III: PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	129
Resultados	129
<i>Situación Actual del Marco Normativo Nacional en Materia de Tratados</i> ...	129
Esquema Constitucional en Materia de Tratados	130
Esquema Infra Constitucional en Materia de Tratados	131
<i>Descripción de las Leyes Generales de Tratados Extranjeros Analizadas</i>	136

Esquema Constitucional en Materia de Tratados	137
Esquema Infra Constitucional en Materia de Tratados	139
<i>La Necesidad de Contar con una Ley de Tratados: Experiencia Comparada</i>	141
Estado Plurinacional de Bolivia.....	141
España.....	142
México.....	144
Ecuador.....	145
Discusión de Resultados.....	148
<i>Análisis del Marco Normativo Peruano a Partir de la Comparación con el Marco Normativo Extranjero en Materia de Derecho de los Tratados.....</i>	148
Virtudes de la Normativa Peruana Analizada	149
<i>Existencia de una</i>	149
<i>Unidad de Rectoría en Materia de Tratados en el Poder Ejecutivo</i>	150
<i>Unidad en Materia de Registro y Archivo</i>	151
<i>Desarrollo de la Regulación Correspondiente a los Plenos Poderes</i> ..	152
Oportunidades de Mejora	153
<i>Desarrollo de los Supuestos Señalados en el Artículo 56 de la C93</i> ..	153
<i>Control Posterior de los Tratados Aprobados por la Vía Ejecutiva del Artículo 57 de la C93</i>	154
<i>Regulación Respecto a las Reservas</i>	156
<i>Unificación de la Regulación en Materia de Plenos Poderes</i>	157
<i>Regular a Detalle el Procedimiento de Denuncia</i>	158
<i>Sobre la Publicación de los Tratados en el Ámbito Interno</i>	158
<i>Análisis Comparativo de la Situación al Emitirse las Leyes de Tratados en la Normativa Extranjera Analizada</i>	160
<i>Balance: La Necesidad de Contar con una Ley de Tratados</i>	162
Propuesta de un Nuevo Marco Regulatorio sobre Tratados en el Perú.....	162
Rango Normativo	162
Antecedentes Correspondientes a la Ley de Tratados en el Perú.....	165
Sobre el Contenido de la Propuesta Normativa	165
Título Preliminar	166
Parte Sustantiva	166
Glosario de Términos	167
Objeto y Finalidad de la Norma.....	168
Principios que Inspiran la Ley de Tratados.....	168
Proceso de Celebración de Tratados.....	169
Proceso de Perfeccionamiento Interno.....	170
Aplicación e Interpretación de Tratados	170

<i>Enmienda, Denuncia y Suspensión de Tratados</i>	171
<i>Entrada en Vigor y Terminación de Tratados</i>	171
<i>Reservas y Declaraciones Interpretativas</i>	172
<i>Publicidad y Registro</i>	172
Parte Final	173
<i>Disposiciones Complementarias Finales</i>	173
<i>Disposiciones Complementarias Transitorias</i>	174
<i>Disposiciones Complementarias Modificatorias</i>	174
<i>Disposiciones Complementarias Derogatorias</i>	174
<i>Beneficios de Contar con una Ley de Tratados en el Perú</i>	174
CONCLUSIONES.....	177
RECOMENDACIONES	180
REFERENCIAS	182

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Práctica estatal en materia de entrada en vigor	48
Tabla 2. Causales de nulidad de los tratados.....	54
Tabla 3. Comparación art. 92 del Reglamento del Congreso y Ley 25397	78
Tabla 4. Funciones y competencias del MRE	113
Tabla 5. Tendencias relacionadas al derecho de los tratados.....	117
Tabla 6. Variables estratégicas relacionadas al derecho de los tratados	118
Tabla 7. Esquema constitucional en materia de tratados en el Perú.....	130
Tabla 8. Esquema infra constitucional en materia de tratados en el Perú.....	131
Tabla 9. Esquema constitucional en materia de tratados en Bolivia, España y México.....	137
Tabla 10. Esquema infra constitucional en materia de tratados en Bolivia, España y México.....	139

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. División esquemática de la CVDT	33
Figura 2. Formas de interpretación de tratados	50
Figura 3. Flujograma del proceso de perfeccionamiento interno de los tratados en el Perú.....	85
Figura 4. Estructura orgánica del MRE.....	94
Figura 5. Procedimientos de la DGT relacionados al derecho de los tratados ..	103
Figura 6. Estructura de la Ley N° 401	105
Figura 7. Estructura del DS N° 2476.....	106
Figura 8. Tratados suscritos con países limítrofes y otros	120
Figura 9. Esquema de celebración de tratados.....	125
Figura 10. Categoría de las fuentes normativas en el derecho interno peruano	163
Figura 11. Fuentes del ordenamiento jurídico estatal peruano.....	163
Figura 12. Términos para incorporar en el glosario de la Ley de Tratados	167

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo titulado “Marco normativo peruano en materia de tratados y la conveniencia de una Ley de Tratados”, tiene como objetivo principal determinar los efectos de contar con una Ley de Tratados para la regulación interna del derecho de los tratados en el Perú, y las oportunidades de mejora derivadas de un análisis comparativo entre la normativa peruana y legislación extranjera. El análisis inicia en el ámbito internacional con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, y en el ámbito nacional considera el desarrollo experimentado por diversos instrumentos internos teniendo como punto de partida la Constitución Política del Perú de 1993.

Para el desarrollo de este estudio, se analizará detalladamente la regulación normativa actual en materia de derecho de los tratados; en particular, respecto al esquema general de celebración de los tratados en el Perú. Para tal efecto, se tomará en consideración dos aspectos: en el ámbito internacional la regulación correspondiente a la celebración de tratados (negociación, adopción, autenticación, manifestación del consentimiento y entrada en vigor), y en el ámbito interno (perfeccionamiento interno de los tratados), entre otras disposiciones de igual importancia. La revisión realizada demostrará la necesidad de un diálogo entre la normativa nacional y el derecho internacional, a efectos de evitar que Perú incurra en incumplimiento de sus obligaciones internacionales derivado de tratados.

Por esta razón, se justifica el desarrollo del análisis normativo en materia de tratados ya que la normativa nacional actual no cuenta con una regulación sistematizada (en tanto se advierte que muchas normas han sido emitidas sin seguir parámetros que reflejen una labor coordinada), por lo que contar con una Ley de Tratados resultará pertinente en la medida que permitirá garantizar aspectos como la seguridad jurídica sobre el proceso de celebración, terminación de tratados (entre otros) en el Perú.

De conformidad con la información obtenida del “Archivo Nacional de Tratados Embajador Juan Miguel Bákula Patiño”, a cargo de la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (cuya base de datos puede revisarse en la siguiente dirección web:

https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Vistas_Tratados.xsp), con información actualizada al 8 de noviembre de 2022, sólo en el ámbito multilateral el Perú cuenta con dos mil cuatrocientos tres instrumentos internacionales registrados. Si se amplía el espectro al ámbito bilateral, el número de instrumentos internacionales registrados asciende a seis mil seiscientos cincuenta y ocho instrumentos internacionales. Así, tenemos que en total el “Archivo Nacional de Tratados Embajador Juan Miguel Bákula Patiño” tiene registrados nueve mil sesenta y un instrumentos internacionales.

La presente investigación no sólo reflejará la necesidad de actualizar el contenido de la normativa nacional a ser analizada en el Capítulo I, sino también cuáles serían los efectos de contar con una Ley de Tratados en el Perú. En tal sentido, este trabajo realizará un análisis comparativo con la normativa de diversos países como Bolivia, España y México, los cuales cuentan con una Ley de Tratados. Este análisis hará factible, desde la perspectiva de las relaciones internacionales, comparar la situación peruana con la de estos países, lo que permitirá determinar la conveniencia de contar con una Ley de Tratados en el Perú.

La presente investigación se estructura en base a capítulos. El capítulo I abordará el marco teórico y normativo que analiza el marco general del derecho internacional en materia de tratados, así como los antecedentes nacionales e internacionales referidas a tratados. El capítulo II desarrollará la metodología empleada en la presente investigación (las hipótesis, el tipo y diseño de investigación, y las herramientas de recojo de información y análisis). Finalmente, el capítulo III abordará la presentación de los resultados obtenidos

en la investigación, la discusión de los resultados y la propuesta derivada de la investigación, triangulando con la bibliografía del marco teórico entre los resultados obtenidos.

Finalmente, se plantearán las conclusiones, recomendaciones y referencias bibliográficas utilizadas, así como los anexos que dan sustento a la investigación realizada.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

Antecedentes

La Ley N° 26647 (“Establece las normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano”), fue publicada en el Diario Oficial el Peruano el 28 de junio de 1996. Hasta la fecha, esta Ley, de importancia pues es la única que regula expresamente un aspecto central del derecho de los tratados al interior del Perú, no ha sido modificada, pese a que se han presentado dos proyectos para tal efecto, siendo el Proyecto de Ley (PL) N° 2571/2017-CR del 15 de marzo de 2018 el de mayor trascendencia. Este PL propuso el desarrollo de los artículos 56 y 57 de la Constitución Política de 1993 (C93) a través de una ley de desarrollo constitucional.

Este punto de partida es resaltante, pues por falta de consenso no se ha modificado la citada norma, pese a los diversos problemas que se desarrollarán en el presente trabajo. Esta situación refleja la necesidad de contar con un marco normativo adecuado para el proceso de negociación, adopción, autenticación, perfeccionamiento interno y manifestación del consentimiento en obligarse por el tratado, entre otras disposiciones generales del derecho de los tratados.

La necesidad de contar con regulación que permita eliminar la atomización sobre la regulación en materia de tratados, estableciendo un ordenamiento integral de la participación del Estado en las diversas etapas de los tratados, también ha sido recogida por el el Ministerio de Relaciones Exteriores, como se indica en la Resolución Ministerial N° 0724/RE del 18 de agosto de 2003.

Una de las principales limitaciones del presente trabajo es la escasa discusión en el ámbito nacional relacionada a la necesidad de actualizar la normativa referida al derecho de los tratados, con lo que la ausencia de fuentes

sobre el tema no permite que se pueda llevar a cabo una adecuada confrontación de ideas.

Sin embargo, hay algunos estudios sobre temas concretos del derecho de los tratados que serán analizados en esta investigación, como es el caso de los plenos poderes, referido por Pardavé (2016) en su tesis “Capacidad para celebrar tratados y plenos poderes en el Perú: el caso de los acuerdos comerciales” o sobre el papel como ente rector del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de tratados, mencionado por Clemente (2020) en su tesis “La importancia de la rectoría del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en la celebración de instrumentos internacionales: análisis de la celebración de instrumentos con entidades no estatales en el marco de las relaciones del Perú con China y Taiwán”.

Debido a estas limitaciones de evaluación por la reducida existencia de artículos académicos relacionados a la problemática planteada en la presente tesis, resulta de importancia analizar la normativa interna en países como Bolivia, España y México, quienes cuentan con una Ley de Tratados. Este análisis permitirá conocer el contenido de la normativa emitida por estos países, resaltando de este análisis la definición de los argumentos que llevaron a estos países a plantear la necesidad de contar con una Ley de Tratados.

Instrumentos Internacionales

En la presente sección, se abordarán los diversos instrumentos que existen en el marco del derecho internacional, resaltando entre ellos los tratados. La revisión planteada en esta sección permitirá tener claridad respecto al concepto de tratado, lo que permitirá con posterioridad trabajar detalladamente sobre los principales aspectos que deberían considerarse en una Ley de Tratados. En tal sentido, previo al análisis de la normativa nacional e internacional, se procederá primero a definir y caracterizar a los instrumentos

internacionales que el Perú (desde el Poder Ejecutivo, hasta otras instancias gubernamentales) puede acordar con otros sujetos de derecho internacional.

Tratados

El artículo 2.1.a. de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (CVDT), el principal instrumento internacional en materia de derecho de los tratados, ha definido “tratado” como aquel “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” (CVDT, 1969). Esta definición contiene cinco elementos, los que se desarrollan a continuación:

Existencia de un Acuerdo Internacional Entre Estados. Como señalan Novak y García-Corrochano (2016), la existencia de un tratado implica necesariamente que primero haya un consenso, la concordancia de voluntades de los sujetos involucrados (p. 136). Las manifestaciones de voluntad formuladas por los participantes tendrán el mismo contenido, ya que su fin será la satisfacción de intereses comunes o el ejercicio de poderes comunes, por lo que contendrían reglas de derecho (Kelsen, 2007, p. 29).

Por otro lado, un tratado puede concluirse entre un estado y otro SDI, en particular organizaciones internacionales (OI) o entre OI (Aust, 2014, p. 15). Este concepto de tratado, siguiendo la línea plantada por Aust (2014), excluye aquellos acuerdos celebrados entre compañías denominadas como internacionales o multinacionales (p. 15), también a aquellos acuerdos alcanzados entre Estados y compañías, a pesar que éstas hagan referencia al sometimiento total o parcialmente a reglas del derecho internacional (2014, p. 16).

Según Diez de Velasco (2013), se pueden considerar acuerdos internacionales (siguiendo la definición dada por la CVDT) a los acuerdos concertados entre estados, entre Estados y otros sujetos del derecho

internacional, o entre otros sujetos entre sí (p. 162). Por el contrario, no se considera acuerdos internacionales a aquellos que hayan sido “concluidos entre personas privadas (individuos, organizaciones no gubernamentales, sociedades y asociaciones) o entre Estados y personas privadas” (Diez de Velasco, 2013, p. 162) (Clemente, 2020, p. 17). Esto explica por qué cuando se menciona a los tratados, se hace referencia a sujetos de derecho internacional, no a privados.

Lo antes señalado no limita el carácter vinculante de los acuerdos alcanzados por los Estados con otros sujetos de derecho internacional, o los acuerdos alcanzados entre esos sujetos de derecho internacional, conforme al artículo 3 de la CVDT. Como señala Clemente (2020), esto no afecta su valor jurídico ni la aplicación de las normas correspondientes de la CVDT o de otras normas de la misma, en caso las partes lo hubieran pactado de esa manera en su acuerdo (p. 16).

Si se trata de acuerdos de voluntad dirigidos a un mismo objeto, ¿por qué se limitó únicamente a Estados? La respuesta a esta interrogante se puede apreciar en los comentarios a los proyectos de artículo de la CVDT recogidos por la Comisión de Derecho Internacional (CDI), donde se indica que la decisión de no incluir a OI estuvo sustentada en las particularidades y características especiales que tienen las OI, lo que hubiera retrasado indefinidamente la preparación de un acuerdo satisfactorio (Naciones Unidas, 1967, p. 206). Como se puede apreciar, la definición de tratado brindada por la CVDT únicamente fue limitada por razones prácticas, no por negar que las OI y los Estados tengan la posibilidad de celebrar tratados entre ellos.

Celebrado por Escrito. Durante el 18º período de sesiones de la CDI, se aprobó el proyecto de artículos referidos al derecho de los tratados, que posteriormente pasaron a formar parte de la redacción final de la CVDT. En el proyecto se señaló respecto a los tratados, lo siguiente:

Al limitar el significado del vocablo «tratado» en el proyecto de artículos a los acuerdos internacionales consignados por escrito no es que se quiera negar a los acuerdos verbales fuerza de obligar en derecho internacional ni tampoco se pretende decir que algunos de los principios enunciados en las partes siguientes del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados preparado por la Comisión no sean pertinentes respecto de los acuerdos verbales. (Naciones Unidas, 1967, p. 208)

Según la CDI, el uso del término “por escrito” no resta validez jurídica a los alcances vinculantes de otro tipo de acuerdos verbales, sino que simplemente (para “mayor claridad y sencillez”) limitó el término “tratado” para aquellos acuerdos que sean celebrados por escrito. Lo primero se advierte de la literalidad CVDT, donde se señala que “el hecho de que la presente Convención no se aplique (...) ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito, no afectará: a) el valor jurídico de tales acuerdos” (CVDT, 1969, art. 3).

Teniendo en consideración lo antes expuesto, Rodríguez (2009) establece que aunque es posible que los Estados “pueden asumir obligaciones internacionales igualmente mediante acuerdos no escritos, mediante simple comportamiento mutuo o incluso mediante el acto unilateral de un solo Estado, el tratado implica una manifestación formal de voluntad, que ha de realizarse por escrito” (p. 159).

Regido por el Derecho Internacional. Novak y García-Corrochano (2016) señalan que un tratado se rige por el Derecho Internacional siempre que para el caso concreto le sea de aplicación las normas específicas que componen y unen el Derecho Internacional General (p. 144).

Esta característica la diferencia de otros acuerdos que no constituyen tratados, pues al no ser regulados por el Derecho Internacional, tienen que ser regulados por la normativa de alguno de los estados partes del acuerdo, o algún otro ordenamiento jurídico al que las partes hayan decidido someterse. No se

encuentran dentro de este ámbito los acuerdos que son regulados por el derecho interno de alguna de las partes, en la medida que solo surten efectos en el ámbito nacional (González et al., 2008, p. 224) (Salmón, 2017, p. 99).

En ese contexto, González et al. (2008), establecen la existencia de dos criterios esenciales para poder diferenciar los tratados de otros acuerdos que no están regidos por el Derecho Internacional:

El primero se refiere a la intención de las partes de someter un acuerdo al derecho internacional o al derecho interno de un Estado, sin que ello signifique que las materias regidas por el ordenamiento internacional puedan ser reguladas opcionalmente por un ordenamiento interno. El segundo criterio, complementario del anterior, opera por la presunción de las personas que han intervenido en su celebración de manera que si ha sido celebrado por los órganos responsables de las relaciones internacionales (Jefe de Estado, del Gobierno o Ministro de Asuntos Exteriores), existirá una presunción en torno a su calificación como tratados. (p. 224)

La sujeción del tratado al Derecho Internacional implica que los tratados producen efectos jurídicos o crean derechos y obligaciones jurídicas, a diferencia de otros acuerdos como las declaraciones de principios o los denominados “acuerdos de caballeros”, que contienen obligaciones de naturaleza política. En tal sentido, y como señala Pastor (2020), es necesario partir “de la presunción del carácter jurídicamente obligatorio de los acuerdos entre Estados, lo que quiere decir que la intención de desproveer de tales efectos a un acuerdo debe resultar expresa o implícitamente de sus disposiciones” (p. 93).

Cualquiera sea su Denominación. El artículo 2.1.a de la CVDT establece que será considerado tratado el acuerdo que cumpla con las condiciones allí establecidas, independientemente de su denominación (CVDT, 1969).

Myers (1957) indica que, desde Hugo Grocio, todos los escritores coinciden en señalar que los nombres de los instrumentos comprendidos en el género “tratado” tienen poco o ningún significado legal, coincidiendo en que el término “tratado” genéricamente tiene la característica de registrar legalmente lo que las partes han acordado (p. 574). Este criterio es el mismo sostenido por la CDI, la cual indicó en su reporte que:

... además de las denominaciones de «tratado», «convención» y «protocolo», no es raro encontrar las de «declaración», «carta», «pacto», «convenio», «acta», «estatuto», «acuerdo», «concordato», mientras que denominaciones tales como «declaración», «acuerdo» y «modus vivendi» pueden darse tanto a los acuerdos en debida forma como a los acuerdos en forma simplificada. En cuanto a estos últimos, se los denomina de muchísimas maneras, aunque algunas denominaciones tales como «acuerdo», «canje de notas», «canje de cartas», «memorando de acuerdo» o «minuta aprobada» sean más corrientes que otra. (p. 207)

Las diversas denominaciones usadas para referirse al mismo instrumento (un acuerdo de voluntades alcanzado entre Estados, celebrado por escrito y regido por el Derecho Internacional) generó la poca relevancia en la nomenclatura utilizada para el acuerdo alcanzado entre las partes, siendo que el elemento definitorio de la naturaleza de “tratado” sea el contenido de este, y las obligaciones a las cuales los Estados partes se han comprometido. Uno de los aspectos más llamativos de la práctica de los tratados consiste en la forma no sistemática de rotular a los tratados, resultando más de un tema de práctica la forma en cómo se les denomina (Aust, 2014, p. 20).

Como se ha indicado, la CVDT no especifica una forma particular en la denominación de los tratados para que sean considerados como tal. La historia del desarrollo de la CVDT muestra que la CDI trabajó el término “tratado” como uno genérico, y sugirió que hubo un extraordinario desarrollo de nomenclatura que sirvió para confundir la cuestión de la clasificación de los acuerdos internacionales, añadiendo que no existe un uso exclusivo o sistemático de la nomenclatura para ciertos tipos particulares de transacciones (Fitzmaurice & Merkouris, 2020, p. 32).

Conste en un Instrumento Único, o en dos o más Instrumentos

Conexos. El último elemento indicado en la CVDT refiere que el “tratado” incluye no solo el cuerpo principal del tratado, sino también todo tipo de actos relativos a su estructura, debiendo considerarse “cualquier tipo de actos relativos (al tratado), ya revistan la forma de declaración, cartas anexas y otra forma, así como cualquier otro elemento anexo o complementario al mismo” (Rodríguez, 2009, p. 160) (Novak & García-Corrochano, 2016, p. 148).

Al ser un tratado un acuerdo de voluntades en el cual ha existido previamente un proceso de negociación, todos sus alcances (sin perjuicio de la forma, y se encuentren o no en el “cuerpo” del tratado) formarán parte de este, salvo que otra sea la voluntad de las partes al respecto. Un ejemplo de estos “instrumentos conexos” se da:

... el texto escrito del tratado, expresión del consenso común de los negociadores, al ser establecido como auténtico y definitivo consta de ordinario, en un “instrumento único”. Ahora bien, cuando el acuerdo se realiza mediante el canje de notas diplomáticas, en este caso el texto del tratado consta en “dos o más instrumentos conexos”, que operan conjuntamente a los fines de exteriorizar la voluntad concordante de los negociadores. (Sáenz de Santa María, 2020, p. 157)

En la presente sección se ha desarrollado los aspectos derivados de la definición de “tratado” a partir de la CVDT, explicando los cinco elementos derivados del texto del artículo 2.1.a de la CVDT (1969). A continuación, se desarrollará lo relativo a otros acuerdos internacionales, los cuales – ya sea por ausencia de uno o más elementos – no constituyen tratados conforme a las disposiciones antes mencionadas.

Otros Acuerdos Internacionales

El artículo 3 de la CVDT (1969) establece:

3. Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de la presente Convención. El hecho de que la presente Convención no se aplique ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre esos otros sujetos de derecho internacional, ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito, no afectará:

- a) al valor jurídico de tales acuerdos;
- b) a la aplicación a los mismos de cualquiera de las normas enunciadas en la presente Convención a que estuvieren sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de esta Convención;
- c) a la aplicación de la Convención a las relaciones de los Estados entre si en virtud de acuerdos internacionales en los que fueren asimismo partes otros sujetos de derecho internacional. (1969)

En la presente sección se realizará un análisis de los acuerdos previamente mencionados en el artículo 3 conforme con las siguientes categorías: (i) acuerdos internacionales de naturaleza jurídica (o jurídicamente vinculantes), y (ii) acuerdos internacionales de naturaleza no jurídica (o no vinculantes jurídicamente) (Clemente, 2020).

Instrumentos Internacionales Jurídicamente Vinculantes. En esta categoría se detallarán todos aquellos pactos que son acordados por diversos sujetos de derecho internacional y que generan obligaciones jurídicas, pero que “no son considerados tratados en tanto no se rigen por el derecho internacional, o en caso de regirse por este ordenamiento jurídico, sus partes no son Estados, entre otras características que las diferencian de los tratados” (Clemente, 2020, pp. 17–18).

Cabe señalar que el Anexo I del Memorándum (DGT) N° DGT00185/2021 define esta categoría como aquellos instrumentos internacionales “en los que el Perú y otro u otros sujetos de Derecho Internacional, entidades internacionales o nacionales extranjeros establecen derechos y obligaciones entre ellos pero que no constituyen tratados, arreglos de reciprocidad o contratos financieros internacionales” (Dirección General de Tratados, 2021, p. 4).

Contratos Financieros Internacionales. La naturaleza ajena al Derecho Internacional de los contratos financieros internacionales deriva de lo indicado en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), aprobado mediante Decreto Supremo (DS) N° 135-2010-RE. En esta norma (2010), se indica que una de sus funciones rectoras consiste en “negociar y suscribir tratados y demás instrumentos internacionales, así como participar en las negociaciones de aquellos de naturaleza especializada en coordinación con los sectores competentes” (art. 3.e).

De estas disposiciones se excluyen “los contratos internacionales relacionados con las operaciones financieras externas a cargo del Sistema Administrativo de Endeudamiento” (art. 3.e).

La Disposición Final Única del ROF del MRE (2010) define a los contratos internacionales como aquellos “acuerdos de naturaleza contractual que

no generan obligaciones jurídicamente exigibles en el marco del Derecho Internacional, al no ser regidos por éste”.

Adicionalmente, el Sistema Nacional de Endeudamiento Público es definido en el artículo 4 del Decreto Legislativo (DL) N° 1437 (“Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público”)(2018) como:

... el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se ejecuta la gestión de pasivos financieros, sus riesgos financieros, y parte de la estructuración del financiamiento del Sector Público, de manera integrada con el Sistema Nacional de Tesorería. (art. 4.1)

La Dirección General del Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el ente rector del Sistema Nacional de Endeudamiento Público (DL N° 1437, 2018, art. 5.1). En tal sentido, un ejemplo de este tipo de contratos internacionales son las operaciones de endeudamiento externo, como el realizado entre la República del Perú y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Esta operación de endeudamiento externo, autorizada por DS N° 054-2022-EF del 30 de marzo de 2022, faculta al MEF (o a otra persona que sea designada para estos efectos) la suscripción del contrato de préstamo de la operación de endeudamiento externo, por hasta 100 millones de dólares americanos (art. 4).

En ese sentido, se aprecia que estos instrumentos internacionales difieren en muchos aspectos de los tratados, razón por lo cual – adecuadamente – el ROF del MRE los excluye como parte de los instrumentos que se encuentran bajo su ámbito de acción, ya que debido a su naturaleza no forman parte de la dinámica de acuerdos que son normalmente celebrados entre Estados. Sin perjuicio de lo antes mencionado, es importante mencionar las características de estos contratos, a fin de diferenciarlo de los tratados (según la

definición antes presentada) y otros instrumentos del ámbito internacional que pudieran generar obligaciones en el ámbito estatal.

Acuerdos Interinstitucionales. El DS N° 031-2007-RE (“Adecúan normas nacionales sobre el otorgamiento de Plenos Poderes al derecho internacional contemporáneo”)(2007) define a los acuerdos interinstitucionales (AI) como:

... el convenio regido por el derecho internacional público y/o por el ordenamiento interno de las partes, celebrado por escrito, entre cualquier entidad o entidades de la Administración Pública y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente adoptado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales y la capacidad de quienes los suscriban, deberán circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las entidades de la Administración Pública que son partes de los acuerdos, y bajo ninguna circunstancia podrán versar sobre las materias a que se refiere el artículo 56 de la Constitución Política ni estar inmersos dentro de las causales señaladas en el segundo párrafo de dicho artículo.

Para efectos del presente artículo se entiende por entidades de la Administración Pública a aquellas señaladas en el Artículo I del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General. (art. 6)

En el ámbito internacional, la Organización de Estados Americanos (OEA), aprobó las “Directrices del Comité Jurídico Interamericano para los Acuerdos Vinculantes y no Vinculantes” (2020). Estas directrices definen a los AI como:

... figuras celebradas entre dos o más instituciones del Estado, entre ellas ministerios nacionales o unidades territoriales subnacionales, de dos o más estados. Según sus condiciones, las circunstancias del caso y los

actos subsiguientes, un acuerdo interinstitucional podría reunir los requisitos para ser considerado como un tratado, un compromiso político o un contrato. (p. 27)

Al respecto, Mezarina y Rosales (2019), y tomando en cuenta las definiciones antes señaladas, se puede definir las características de los AI (o “acuerdos administrativos”, como también son conocidos en el extranjero) como:

- Los AI son un acuerdo de voluntades.
- Los AI están regidos por el derecho internacional, o por el derecho interno de los sujetos que participan en su producción.
- Los AI son acuerdos que se celebran por escrito.
- Los AI tienen como partes a una o varias entidades de la Administración pública, órganos gubernamentales extranjeros u OI.
- Los AI pueden denominarse de diferente manera.
- Los AI no dependen necesariamente de la existencia de un tratado previo.
- Los AI solo pueden referirse a circunstancias que estén relacionadas únicamente a las facultades propias de la entidad de la Administración Pública que forma parte del AI.
- Los AI no tienen posibilidad de referirse a aquellas materias que se encuentran reguladas en el artículo 56 de la Constitución Política del Perú de 1993 (C93) (p. 376).

Adicionalmente a los elementos antes expuestos (que derivan a su vez del contenido del artículo 6 del DS N° 031-2007-RE), Mezarina y Rosales (2019) plantean también otros elementos que igualmente describen a los AI, los que a su vez derivan de la práctica estatal peruana:

- Que se establezcan mutuamente entre los participantes obligaciones jurídicas, a diferencia de instrumentos declarativos como la memoranda de entendimiento.
- La incorporación de una cláusula particular que explique la naturaleza jurídica de los AI. Esto los diferencia de los tratados, ya que no necesitan una cláusula que precise su naturaleza. Esta cláusula es opcional, pero facilita la identificación del acuerdo alcanzado.
- La entrada en vigor de los AI puede proceder directamente de la suscripción del AI, no siendo necesaria la ratificación o perfeccionamiento del mismo, como sucede con los tratados. Cabe indicar que las partes pueden pactar otras fórmulas diferentes a la de la suscripción para la entrada en vigor de los AI.
- Se prefiere que las partes acudan a los mecanismos de autocomposición para solucionar las probables controversias que puedan surgir entre ellas, mas ello no impide que puedan pactar que se sometan a un mecanismo heterocompositivo. Sin embargo, esto atentaría contra el pretendido dinamismo de los AI (pp. 381-382).

Un ejemplo de los AI son los acuerdos de hermanamiento. Al respecto, Ramos (2021) refiere que estos acuerdos “constituyen un tipo de acuerdos interinstitucionales” (p. 54) siempre que los mismos concreten, como señala Cano (2017) dispositivos de colaboración técnica especializada en determinados ámbitos como la educación, el medio ambiente, entre otros (p. 57). Esto parte de la definición de Naciones Unidas sobre el “hermanamiento de ciudades”, entendido como el mecanismo de cooperación excepcionalmente valioso pues permite la comunicación entre naciones, incluyendo no solo a los animadores, sino también a poblaciones enteras (Naciones Unidas, 1971).

En ese sentido, el preámbulo del DS N° 52-2005-RE (“Aprueban creación de Archivo de Acuerdos de Hermanamiento y/o Colaboración entre ciudades

peruanas y sus similares en el exterior”) establece que este tipo de acuerdo fijan “mecanismos de cooperación que vinculan a los gobiernos locales peruanos con sus similares en el exterior, constituyendo y formando parte de la política exterior” (2005). Estos acuerdos de hermanamiento se realizan “sobre elementos que comparten [las ciudades]: proximidad geográfica; vínculos históricos, culturales o comerciales; una comunidad migrante del país de origen; incluso un problema para el que comparten mentes y experiencia en su solución” (González & Meza, 2016, p. 543, citado por Clemente, 2020, p. 24).

El hermanamiento posee una “variable política que es desarrollada mediante la firma de convenios, acuerdos y declaraciones de hermanamientos”, considerando como objetivo promover los contactos culturales y fomentar los enlaces personales de los participantes, teniendo en consideración la política exterior del país de origen (Clemente, 2020, p. 24). De esta manera, la diferencia fundamental con la definición de “tratado” está dada por el hecho que no es celebrada por Estados (sino por las “ciudades”), y su objetivo está centrado únicamente a configurar mecanismos de cooperación, que se circunscriban exclusivamente a las atribuciones propias de las “ciudades”, sin configurarse como obligaciones jurídicas.

Los AI constituyen instrumentos internacionales novedosos, en comparación con la centenaria regulación (a partir de la costumbre y codificación actual de la CVDT) de los tratados. Al ser mecanismos más céleres al no tener que cumplir con los procedimientos establecidos para los tratados, permiten que los participantes puedan “cerrar” estos acuerdos de manera célere. Sin embargo, su mejor virtud también puede concebirse como su peor defecto, pues como no son tratados y no se encuentran cubiertos bajo su regulación, se pueden convertir en instrumentos difíciles de controlar y que no puedan en ciertos casos ser legalmente exigibles, cuando se trata de los compromisos “de caballeros”.

Instrumentos Internacionales no Vinculantes Jurídicamente. La segunda categoría está referida a los acuerdos internacionales de naturaleza no jurídica. Pastor los define como aquellos acuerdos “políticos o declaraciones de intenciones o acuerdos entre caballeros que, basados en la buena fe, no entrañan compromisos jurídicos regidos por el Derecho internacional, sino que generan tan solo obligaciones políticas y exigibles en este último plano” (Pastor, 1994, p. 115). La expresión “acuerdos no vinculantes”, siguiendo la definición de Phillipe Gautier, se refiere a los acuerdos que contienen compromisos morales o políticos, pero que no tienen intención de crear derechos y obligaciones. Ejemplo de ello son los *Gentlemen’s Agreement* que son acuerdos que están asegurados por la buena fe y honor de los participantes (Oxford University, 2022).

Otro caso es el de los denominados Acuerdos o Memoranda de Entendimiento (o MOU, por sus siglas en inglés). Estos MOU se diferencian de los tratados en la medida que (i) no hay obligaciones que se encuentran regidas por el derecho internacional, (ii) la terminología usada (que resulta menos obligatoria que en el caso de los tratados), (iii) el contenido (por ejemplo, si contiene una cláusula de solución de controversias, entonces sería muy difícil sostener que nos encontramos ante un acuerdo no vinculante jurídicamente), (iv) las circunstancias en las que el acuerdo fue cerrado, (v) el registro, entre otras disposiciones (Aust, 2014, pp. 29–35).

El uso de herramientas como las antes citadas se han dado dentro de la tendencia por esquivar ataduras legales e institucionales, nacionales e internacionales, que caracterizan a las relaciones internacionales de los últimos años (Remiro Brotóns et al., 2010, p. 192). La identificación de estos instrumentos se realizará analizando el texto del acuerdo (“atendiendo a la voluntad de las partes”), y en caso no pueda realizarse así, se efectuará un estudio del lenguaje del texto y subsidiariamente, de una serie abierta de índices que han de ser apreciados de forma conjunta (Remiro Brotóns et al., 2010, p.

194). Como puede apreciarse, la característica de este tipo de instrumentos es su agilidad (al no tener que pasar por controles internos como en el caso de tratados) y su redacción.

El Anexo I del Memorandum (DGT) N° DGT00185/2021 define la categoría de instrumentos internacionales no vinculantes jurídicamente como aquellos instrumentos internacionales donde “el Perú y otros Estados, sujetos de Derecho Internacional o entidades extranjeras dejan constancia de compromisos políticos o que tienen un carácter puramente declarativo (...) tales instrumentos no contienen derechos u obligaciones en virtud de ningún ordenamiento jurídico” (Dirección General de Tratados, 2021, p. 2).

Marco General del Derecho Internacional en Materia de Derecho de los Tratados

En la presente sección, se desarrollará el marco general del derecho internacional en materia de derecho de los tratados, siendo dividido en dos unidades: en primer lugar, se analizará el marco normativo del derecho internacional sobre la materia; y, en segundo lugar, se examinará diversas disposiciones generales correspondientes al derecho de los tratados.

La presentación del marco normativo se realizará primero con las fuentes de derecho internacional, considerando la predominancia del derecho internacional sobre el derecho interno, tal como se deriva de los artículos 26, 27 y 46 de la CVDT. Las disposiciones señaladas permiten concluir que la CVDT adoptó una “concepción monista con preeminencia del Derecho Internacional, con el supuesto de excepción relacionado a una violación manifiesta de una norma fundamental de su Derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados” (Monroy, 2008, p. 113).

Normativa Internacional sobre el Derecho de los Tratados

En la presente sección se desarrollará la CVDT, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones

Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (CVDTOI) (1986), y posteriormente se hará referencia a la costumbre, como un elemento fundamental en el ámbito internacional en materia de reconocimiento de la práctica de los estados en materia de derecho de los tratados. Al igual que en la sección correspondiente a la normativa nacional, se ha utilizado como documento base el “Compendio de Normas Relativas a los Tratados en el Perú” (2019).

El desarrollo de los instrumentos de esta sección normativa tiene como propósito presentar al lector los mecanismos más importantes en materia normativa en el ámbito internacional. Por tal motivo, no se hará un estudio exhaustivo de los mismos.

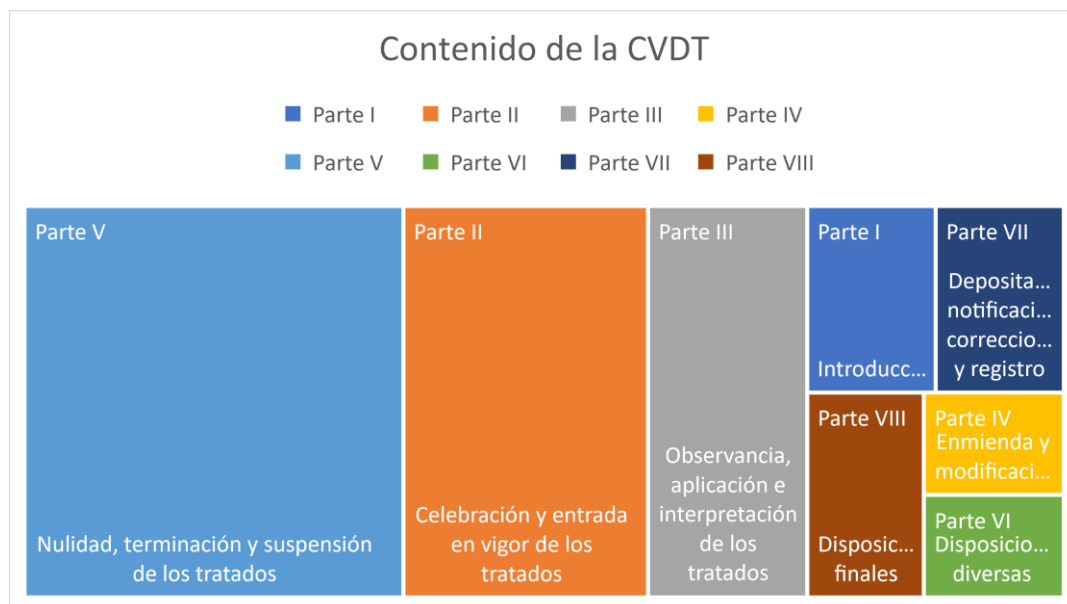
Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados (1969). La CVDT fue adoptada el 22 de mayo de 1969, siendo abierta a firma el 23 de mayo de 1969. La CVDT entró en vigor desde el 27 de enero de 1980, al cumplirse las disposiciones contenidas en su artículo 84.1. El tratado fue ratificado por el Perú el 14 de setiembre de 2000, entrando en vigor para el Perú el 14 de octubre de 2000 (1969, art. 84.2). La CVDT se encuentra inscrita en el “Archivo Nacional de Tratados Embajador Juan Miguel Bákula Patiño” (ANT) con Código 0503-A.

Conforme se aprecia en el Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) convocó a una conferencia para examinar la situación actual del derecho de los tratados, e incorporar los resultados de su examen en un convenio internacional y otros instrumentos que pudiera considerar pertinentes (Naciones Unidas, 1969, p. 307). Es así que se adoptó el texto de la CVDT, resaltando la importancia de los tratados como fuente de derecho internacional, y además por el hecho que la codificación y el desarrollo progresivo del derecho de los tratados contribuyen a lograr los propósitos de paz, seguridad y cooperación internacional (CVDT, 1969).

La CVDT recogió las principales prácticas relacionadas al derecho de los tratados en 1969. De esta manera, reguló normas generales relacionadas a:

Figura 01

División esquemática de la CVDT



Nota: El gráfico refleja la cantidad de artículos dedicados a cada Parte en la CVDT, resaltando la “Parte V” con 31 artículos.

Las disposiciones de la CVDT representan un importante avance al codificar diversas prácticas relacionadas que venían siendo ya ejecutadas por los Estados, con principios tales como el *pacta sunt servanda* (preámbulo, art. 26 de la CVDT) o buena fe (preámbulo, art. 26, art. 31, art. 46.2 de la CVDT). Sin embargo, y entendiendo no solo la imposibilidad práctica de codificar la totalidad de las regulaciones relacionadas a tratados sino también a la posibilidad que la práctica de ésta se vaya ampliando con el paso del tiempo, el párrafo final del preámbulo señala expresamente que “las normas de derecho internacional consuetudinario continuarán rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones de la CVDT” (1969).

Finalmente, cabe señalar que al ratificar la CVDT, el Perú formuló una declaración respecto a la misma, precisando lo siguiente:

Para el Gobierno del Perú, la aplicación de los artículos 11, 12 y 25 de la Convención deben entenderse en concordancia y con sujeción al proceso de suscripción, aprobación, ratificación, adhesión y entrada en vigencia de tratados que dispone su ordenamiento constitucional. (2000)

Esta declaración se formuló en la medida que la C93 (vigente cuando el Perú ratificó la CVDT) estableció un procedimiento legislativo interno para la aprobación de tratados que regulen ciertos supuestos, el cual se encuentra detallado en el artículo 56 del mencionado cuerpo normativo. Los alcances y las disposiciones relativas al procedimiento constitucional interno para la eventual entrada en vigor del tratado suscrito serán desarrolladas en la sección correspondiente a la C93.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (1986). A fin de complementar las disposiciones establecidas en la CVDT, particularmente referidas a la ausencia de mención de las OI como sujetos con capacidad para celebrar tratados entre Estados y OI (o entre estas últimas), la CDI estudió la materia y posteriormente convocó a una conferencia internacional a fin de analizar esta materia. Como resultado de los estudios y los debates llevados a cabo, se terminó adoptando la CVDTOI, la cual fue abierta a firma el 21 de marzo de 1986.

El artículo 85.1 de esta Convención (1986) estableció que su entrada en vigor estaba supeditada a la ratificación por parte de treinta y cinco estados, situación que todavía no ocurre. A la fecha, hay treinta y tres estados¹ y doce organizaciones internacionales² que han ratificado la CVDTOI; sin embargo,

¹ México, Colombia, Argentina, Uruguay, Senegal, Liberia, Gabón, Australia, Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Estonia, Bielorrusia, Moldavia, Bulgaria, Chipre, Grecia, España, Alemania, Países Bajos, Bélgica, Suiza, Liechtenstein, Italia, Austria, Croacia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Malta, Albania, Portugal y Palestina.

² Agencia Internacional de Energía Atómica, Organización de Aviación Civil Internacional, Interpol, Organización Internacional del Trabajo, Organización Marítima Internacional,

éstas últimas no se contabilizan para efectos de la entrada en vigor establecida en el artículo 85 antes citado³.

Como su nombre lo indica, esta Convención regula las relaciones desde la óptica del derecho de los tratados entre Estados y OI, o entre OI. Este ámbito de aplicación fue retirado de la CVDT, privilegiándose que los Estados negocien un “instrumento independiente, cuya codificación y desarrollo progresivo se convierta en un medio para fortalecer el orden jurídico en las relaciones internacionales y para servir los propósitos de Naciones Unidas”, teniendo en consideración la importancia de los tratados como mecanismos que permitan el desarrollo de las relaciones internacionales y aseguren condiciones para la cooperación pacífica entre los Estados (CVDTOI, 1986).

Esta norma es relevante porque recoge muchas disposiciones de la CVDT e incluso replica su estructura y adapta su contenido, pues como señala Aust (2014), la CVDTOI cubre los mismos tópicos que la CVDT hasta su artículo 73 (p. 348). La CVDTOI crea un nuevo instrumento que recoge la práctica de los Estados respecto a sus relaciones con y entre organizaciones internacionales. De esta manera, el análisis de las disposiciones generales sobre el derecho de los tratados y en la sección correspondiente a la propuesta normativa presentada por la presente investigación, tendrá en consideración muchas de sus disposiciones, las cuales – como se ha indicado – son también recogidas en la CVDT.

Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, Organización de las Naciones Unidas, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Unión Postal Universal, Organización Mundial de la Salud y Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

³ La información antes indicada puede ser revisada en la página web de la Recolección de Tratados de las Naciones Unidas, en la siguiente dirección web:

<https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&clang=en#1>

Costumbre Internacional. Siguiendo a Díez de Velasco (2013), la costumbre es una práctica “seguida por los sujetos internacionales y generalmente aceptada por éstos como derecho”, de lo que se desprende que hay dos elementos: el elemento material (repetición de actos o práctica uniforme e invariable) y el llamado elemento espiritual (convicción que se trata de una práctica con obligación jurídica) (p. 136). La costumbre es un derecho no escrito, derivado de la práctica aceptada como derecho, que a su vez está compuesta por dos elementos: la práctica general de la conducta y que esta conducta sea aceptada como derecho (característica definida también como *opinio iuris*).

Para Salmón (2017), el elemento material “consiste en la conjunción de tiempo y espacio” (p. 113), donde el factor tiempo implica la consistencia de la práctica, mientras que el factor espacio se refiere a la extensión de la práctica (lo que a su vez podría adoptar diversas formas), pudiendo ser generales o particulares. Respecto al elemento subjetivo, esta es “la convicción jurídica de los Estados de que una práctica es obligatoria o aceptada como derecho” (Salmón, 2017, p. 115), no implicando necesariamente “que se trata de la práctica general y constante de un uso con la convicción de estar cumpliendo con una norma jurídica ya existente, sino con la convicción de que dicha práctica es jurídicamente correcta” (Novak & García-Corrochano, 2016, p. 96).

En el 64° período de sesiones de la CDI (llevado a cabo en el año 2012), se incluyó el tema “Formación y prueba del derecho internacional consuetudinario”, tema que se trabajó por los siguientes años hasta que en el año 2018 la CDI presentó su informe conteniendo el proyecto de conclusiones en relación a la identificación del derecho internacional consuetudinario. Este proyecto fue acogido con beneplácito por la AGNU a través de la Resolución A/RES/73/203 del 20 de diciembre de 2018, lo que revela la importancia de la costumbre como fuente generadora de derecho.

Esta importancia se revela también en la medida que, en su oportunidad, la CVDT y la CVDTOI cristalizaron (para la época en la cual se aprobaron) en un documento la costumbre que seguían los estados respecto a los tratados. Esa práctica, evidentemente y con el desarrollo y evolución del derecho internacional sobre la materia, ha avanzado. En ese supuesto, es la costumbre la herramienta que recoge preliminarmente el consenso internacional respecto a determinados temas, como sería por ejemplo la “Guía de la Práctica sobre Reservas a los Tratados”, herramienta que no solo complementa lo dispuesto en la CVDT, sino también recoge la práctica de los Estados a la fecha de su adopción.

Lo antes expuesto refleja la relevancia de la costumbre en el derecho de los tratados, al ser una herramienta que dinamiza el derecho internacional y permite la eventual cristalización de figuras del derecho de los tratados, mostrando así su pertinencia en materia de codificación y el desarrollo progresivo del Derecho Internacional. Las normas incluidas en los tratados con mayor participación de países en el mundo son, justamente, tratados que han codificado conductas que – para ese entonces – ya tenían un carácter universal, como es el caso de la CVDT.

Según Gutiérrez y Cervell (2017), la relación entre la costumbre y los tratados se rige por los principios de *lex posterior derogat anteriori* y *lex posterior generalis non derogat priori specialis* (p. 125), estableciéndose en su concepción una relación compleja y dinámica a la vez, pues:

a veces convergen y coexisten con modalidades diversas, en otras divergen y chocan; cuando es así, el resultado varía, pues en algunas circunstancias la costumbre (en cuanto *ius cogens*) puede anular o poner fin a un tratado o conducirlo a su desuetudo, pero en otros casos un tratado puede demoler una costumbre o crear una *lex specialis*. (p. 125)

La costumbre tiene una relevancia fundamental en el derecho internacional. Esto es así puesto que:

En primer término, se puede afirmar que prácticamente todo el D.I. (derecho internacional) general que rige en la S.I. (sociedad internacional) está formado por normas consuetudinarias y principios generales del Derecho (...) las normas de carácter universal contenidas en los tratados son normalmente, como veremos en la pregunta 3 de este capítulo, costumbres que han sido codificadas, cristalizadas o generadas por los mismos. (Diez de Velasco, 2013, pp. 136–137)

Además, Diez de Velasco (2013) sostiene que la costumbre también resulta de importancia para el derecho internacional puesto que constituye el fundamento del derecho internacional (y el *consuetudo est servanda* como norma base de este derecho), y además porque pese al proceso de clasificación y al trabajo de distintos sujetos de derecho internacional, la codificación es “lenta e incompleta” (p. 137). Teniendo ello en consideración, se refleja el motivo de por qué se desarrolla únicamente los tratados y costumbre como las principales fuentes normativas del derecho internacional, al ser las principales y más importantes.

Disposiciones Generales Relacionadas al Derecho de los Tratados

Como se ha indicado con anterioridad, la CVDT (1969) define al tratado como 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” (art. 2.1.a). El segundo elemento que debe considerarse al hacer referencia a los tratados es el llamado “derecho de los tratados” que puede definirse como el conjunto de normas, tanto de carácter internacional como de carácter nacional, que gobiernan todo el período de vida de los tratados, desde que se forman hasta que terminan, incluyendo todo tipo de alteraciones que hayan podido experimentar (Remiro Brotóns, 1987, p. 39). Sin perjuicio de lo antes

mencionado, normalmente se entiende al derecho de los tratados como parte del derecho internacional.

De estas normas, los tratados son la fuente por excelencia del Derecho Internacional (Remiro Brotóns, 1987, p. 28). Los tratados tienen, a su vez, diversos elementos que la caracterizan y diferencian de otras figuras como los acuerdos interinstitucionales y los acuerdos internacionales de naturaleza no jurídica. Siendo esto así, en esta sección se analizarán las principales disposiciones generales que caracterizan a los tratados, que se encuentran a su vez también regulados en la CVDT, el llamado Tratado de Tratados, que sistematizó la práctica internacional que se venía realizando sobre los tratados.

Capacidad Para Celebrar Tratados. El derecho para celebrar tratados, o *ius ad tractatum*, constituye la expresión más importante de la personalidad jurídica de los Estados en el plano internacional, obtenido en virtud de su soberanía (Remiro Brotóns, 1987, p. 49). Esta definición es la que puntualmente presenta la CVDT (1969), la que por su lado señala que la capacidad para celebrar tratados es inherente a los Estados (art. 6). Esta capacidad de celebrar tratados no solo se limita a los Estados, sino también puede ser ejercida – por derivación de los Estados – por otros sujetos de derecho internacional como es el caso de las OI. Sin embargo, mientras la capacidad de los Estados es plena, otros sujetos del Derecho Internacional (tales como las OI) tienen esta capacidad limitada al ámbito de sus funciones específicas (Pardavé, 2016, p. 8).

La capacidad a la cual hace referencia el artículo 6 de la CVDT refiere a dos elementos de la celebración de tratados: (i) el primero refiere a que la capacidad es un requisito esencial para la validez del tratado, pues la validez depende de la capacidad de las partes, y (ii) un Estado no puede denominarse como tal si no tiene la capacidad inherente para celebrar tratados (Villiger, 2009, pp. 128–129). Esta capacidad implica, señala Villiger, el “poder de reclamar o conferir derechos y obligaciones a otros sujetos de derecho internacional” (2009,

p. 129). Como se ha señalado con anterioridad, “la capacidad para celebrar tratados emana de su existencia misma como persona jurídica internacional” (2009, p. 129).

Plenos Poderes. La CVDT (1969) define los plenos poderes como aquellos instrumentos que emanan de la autoridad competente de un Estado, por el que se inviste a una o varias personas para ejercer la representación del Estado en las etapas de negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado, a fin de expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, o para ejecutar cualquier otro acto relacionado (art. 2.1.c). Los plenos poderes se entregan generalmente a nombre de alguno de los “Tres Grandes” (Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Ministro de Relaciones Exteriores), y ya con éstos, la persona investida de representación podrá comprometer al Estado (Kolb, 2016, p. 39).

El tener “plenos poderes” no debe generar confusión que se trata de una habilitación de alcance ilimitado, sino que se trata de una autoridad que puede ser limitada mediante instrucciones especiales para eventos particulares (Kolb, 2016, p. 39). Adicionalmente, y como señala Villiger (2009), al emplear la CVDT el término “documento” en vez de instrumento, genera que los plenos poderes también puedan tener formas simplificadas (p. 86), lo que facilita la producción y el uso de éstas por los Estados. La CVDT hace referencia a los plenos poderes en sus artículos 2, 7, 12, 14, 67 y 77.

El artículo 7 de la CVDT (que regula los plenos poderes) contribuye a proteger la certidumbre que debe existir en las relaciones internacionales, al definir quiénes son las personas que cuentan con autorización para obligar a su Estado. Esto es así pues, como parte de los complejos procedimientos para la elaboración de tratados, “la concesión de plenos poderes sirve como indicador del compromiso de las partes de obligarse por el tratado” (Villiger, 2009, p. 146). Los plenos poderes, así, “tienen por objeto proteger los intereses de todos los

Estados partes de un tratado, así como la integridad del depositario” (Naciones Unidas, 2013b, p. 7).

Proceso de Formación de los Tratados. El proceso de formación de los tratados (también denominado de “celebración de tratados”) según Remiro Brotóns (1987) está referido “al conjunto de actos mediante los cuales se concibe, gesta y nace un tratado” (p. 69). El proceso de formación de un tratado pasa analíticamente por lo menos por dos fases: una fase inicial que cubre los procesos de negociación, adopción y autenticación de un texto en el que las personas que negocian alcanzan un acuerdo, y una fase final que está compuesta por la manifestación de voluntad del sujeto en estar obligado por las disposiciones del tratado, y el perfeccionamiento de la voluntad al ofrecer constancia de ella a las demás partes del acuerdo (Remiro Brotóns, 1987, p. 69).

Como señalan Novak y García-Corrochano (2016), la celebración de un tratado “es el acto o conjunto de actos (procedimiento) por cuyo intermedio un sujeto de Derecho Internacional participa en la elaboración de un tratado y manifiesta su consentimiento en obligarse por él frente a su contraparte” (p. 162). Así, se entiende que la “celebración” (el artículo 6 de la CVDT señala que los Estados tienen la capacidad intrínseca de celebrar tratados), incluye el proceso de negociación, adopción, autenticación, y expresión de consentimiento.

La CVDT regula, en sus artículos 9 a 17, diversas disposiciones relacionadas al proceso de formación y celebración de tratados, las cuales pueden también adaptarse a la voluntad de las partes. El derecho internacional es dúctil sobre el mecanismo utilizado para la celebración de los tratados, pudiendo darse a través de un procedimiento breve y poco complejo, tal como los acuerdos internacionales por intercambio de notas sin ratificación, o los tratados con instrumentos formales, que deben cumplir con diferentes etapas tanto en el ámbito internacional como en el ámbito interno de los Estados

(Pardavé, 2016, p. 10). Sin embargo, como se desarrollará más adelante, en el Perú se busca evitar celebrar tratados sin ratificación interna.

En la presente sección se analizará en primer lugar el inicio del proceso de formación de tratados (negociación, adopción y autenticación). Posteriormente, se hará un breve comentario a la etapa intermedia (llámese, al proceso de perfeccionamiento interno). Finalmente, se desarrollará la última etapa (manifestación del consentimiento) y también sobre diversas disposiciones como reservas y declaraciones interpretativas (formuladas junto con la manifestación del consentimiento) y entrada en vigor.

Etapas de Negociación. La primera fase del proceso de formación de tratados está signada por la negociación, que consiste en “participar en la elaboración del texto de un tratado, proponiendo, discutiendo, contra ofertando o aceptando propuestas para las cláusulas que han de componerlo” (Remiro Brotóns, 1987, p. 72).

Sin perjuicio que no hay regulación expresa en la CVDT, corresponde indicar que la negociación “debe realizarse en base al principio de buena fe, teniendo en consideración elementos subjetivos como la capacidad, formación y habilidad del representante, y elementos objetivos como el peso político, económico y militar del Estado que se representa” (Novak & García-Corrochano, 2016, p. 163). En esta etapa se discute los alcances y los puntos que eventualmente serán materia de acuerdo entre las partes.

Etapas de Adopción. Si las negociaciones resultan exitosas, este resultado favorable lleva a la adopción, momento en el cual los participantes de la negociación muestran su conformidad sobre el texto negociado. Como señala Remiro Brotóns (1987), adoptar es “consentir la redacción definitiva del acuerdo” (p. 82).

Para Novak y García-Corrochano (2016), la adopción del texto (cuyo trámite se encuentra referido en el artículo 9 de la CVDT), es “el procedimiento

por el que se establece el proyecto de texto que contiene el acuerdo al que han llegado los negociadores” (p. 167). En otras palabras, refieren los autores antes citados, “la adopción significa únicamente acuerdo sobre el proyecto de texto del Tratado” (p. 167).

Etapa de Autenticación. En esta etapa, según Remiro Brotóns (1987), los negociadores “certifican que el texto adoptado es correcto y auténtico, y lo establecen de manera definitiva” (p. 86). La autenticación “presupone la adopción y constituye su manifestación documental”, revistiendo de las “formalidades protocolares la determinación de la voluntad de los negociadores de considerar definitiva e inalterable la redacción del tratado” (p. 86).

La autenticación, regulada en el artículo 10 de la CVDT, constituye “un procedimiento que consiste en declarar que el texto redactado corresponde a la intención de los negociadores, y que ellos lo consideren como definitivo” (Nguyen et ál., 2009, p. 148). Como señala la CDI, la etapa de autenticación es aquella en la que el documento sobre el cual las partes han alcanzado un acuerdo, queda definitivamente establecido como el texto final del tratado y no pudiendo ser modificado, certificándose el documento genuino (Naciones Unidas, 1967, pp. 214–215).

Etapa de Perfeccionamiento Interno. Tras la etapa de autenticación, y con anterioridad a la etapa de manifestación del consentimiento del Estado en estar obligado por las disposiciones contenidas en el tratado, se abre una etapa intermedia consistente en la revisión del tratado “a la luz del derecho interno de cada Estado, para determinar si su celebración requerirá o no un acto interno de aprobación previa” (Abugattās, 2019, p. 212). Este proceso es conocido en el Perú como “perfeccionamiento interno de los tratados” (Abugattās, 2019, p. 212).

Por su parte, y como se desarrollará más adelante, la Directiva N° 001-DGT/RE-2013 define al perfeccionamiento interno como todos aquellos “actos dispuestos por la legislación interna destinados a la aprobación y ratificación de

los acuerdos internacionales suscritos por el Estado peruano, y su posterior incorporación al Derecho nacional” (Resolución Ministerial 0115/RE-2013, 2013). Lo que caracteriza esta etapa, como podemos apreciar, es que se trata de acciones realizadas al interior del Estado y que tienen como objetivo final el formar la voluntad del Estado en el plano interno para que luego el Estado se obligue internacionalmente.

Manifestación del Consentimiento. La etapa final del proceso de formación de los tratados está compuesta por la manifestación del consentimiento, en tanto es el momento en el cual las partes – luego de haber acordado un texto, y haber cumplido con la revisión y la conformidad de los procedimientos al interior del Estado para obtener la aprobación del tratado – expresan su deseo de estar obligados por las disposiciones del tratado. La CVDT (1969) dispone el reconocimiento de la libertad de forma en la manera en cómo los estados deciden manifestar su deseo de estar obligado por las disposiciones del tratado, al indicar que el consentimiento “puede manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido” (art. 11).

Cabe señalar que la práctica internacional distingue usualmente en la manifestación del consentimiento para tratados multilaterales, para los cuales usualmente se requiere el depósito de un instrumento de ratificación, adhesión, aceptación, entre otros; de los tratados bilaterales, para los cuales puede ser suficiente la remisión de notas diplomáticas por ambas partes o el canje de los instrumentos de ratificación, según establezca el propio tratado. Adicionalmente, la práctica peruana tiene ciertas particularidades que se derivan de su Derecho interno y que deben distinguirse del perfeccionamiento interno.

Sin perjuicio de mayor desarrollo en la sección pertinente, la Ley N° 26647 (1996) establece que en el ámbito nacional el Presidente de la República

ratifica internamente a través de un DS (art. 2). Por otra parte, en el ámbito internacional se procede conforme a lo que disponga el tratado o la etapa en la que el mismo se encuentre (ya sea a través de la aceptación, ratificación o adhesión, lo que se manifiesta de forma distinta en los tratados multilaterales y los bilaterales). En el caso del Perú, además se evita que el consentimiento sea a sola firma.

Reservas y Declaraciones Interpretativas. La CVDT (1969) define a la reserva como una:

declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado. (art. 2.1.d)

La reserva tiene como objetivo “excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en relación con el Estado reservante, alterando el contenido y alcance de los derechos y obligaciones de las partes” (Remiro Brotóns, 1987, p. 210).

Estas reservas pueden ser exclusorias o modificatorias. Mediante las reservas de exclusión, un Estado procura apartarse de la obligación de aplicar ciertas cláusulas de un tratado, ya sea una o varias cláusulas, pero sin poder excluir partes enteras de un tratado (Remiro Brotóns, 1987, p. 210). Las reservas de modificación, por su parte, tienen como objetivo “reducir, restringir o limitar los efectos jurídicos de disposiciones determinadas de un tratado” (Remiro Brotóns, 1987, p. 211). Estas reservas, sean exclusorias o modificatorias, cambiarán las relaciones con la otra parte, de la manera y con los alcances contenidos en la reserva (CVDT, 1969, art. 21.1.a).

Las reservas no son el único tipo de declaraciones que se pueden formular al manifestarse el consentimiento del Estado en estar obligado por las

disposiciones de un tratado. Otra figura es el de las declaraciones interpretativas, figura mediante la cual se imputa a una disposición una determinada interpretación entre otras varias que pudieran formularse (Remiro Brotóns, 1987, p. 211).

Este tipo de declaración – al no encontrarse limitada por las disposiciones señaladas en la CVDT referidas a las reservas – puede incluso formularse en tratados que no consienten reservas, como sucede en el caso de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (donde en su artículo 309 se impide en principio formular reservas, y en el artículo 310 se habilita la formulación de declaraciones) (Remiro Brotóns, 1987, p. 212).

Cabe señalar que la CVDT y la CVDTOI plantearon algunos artículos relacionados a las reservas a los tratados, pero no se cubrieron diversos aspectos que resultan de importancia capital para el derecho de los tratados, tales como la diferencia existente entre las “reservas” y las “declaraciones interpretativas”, el régimen aplicable a las objeciones planteadas sobre las reservas, entre otras. Así, tras años de trabajo la CDI adoptó la última versión de la “Guía de la Práctica Sobre las Reservas a los Tratados”, donde se plantearon diversas recomendaciones respecto a las reservas, declaraciones interpretativas, entre otras (Naciones Unidas, 2013a, p. 44).

En el caso peruano, al adherirse a la CVDT el Perú planteó una declaración (2001) (denominada “reserva”), respecto a los alcances de los artículos 11 (“Formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado”), 12 (“Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la firma”) y 25 (“Aplicación provisional”) de la CVDT, señalando que sus disposiciones debían “entenderse en concordancia y con sujeción al proceso de suscripción, aprobación, ratificación, adhesión y entrada en vigencia de tratados que dispone su ordenamiento constitucional” (p. 1)

Obligatoriedad y Aplicabilidad de los Tratados

Aplicación Provisional. La aplicación provisional de un tratado:

consiste en la observancia de todas o algunas de sus disposiciones antes de su entrada en vigor, normalmente a partir de la fecha de autenticación del texto o data inmediatamente posterior, presumiéndose que cada parte conserva la facultad de poner fin unilateralmente a dicha aplicación mediante la notificación a los demás de su intención de no llegar ya a ser parte en el tratado. (Remiro Brotóns, 1987, pp. 248–249)

La regulación propuesta por la CVDT (1969) sobre la materia, señala que el tratado se aplicará de manera provisional, antes que entre en vigor, en caso así lo acuerden las partes o lo disponga el Tratado (art. 25.1). Adicionalmente, la CVDT señala se establece que la aplicación provisional culminará cuando el tratado entre en vigor, cuando una parte notifique que no será parte del tratado, o como lo dispongan las partes (art. 25.2).

Cabe señalar que en el año 2012, la CDI decidió incluir en su programa de trabajo el tema “Aplicación provisional de los tratados”, nombrando como Relator Especial al jurista mexicano Juan Manuel Gómez Robledo. Como se desprende del Informe de la CDI A/76/10, en la 3549ª sesión de la CDI, que ocurrió el 26 de julio de 2011, dicha comisión examinó el informe del Comité de Redacción y aprobó la “Guía para la Aplicación Provisional de los Tratados, que incluyen el proyecto de directrices y un proyecto de anexo con ejemplos de disposiciones sobre la aplicación provisional” (Naciones Unidas, 2011, p. 56)

La mencionada Guía tiene como ámbito de aplicación a la aplicación provisional de los tratados, ya sea por Estados o por OI (Directriz 1). A lo largo de las doce directrices aprobadas, la CDI logra consolidar importante normativa derivada básicamente de la práctica consuetudinaria de los Estados en materia de aplicación provisional. Adicionalmente, la Guía tiene como anexos diversos ejemplos de disposiciones sobre la aplicación provisional de los tratados, lo que

tiene como objetivo que los Estados puedan aplicar fácilmente estas disposiciones “modelo” al utilizar la figura de la aplicación provisional.

Entrada en Vigor. La entrada en vigor consiste en aquel “momento en que un tratado adquiere plena eficacia jurídica, esto es, deviene en obligatorio y es susceptible de aplicación, entre unos contratantes que a partir de ese momento son llamados partes” (Remiro Brotóns, 1987, p. 243). Sobre este punto, la CVDT (1969) señala que un tratado “entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores” (art. 24), dejando plena libertad a las partes para decidir los mecanismos por los cuales el tratado desplegará plenamente sus efectos.

Recogiendo lo dispuesto por el artículo 24 de la CVDT, el “Manual de Tratados preparado por la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos de Naciones Unidas” recoge la práctica internacional relacionada a la forma en cómo entran en vigor los tratados en el ámbito multilateral. Se refiere así a tres supuestos: cuando es definitiva, cuando es para un Estado, y cuando es provisional (Naciones Unidas, 2013, pp. 23–25). Teniendo en consideración el Manual antes citado, la práctica de los Estados se refleja de la siguiente manera:

Tabla 1

Práctica estatal en materia de entrada en vigor

Entrada en vigor definitiva	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando una cantidad fija de Estados haya realizado el depósito de sus instrumentos de ratificación, aprobación, aceptación o adhesión, y que se encuentren en poder del depositario; • En un momento determinado, después de que cierta cantidad de Estados (definido ya sea por cantidad, porcentaje, proporción u otro mecanismo de contabilidad) realice el depósito de sus instrumentos de ratificación, aprobación, aceptación o adhesión, y que se encuentren en poder del depositario; • Cuando se cumplan determinadas condiciones, la entrada en vigor definitiva ocurre en una fecha específica.
Entrada en vigor para un Estado	<ul style="list-style-type: none"> • En un momento determinado luego que el Estado ha firmado de manera definitiva el tratado, o haya depositado su instrumento de ratificación, aprobación, aceptación o adhesión. • Cuando el Estado firme de manera definitiva el tratado o deposite su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, el tratado entrará en vigor para ese Estado en la fecha en que realice la conducta antes mencionada.

Entrada en vigor provisional	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados pueden empezar a aplicar provisionalmente un Tratado que no ha alcanzado las estipulaciones para que entre en vigor de manera definitiva. Las partes, en ejercicio de su libre voluntad, establecen cuáles son las condiciones que deben operar para que se configure la entrada en vigor provisional. • La entrada en vigor provisional es diferente a la aplicación provisional de los tratados. La diferencia fundamental se centra en que (i) la aplicación provisional se da con anterioridad a la entrada en vigor del tratado, (ii) a partir de la aplicación provisional una de las partes puede retirarse sin consecuencias, a diferencia de la entrada en vigor, y (iii) la entrada en vigor provisional puede utilizarse para la aplicación por un tiempo determinado del tratado, sin tener que ponerle un plazo de inicio y fin al tratado.
------------------------------	---

La CVDT (1969) establece que un tratado entrará en vigor “de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores” (art. 24.1), y en caso no exista tal disposición, el tratado “entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado” (art. 24.2). Esta etapa de entrada en vigor es importante, puesto que establece cuándo es que el tratado “adquiere eficacia jurídica plena y, por lo tanto, fuerza obligatoria entre las partes” (Novak & García-Corrochano, 2016, p. 185). Si bien en la etapa de entrada en vigor las partes deben dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el tratado, deben además abstenerse de actos en virtud de los cuáles se frustren el objeto y el fin del tratado (CVDT, 1969, art. 18).

Interpretación de Tratados. De acuerdo con Diez de Velasco (2013), la interpretación es requerida usualmente “si los términos y las cláusulas empleados en un negocio jurídico o en una norma – en este caso en los Tratados – no son claros, y tiene por objeto determinar el verdadero sentido y el alcances de tales términos” (p. 208). Sin embargo, en el derecho internacional la doctrina también apunta a que la interpretación se realiza cada vez que se debe determinar el sentido de la norma, incluso si se concluye que el sentido es claro (Kolb, 2016, p. 128).

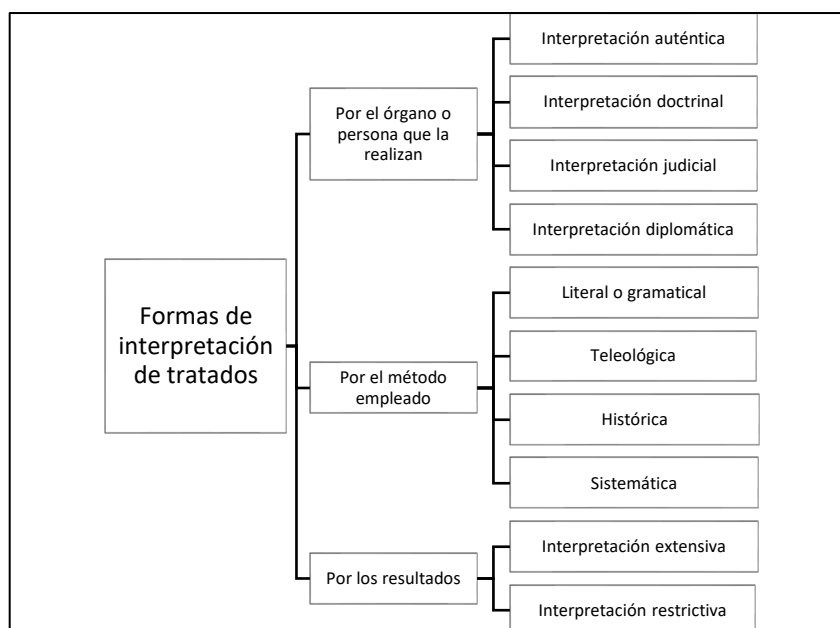
La interpretación tiene como objetivo primordial el descifrar la real voluntad de compromiso o acuerdo alcanzado entre las partes (Remiro Brotóns

et al., 2010, p. 374). Sin embargo, antes de realizar la interpretación del tratado, deben necesariamente de realizarse dos preguntas: quién puede interpretar un tratado, y cómo llevar adelante la interpretación del tratado (Novak & García-Corrochano, 2016, p. 210).

Diez de Velasco (2013) propone distinguir las formas de interpretación de la siguiente manera (p. 209):

Figura 02

Formas de interpretación de tratados



La regulación en la CVDT relacionada a la interpretación de los tratados está contenida en los artículos 31, 32 y 33. El artículo 31 señala que un tratado “deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin” (CVDT, 1969). El primer elemento (buena fe) es uno de los principios básicos que gobiernan la creación de obligaciones legales, requiriendo que las partes del tratado actúen de manera honesta, justa y razonable, evitando beneficiarse de manera injusta (Villiger, 2009, p. 425).

El segundo elemento se corresponde al “sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en su contexto”. Sobre ello, Villiger (2009)

indica que el sentido corriente es el punto de partida del proceso de interpretación, correspondiente al significado regular y/o usual del término materia de interpretación (p. 426). La aplicación de la regla del sentido corriente implica que está prohibido realizar interpretaciones sobre aquello que no lo necesite (Diez de Velasco, 2013, p. 210), por lo que la referencia al sentido “ordinario” o “natural” de los términos “hace referencia a su significado “regular, “normal” o “acostumbrado”” (Novak & García-Corrochano, 2016, p. 216). Así, estos términos deben ser analizados en su contexto, no de forma aislada.

El último término en el artículo 31.1 hace referencia al “objeto y fin” del tratado. Esto incluye los objetivos del tratado, su naturaleza y sus fines, mostrando un mecanismo de acercamiento teleológico o funcional respecto a las disposiciones del tratado (Villiger, 2009, p. 427). Siguiendo a Remiro Brotóns et al. (2010):

Lejos de arriesgar la distorsión o la modificación del acuerdo original de las partes, la atención que se presta al objeto y fin del tratado asegura la mayor efectividad compatible con el sentido ordinario de sus términos dentro de su contexto; se trata, en definitiva, de satisfacer el fin querido por las partes dentro de los límites de las disposiciones que han convenido. (p. 377)

Para Novak y García-Corrochano (2016), los términos “objeto y fin” son sinónimos, por lo que “para determinar el verdadero objeto y fin de tratado, será de particular relevancia – como ya se indicó – analizar el preámbulo de dicho instrumento, donde suele señalarse el objeto que el tratado persigue alcanzar” (p. 222). Realizar la interpretación del objeto y fin del tratado junto a la buena fe, garantizarán la efectividad de sus términos (*ut res magis valeat quam pereat*) (Villiger, 2009, p. 428).

Existen otros criterios de interpretación adicionales a los antes mencionados, y que están señalados en el artículo 31 de la CVDT. El primero

está relacionado a la conducta ulterior de las partes, donde “no solo el acuerdo expreso sino también la práctica ulterior seguida en la aplicación del tratado se entenderán como una prueba objetiva sobre el acuerdo existente entre las partes respecto de su verdadero sentido y alcance” (Novak & García-Corrochano, 2016, p. 222). Otro es la aplicación de normas pertinentes del Derecho Internacional (CVDT, art. 31.3.c), en tanto el tratado no es un acuerdo aislado, sino que forma parte del sistema normativo del derecho internacional (Diez de Velasco, 2013, p. 212).

Adicionalmente, en virtud a lo dispuesto en el artículo 32 de la CVDT, Novak y García Corrochano (2016) señalan como reglas de interpretación complementaria de tratados a los trabajos preparatorios y a las circunstancias de la celebración de los tratados (p.223). Estas reglas se usarán en caso se “quiera confirmar la interpretación obtenida de la aplicación de los principios principales o, si de la aplicación de los principios principales obtenemos un resultado ambiguo, oscuro, absurdo o irrazonable” (Novak, 2013, p. 82).

Finalmente, cabe señalar que la interpretación a la cual se hace referencia en esta sección se refiere a la interpretación de tratados en el ámbito internacional, lo que difiere de la interpretación de normas legales que se realiza en el ámbito nacional de los Estados. Esto responde a que, pese a que ambos puedan contener obligaciones jurídicas o dispongan ciertos comportamientos para determinados sujetos, difieren (i) en su origen, (ii) en su naturaleza, (iii) en sus alcances, y (iv) en su obligatoriedad.

En tal sentido, los mecanismos de interpretación realizados por los Estados basados en sus normas internas no son de aplicación para el ámbito internacional. Cabe recordar que los Estados no pueden invocar sus normas internas para incumplir con las disposiciones de un tratado (CVDT, 1969, art. 27), situación que podría derivar de alguna interpretación divergente de ciertas

disposiciones de un tratado, que se realice a partir de normas internas de alguno de los Estados partes.

Enmienda. La enmienda puede ser definida como “toda modificación formal de las cláusulas de un tratado potencialmente extensibles a todas las partes en él” (Remiro Brotóns et al., 2010, p. 338). Las partes de un tratado, previo acuerdo entre ellas, tienen la facultad de enmendar el tratado (CVDT, 1969, art. 39), debiendo seguirse ciertas reglas particulares en caso la enmienda se plantee en tratados multilaterales (CVDT, 1969, art. 40).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 39 de la CVDT, una enmienda puede cumplir con los elementos de la definición de un tratado y, a su vez, constituir un nuevo tratado, o puede no cumplir con tales elementos y no configurarse como un tratado (Aust, 2014, p. 233). Cabe señalar que:

En la concepción manifestada en esta Convención la diferencia fundamental entre la enmienda y la modificación consiste en que la primera es un proceso de revisión abierta a todos los Estados contratantes, mientras que la segunda está reservada sólo a un grupo de ellos. (Diez de Velasco, 2013, p. 216)

Lo antes señalado es también compartido por Novak y García-Corrochano (2016), para quienes el término “enmienda” alude al cambio de las disposiciones de un tratado con respecto a todas las partes, mientras que la “modificación” se emplea para los acuerdos concertados únicamente entre algunas de las partes (p. 349). Finalmente, si bien las disposiciones antes mencionadas corresponden a enmiendas o modificaciones que se pactan con posterioridad, es posible que las partes puedan plantearlas luego que el tratado sea adoptado, pero antes que entre en vigor.

Al respecto, el Manual de Tratados preparado por la sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos de Naciones Unidas señala:

Cuando un tratado no haya entrado en vigor no será posible enmendarlo con arreglo a sus propias disposiciones, Cuando los Estados convengan en que el texto de un tratado necesita ser revisado, ulteriormente a la aprobación del tratado, pero antes de su entrada en vigor, los signatarios y las partes contratantes pueden reunirse para aprobar acuerdos o protocolos adicionales a fin de resolver el problema. Si bien las partes contratantes y los signatarios desempeñan un papel esencial en esas negociaciones, no es desacostumbrado que participen todos los países interesados. (Naciones Unidas, 2013b)

Nulidad, Suspensión y Terminación. La regulación sobre la nulidad, suspensión y terminación es la que ha merecido mayor atención por parte del a CVDT, habida cuenta que es la parte “más amplia y también la más compleja y farragosa” (Remiro Brotóns et al., 2010, p. 309), regulándose aquellos supuestos donde el Tratado o las obligaciones que de él emanen han ingresado a un período de crisis (Diez de Velasco, 2013, p. 218).

En tal sentido, se analizará por separado cada una de las disposiciones contenidas entre los artículos 42 y 72 de la CVDT, la parte mayormente regulada conforme se aprecia de la Figura 1.

Nulidad. Las causales de nulidad de los tratados “son una serie de defectos esenciales que socavan las raíces mismas del tratado en el momento mismo de su conclusión” (Remiro Brotóns, 1987, p. 428). Los supuestos de nulidad contemplados en la CVDT pueden clasificarse de la siguiente manera (Remiro Brotóns, 1987, pp. 428–429):

Tabla 2

Causales de nulidad de los tratados y rigor de sus consecuencias

Tópico	Artículo	Subsanable
La competencia para expresar la voluntad del sujeto	Violación de disposiciones del derecho interno relativas a la competencia para celebrar tratados (art. 46), inobservancia por el representante de una restricción específica de sus poderes (art. 47).	Subsanable
La validez del consentimiento	Error (art. 48), dolo (art. 49), corrupción del representante (art. 50) o coacción sobre el mismo (art. 51)	Subsanable
La sanción de actos graves contrarios al derecho internacional	Amenaza o uso ilícito de la fuerza sobre un Estado u Organización Internacional para obligarla a consentir un tratado (art. 52)	Insubsanable
Licitud del objeto	Oposición del tratado con una norma de <i>ius cogens</i> (art. 53)	Insubsanable

La Tabla 2 recoge las “causas de nulidad absoluta, en las que no cabe la confirmación o convalidación del tratado nulo, y causas de nulidad relativa o anulabilidad, respecto de las que sí es posible esta eventualidad” (Diez de Velasco, 2013, p. 219).

Suspensión. La suspensión implica el cese provisional y temporal de la observancia en la aplicación de un tratado, no suponiendo un cese definitivo (como sucede con la terminación), sino que el tratado sigue existiendo, y volverá a tener efectos en la medida que las causales que motivaron la suspensión desaparecen, o así lo deciden la voluntad de las partes (Remiro Brotóns, 1987, p. 509).

La CVDT (1969) señala que un tratado podrá suspenderse conforme a lo dispuesto en el tratado, o en la oportunidad que establezcan las partes, previa consulta con las demás partes contratantes (art. 57). Adicionalmente, se considera un tratado suspendido en caso las mismas partes alcancen un tratado ulterior sobre la misma materia, y en el mismo indican su deseo de suspender los efectos del tratado original (art. 59.2).

La suspensión no solo puede darse por voluntad de las partes, sino también por causales extrínsecas. La CVDT (1969) señala como causales de suspensión la violación del tratado (art. 60), porque su cumplimiento sea

imposible (art. 61), o por un cambio fundamental de las circunstancias, que haya ocurrido en relación a las condiciones existentes al celebrarse el tratado (art. 62).

En estos casos, la suspensión se configura como un derecho que se reconoce a las partes que no han generado estas causales con comportamientos inconsistentes con sus obligaciones internacionales (Remiro Brotóns, 1987, p. 514). Señala el mismo autor que el deseo de conservación del tratado (a través de la suspensión) se presenta como opción, ante la posibilidad de terminarlo en los casos de violación grave o de cambio fundamental de las circunstancias (1987, p. 514).

Terminación. El artículo 54 de la CVDT (1969) establece que un tratado podrá terminar conforme a lo dispuesto en el tratado, o en la oportunidad que establezcan las partes, siempre que antes se consulte a las demás partes contratantes. El tratado también puede terminar en la eventualidad que las partes alcancen un acuerdo ulterior sobre la misma materia, y se desprenda del nuevo tratado el deseo de las partes de que el acuerdo se rija por el nuevo instrumento, o que las disposiciones del nuevo tratado sean incompatibles con el antiguo tratado, a tal punto que ambos tratados no puedan aplicarse de forma simultánea (CVDT, 1969, art. 59.1).

Se considera que un tratado ha terminado o se ha extinguido en la medida que han desaparecido las obligaciones asumidas por las partes, pudiendo terminar también “porque su propio texto lo dispone o por algún tipo de situación no relacionada con el consentimiento de las partes, como causas naturales o traumáticas para la terminación” (Salmón, 2017, p. 108). Para Novak y García-Corrochano (2016), las causales para la terminación (aplicables también a la suspensión, desarrollado en el acápite anterior) pueden clasificarse en: (i) intrínsecas (por lo dispuesto en el tratado, la denuncia de este o la reducción del número de partes que formaban parte del tratado), (ii) extrínsecas (consentimiento de las partes, ruptura de relaciones diplomáticas, celebración de

un tratado posterior, violación grave del tratado, imposibilidad subsiguiente de cumplimiento y cambio fundamental de las circunstancias) (pp. 305–334).

La terminación de los tratados implica, siguiendo el artículo 70.1 de la CVDT (1969), eximir a las partes de la obligación de continuar ejecutando el tratado, sin que esto afecte algún derecho, obligación o situación jurídica de las partes que se haya creado por la ejecución del tratado antes de su terminación. A diferencia de la nulidad, que corroe las raíces del tratado (efectos *ex tunc*), la terminación se vincula a circunstancias sobrevenidas con posterioridad a su conclusión (efectos *ex nunc*) (Remiro Brotóns, 1987, p. 465).

Como se indicó en el párrafo inicial de la presente sección, las partes tienen plena libertad para decidir sobre la terminación de los tratados en los que sean partes. Como recogen Remiro Brotóns et al. (2010):

Las partes en un tratado pueden prever o decidir en cualquier forma, fecha y condición su terminación o la suspensión de su aplicación, pudiendo ésta tener lugar: 1) de conformidad con las disposiciones del tratado; o 2) por acuerdo posterior de las partes. (p. 321)

El origen de la terminación se da en “situaciones sobrevenidas cuando el Tratado conserva aún su validez o en decisiones de las Partes, posteriores a su entrada en vigor” (Diez de Velasco, 2013, p. 221). Por ello la terminación es distinta de la nulidad, donde los vicios se encuentran al inicio del proceso de celebración del tratado.

Registro. En el ámbito internacional, las etapas de publicación y registro están reguladas en los artículos 80 de la CVDT y 102 de la Carta de las Naciones Unidas. En el caso del registro, casi la totalidad de tratados multilaterales recogen cláusulas de registro, cosa que no sucede necesariamente con la misma intensidad en el caso de los tratados bilaterales (Remiro Brotóns et al., 2010, p. 275). El registro no constituye una condición necesaria para la formación o validez de los tratados, teniendo como única consecuencia el hecho que no puedan invocarse las disposiciones del Tratado ante los Órganos de las Naciones Unidas (Remiro Brotóns et al., 2010, p. 275)

En el ámbito interno, en materia de registro, el ROF del MRE establece en su artículo 128 que la Dirección General de Tratados (DGT) es el órgano de línea encargado de “dictar las normas y lineamientos técnicos para la adecuada suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados, y mantener el registro y archivo único de los tratados y demás instrumentos internacionales suscritos por el Perú” (DS 135-2010-RE, 2010).

El registro de los instrumentos internacionales a los cuales se ha hecho mención en el párrafo previo se realiza en el ANT, siendo que el MRE – a través de la DGT – revisa permanentemente los instrumentos internacionales que se encuentran registrados en el banco de datos antes mencionado (MRE, s/f). Los procedimientos relativos al registro de los tratados (y que se encuentran a cargo de la DGT) se encuentran detallados en el Manual de Procedimientos de la entidad. Cabe señalar que, si bien las Directivas señaladas en el párrafo anterior hacen referencia en su título al registro de tratados, esta materia no es desarrollada en los mencionados documentos.

Publicidad. Novak y García-Corrochano (2016) señalan que “la publicación ha sido, desde hace mucho, condición esencial para que el tratado pueda ser aplicado sin cuestionamientos” (p. 190). El objetivo de publicar los tratados es evitar los llamados “tratados secretos”, estableciéndose como sanción la imposibilidad de invocar el tratado ante órgano alguno de las Naciones Unidas, situación que es distinta a la regulación ante la Sociedad de Naciones, cuyo Pacto establecía que en la medida que el tratado no esté publicado, entonces no era obligatorio (Pastor, 2020, p. 138).

En el ámbito interno, la publicidad de las normas es una garantía esencial en todo Estado Constitucional de Derecho, ya que la publicidad de las mismas permite no solo determinar su vigencia, sino también “garantizar la seguridad jurídica en todo el ordenamiento constitucional” (TC, 2020, p. 16). En esta misma sentencia se establece, a su vez, que la interpretación sistemática de los artículos 51° y 109° de la C93 establece que la publicación de una ley determina finalmente su eficacia, vigencia y obligatoriedad (TC, 2020, p. 11).

El Tribunal Constitucional (TC) estableció que en la medida que los tratados tienen condición de norma legal, deben también cumplir con los requisitos antes mencionados. Así, la publicación del tratado constituye un requisito fundamental para su vigencia y eficacia dentro del ordenamiento jurídico (TC, 2012, p. 7). De esta manera:

17. En ese sentido, el Tribunal es de la opinión que para compatibilizar los efectos de la aplicación del artículo 24.1 del Convenio de Viena, Sobre el Derecho de los Tratados (sic), con las exigencias derivadas del artículo 51° de la Constitución, las autoridades nacionales competentes están en la obligación de adoptar todas las medidas necesarias y adecuadas para hacer coincidir la fecha de entrada en vigencia de un tratado con su publicación previa en el Derecho interno, de modo que problemas de esta naturaleza no generen la responsabilidad del Estado

en el ámbito internacional, y la ineficacia del tratado en el ámbito interno.

(TC, 2012, p. 7).

Conforme a lo mencionado por Remiro Brotóns (1987), gracias a la publicidad íntegra de los tratados se impiden dos situaciones: (i) que la publicación acabe amparando protocolos adicionales, u otros documentos que contengan, tras una variada terminología, otras obligaciones que no se encuentran en el cuerpo del tratado; y (ii) que la alusión a un tratado en una disposición interna pueda interpretarse, a efectos de su aplicación, como publicación por quienes anhelan esquivarla (p. 272).

Marco Específico del Derecho Interno en Materia de Tratados

En la presente sección, se analizará la normativa nacional relacionada al derecho de los tratados, partiendo de la norma superior del ordenamiento jurídico peruano (la C93), hasta el Manual de Procedimientos de la DGT. Posteriormente, se analizará la normativa de tres países (Bolivia, España y México), los países de habla hispana que cuentan con una Ley de Tratados o similares. Esta información posteriormente será utilizada para el desarrollo de los capítulos 2 y 3 del presente trabajo de investigación.

Normativa Peruana Sobre el Derecho de los Tratados

En la presente sección se hará referencia a la normativa nacional identificada respecto a los tratados. Para tal efecto se ha utilizado como documento base el “Compendio de Normas Relativas a los Tratados en el Perú” (2019) preparado por la DGT del MRE, la cual recopila los instrumentos que regulan la normativa sobre los tratados en el Perú.

Constitución Política del Perú de 1993. La C93 entró en vigor el 31 de diciembre de 1993, sustituyendo a la Constitución Política del año 1979 (C79). La C93:

es la norma fundamental y guía primordial del ordenamiento jurídico peruano, ordenando los poderes del Estado y estableciendo los límites del

ejercicio del poder y el ámbito de libertades y derechos fundamentales, así como los objetivos positivos y las prestaciones que el poder debe cumplir en beneficio de la comunidad. (TC, 2006b, p. 4)

En virtud del principio de supremacía constitucional, es considerada como la norma jerárquicamente superior por encima de las demás, definiendo el sistema de fuentes formales de Derecho (TC, 2006b, p. 5). Así, la C93 es la norma fundamental peruana.

De acuerdo con el máximo intérprete de la Constitución, la *lex superior* constituye una norma jurídico-política *sui generis*, al tener una doble naturaleza: como norma política (en atención a que crea y ordena al Estado y los poderes públicos que la conforman y concede sus principales competencias) y como norma jurídica (en atención a que define cómo se “crea” el derecho en el ordenamiento peruano, y a su vez es la base que concede validez y legitimidad a todo el ordenamiento jurídico peruano) (2003b, pp. 2–3).

La sección correspondiente a los tratados está contenida (aunque no limitada) en el Capítulo II del Título II de la C93, específicamente en los artículos 55, 56 y 57. Adicionalmente, la C93 tiene otras disposiciones que resultan de interés para el presente trabajo, por su relación con el derecho de los tratados, encontrándose estos en los artículos 102, 118 y 200.4, a ser analizados a continuación.

Sobre los Tratados y el Procedimiento de Perfeccionamiento Interno (Artículos 55, 56 y 57 de la C93). Los tratados son, además de fuente de Derecho Internacional, fuente normativa en el ámbito nacional, porque así lo dispone la C93, a diferencia de otras normas producidas en el ámbito interno del Perú.

Para ello, “la C93 (a diferencia de otras formas normativas), prevé la técnica de la recepción o integración de los tratados en el derecho interno” (TC,

2006a, p. 30), conforme indica la C93, que señala que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional (C93, 1993, art. 55).

Novak (1998) señala que el artículo 55 corrigió el error contenido en el artículo 101 de la C79, el cual restringía el concepto de “tratado” a los acuerdos de carácter internacional que se suscribían únicamente entre Estados (p. 253). Como se ha mencionado en la sección correspondiente, si bien la CVDT limita sus alcances a los acuerdos celebrados entre Estados, esto no restringe ni mucho menos elimina el valor jurídico de los acuerdos celebrados por los Estados con otros sujetos de derecho internacional (piénsese por ejemplo en los acuerdos suscritos con OI), pues sencillamente se hizo así por una cuestión de orden. Al eliminarse esta restricción respecto al aspecto subjetivo de celebración de tratados, la C93 innovó frente a la C79.

La C93 establece que los tratados que el Perú celebra deben pasar por un proceso, conocido como “perfeccionamiento interno”, a efecto que los órganos competentes del Estado participen en el proceso de toma de decisión necesario para que el Perú pueda obligarse por los referidos tratados. La Directiva 002-DGT/RE-2013, aprobada por Resolución Ministerial 0231/RE-2013 (2013), desarrollada a detalle más adelante, señala que el perfeccionamiento interno consiste en todos aquellos “actos dispuestos por la legislación interna destinados a la aprobación y ratificación de los acuerdos internacionales suscritos por el Estado peruano, y su posterior incorporación al Derecho nacional” (art. V.d).

Las disposiciones constitucionales relacionadas al proceso de perfeccionamiento interno están señaladas en los artículos 56 y 57 de la C93 (1993):

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

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

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

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

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

Estos artículos establecen tres vías para lograr el perfeccionamiento interno de los tratados, lo que va a corresponder en caso: (i) el tratado exija la aprobación del Congreso, y con posterioridad sea ratificado por el Presidente de la República (artículo 56, en adelante “vía agravada”), (ii) el tratado pueda ser celebrado, ratificado o adherido directamente por el Presidente de la República, únicamente debiendo dar cuenta al Congreso de la República (CR) (primer párrafo del artículo 57, en adelante “vía simplificada”); y (iii) el tratado deba seguir el proceso de reforma constitucional (segundo párrafo del artículo 57, en adelante “vía de reforma constitucional”).

A. Vía agravada

El artículo 56 de la C93 (1993) señala aquellos supuestos en los cuales algunos tratados celebrados por el Perú deberán ser previamente aprobados por CR, antes que el Presidente de la República ratifique el tratado. Las materias a las cuales hace referencia el artículo 56 antes mencionado, son las siguientes:

- Derechos Humanos.
- Soberanía, dominio e integridad del Estado.
- Defensa Nacional.
- Obligaciones Financieras del Estado.
- Los que crean, modifican o suprimen tributos.
- Los que exigen modificación o derogación de alguna ley.
- Los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

Este es un “sistema de “lista positiva”, que se encuentra “plasmado también en el artículo 94 (1) de la Constitución Española; 53 de la Constitución Francesa; 80 de la Constitución italiana; 59 (2) de la Ley Fundamental de Bonn; entre otros” (Novak, 1998, p. 258).

La finalidad de contar con este listado es reducir los supuestos en los que se pueda generar duda o confusión sobre la necesidad o no de la aprobación previa del CR. En tal sentido, cuando un tratado cuente con alguna disposición referida a alguno de los seis supuestos antes señalados, deberá primero ser aprobado por el CR.

Esta nueva regulación por parte de la C93 modificó los alcances de la C79, referida al proceso de perfeccionamiento interno de los tratados. Al respecto, Novak (1998) señala:

En efecto, la Constitución del 79 establecía en su artículo 102 que los tratados debían ser aprobados por el congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República; mientras el artículo 104 señalaba que

el presidente podía celebrar y ratificar tratados, sin la previa aprobación del congreso "en materias de su exclusiva competencia". La referencia a "materias de exclusiva competencia" originó una serie de problemas, tal como ocurrió cuando el Poder Ejecutivo celebró a sola firma los denominados convenios pesqueros con la Unión Soviética en 1988 o cuando se suscribió el conocido convenio antidrogas en 1991. (p. 258)

Como puede apreciarse, la redacción de la nueva C93 superó los problemas de interpretación que tenía la C79, "referida a cuáles eran los tópicos respecto a los cuales el Presidente de la República podía celebrar tratados por la vía ejecutiva y sin necesitar la aprobación del CR" (Novak, 1998, p. 258). Sin embargo, es importante precisar que la nueva redacción de la actual C93 presenta nuevos desafíos para los funcionarios especializados en la práctica del derecho de los tratados en el Perú, los cuales se analizan en el presente trabajo.

B. Vía simplificada

El artículo 57 de la C93 señala en su primer párrafo que el Presidente de la República podrá celebrar, ratificar o adherirse a tratados (sin el requisito de la aprobación previa del CR), siempre que éstos no estén en alguno de los supuestos contemplados en el artículo 56 de la C93. No obstante ello, con posterioridad deberá darse cuenta al CR, a fin de que la mencionada entidad del Estado realice el control parlamentario correspondiente.

En esa línea, Novak (1998) establece que el presidente "ratifica un tratado cuando (...) decide finalmente asumir las obligaciones y derechos allí consagrados", y "se adhiere a un tratado, cuando el Estado no ha participado en la etapa de formación del mismo, pero quiere incorporarse a él posteriormente" (1998, p. 263). Esta afirmación debe matizarse con lo indicado por el artículo 2 de la Ley N° 26647, donde se indica que el Presidente de la República no solo cumple con el procedimiento externo de "ratificación", sino también cumple con la emisión de normativa para la aplicación en el ámbito interno.

C. Vía de reforma constitucional

Finalmente, el artículo 57 de la C93 (1993) señala en su segundo párrafo que los tratados que afecten disposiciones constitucionales deben ser aprobados por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, constituyendo un paso previo y necesario para la ratificación por parte del Presidente de la República. El procedimiento que rige la reforma de la Constitución a la cual hace referencia el artículo 57, está regulado en el artículo 206 de la C93:

Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral. (C93, 1993)

Lo que el artículo 57 únicamente dispone es que el perfeccionamiento interno de aquellos tratados que puedan afectar otras disposiciones de la C93 deberá seguir el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, lo que no implica *per se* que la C93 deba modificarse (Abugattās, 2019, p. 241). Adicionalmente, la “aprobación por referéndum” no colisiona con lo dispuesto en el artículo 32 de la C93, en atención que la prohibición indicada en el último párrafo del artículo 32 hace referencia solo a los “tratados internacionales en vigor”, no a los que todavía no han entrado en vigor. Finalmente, es importante

resaltar que en los casi veintinueve años de vigencia de la C93, la “vía de reforma constitucional”, aún no ha sido utilizada.

Sobre las Atribuciones del CR Relativos a los Tratados (Artículo 102 de la C93). El artículo 102.3 de la C93 establece que es atribución del CR el “aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución” (1993). Esta conformidad se refleja de dos maneras:

- En el caso del proceso legislativo, aprobando o rechazando los tratados que versen sobre los tópicos señaladas en el artículo 56 de la C93.
- En el caso del proceso de reforma constitucional, participando conforme al artículo 206 de la C93. La participación se dará con la aprobación (o rechazo) del tratado en la(s) legislatura(s) ordinaria(s) correspondiente(s).

En el caso de la vía simplificada, esta no se enmarca en el contenido del artículo 102.3 de la C93, en la medida que se trata de un control parlamentario político *ex post* a la manifestación de voluntad por parte del Estado. El CR de esta manera, únicamente puede ejercer control político sobre los tratados bajo el régimen de la vía simplificada.

Sobre las Atribuciones del Presidente de la República Relativas a los Tratados (Artículo 118 de la C93). El artículo 118.11 de la C93 (1993) señala que el Presidente de la República “dirige la política exterior y las relaciones internacionales, y celebra y ratifica tratados”.

El desarrollo de los alcances de “política exterior y relaciones internacionales”, así como sus facultades respecto a los tratados, se analizarán en secciones posteriores. Respecto a “celebra y ratifica tratados”, esto debe entenderse desde dos aspectos:

- La “celebración de tratados” hace referencia a todo el procedimiento de formación del tratado (negociación, adopción, autenticación y manifestación del consentimiento en obligarse por el Tratado, así como su entrada en vigor). En tal sentido, se aprecia que el Presidente de la República tiene la responsabilidad principal en materia de tratados.
- El “ratifica tratados” hace referencia a un aspecto puntual del proceso de perfeccionamiento interno, que es detallado en la Ley N° 26647 referida a la ratificación realizada por parte del Presidente de la República. En este caso el Presidente “ratifica” en dos oportunidades: (i) luego que el CR aprueba el tratado mediante Resolución Legislativa (RL), y (ii) cuando el tratado es aprobado directamente por el Presidente. En ambos casos, el Presidente “ratifica” internamente el tratado a través de Decreto Supremo, y además emite el respectivo instrumento de ratificación en el ámbito internacional, siempre que el tratado requiera un depósito o canje de instrumentos de ratificación.

Sobre las Acciones de Garantía Constitucional Aplicables a los Tratados (Artículo 200 de la C93). El artículo 200.4 de la C93 establece como una de las garantías constitucionales la acción de inconstitucionalidad, que “procede contra 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)” (C93, 1993). Este tipo de proceso (junto con el de acción popular) tiene como objeto la protección del principio de supremacía constitucional de manera abstracta y objetiva, buscando garantizar la Constitución desde su óptica como norma jurídica (Landa, 2018, p. 28).

El proceso de inconstitucionalidad cumple tres roles fundamentales, según Landa (2018):

- Rol pacificador, al resolver el conflicto que se genera entre los órganos con facultades legislativas (los tres niveles del Poder Ejecutivo, el CR) y los sujetos objeto de las normas mencionadas, en tanto que la aprobación de normas potencialmente incompatibles con la Constitución puede generar conflictos de diversa índole (económicos, políticos y sociales). El TC elimina el conflicto al resolver la controversia definiendo la constitucionalidad de la medida.
- Rol ordenador, al ser un proceso público donde la discusión de la constitucionalidad se realiza con la participación de las partes legitimadas y está abierto a que la población pueda interpretarla, siendo la única y definitiva solución la emitida por el TC.
- Rol valorativo, en tanto el TC valora no solo los argumentos planteados por las partes, sino también la conflictividad que subyace al caso concreto. En atención a este rol, el TC define los diversos intereses y posiciones en controversia, a fin de integrarlas a partir de una interpretación armónica de la Constitución. (pp. 176-177)

Si el TC declara la “inconstitucionalidad del tratado” y ordena su inaplicación, la decisión tomada resultará internamente vinculante para los miembros de la Administración Pública, por lo que deberán dejar de aplicar el tratado. Sin embargo, esto generará que en el ámbito internacional el Perú incumpla con las obligaciones a las cuales se comprometió en el tratado, generando responsabilidad internacional. El artículo 27 de la CVDT (1969) prohíbe que las partes invoquen su derecho interno a fin de justificar su incumplimiento respecto a un tratado, por lo que no podrá invocarse la sentencia del TC como argumento para incumplir un tratado.

Adicionalmente, se debe recordar también que “las sentencias fundadas recaídas en el proceso de inconstitucionalidad dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian. Tienen alcances generales y carecen de efectos

retroactivos” (*Ley N° 31307*, 2021, art. 80). En la medida que el proceso de inconstitucionalidad ataca a las normas con rango de ley (en este caso, los tratados):

- No se discuten los alcances de la RL (artículo 56 de la C93) o el DS (artículo 57 de la C93) que aprueban internamente el tratado.
- Tampoco se discute o se deja sin efecto el tratado en el ámbito internacional, puesto que normas de derecho interno no pueden dejar sin efecto acuerdos que se han celebrado válidamente en ese ámbito.

Si bien el tratado puede quedar sin efecto en el ámbito nacional, lo cierto es que el tratado sigue siendo válido en el ámbito internacional y estando en vigor. Si el TC declara inconstitucional el tratado y los órganos internos dejan de cumplir con sus disposiciones y generan incumplimientos, se producirá entonces una situación en la cual el Estado peruano puede eventualmente incurrir en responsabilidad internacional. Al respecto, Salmón (2017) establece que la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno en la esfera internacional implicará la imposibilidad de invocar disposiciones internas para incumplir con obligaciones internacionales (2017, p. 128).

Sobre la Jerarquía de los Tratados en la C93. La C79 (1979) regulaba expresamente que en caso exista conflicto entre los tratados y las leyes, los primeros prevalecen sobre los segundos (art. 101), y en caso se trate de tratados relativos a derechos humanos, estos instrumentos internacionales tendrían la misma jerarquía jurídica que la C79 (art. 105).

También regulaba la posibilidad que el Presidente de la República celebre acuerdos internacionales “sobre materias de su exclusiva competencia” sin contar con la aprobación previa del CR (art. 104). Estos tratados fueron denominados “Convenios Internacionales Ejecutivos” (*Ley N° 25397*, 1992, art. 27), los cuales tendrían el rango de decreto supremo, y en caso existiera un

conflicto con otro decreto supremo, dichos Convenios Internacionales Ejecutivos prevalecerían frente a éstos (*Ley N° 25397, 1992, art. 29*).

Esta regulación quedó sin efecto con la promulgación de la C93. En relación a la jerarquía de los tratados, la C93 (1993) establece únicamente que “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”(art. 55). Respecto a la jerarquía de los tratados en la normativa nacional, esta pregunta la responde indirectamente el artículo 200.4 de la C93 (1993): podrá interponerse demanda de inconstitucionalidad contra las normas que tienen rango de ley, entre las cuales se menciona (junto a las leyes, decretos legislativos, entre otras) a los tratados en caso contravengan a la C93, ya sea en la forma o en el fondo.

El constituyente no diferenció entre los tratados “complejos” (que antes de ser ratificados por el Ejecutivo, son aprobados por el Legislativo) y los tratados “ejecutivos” (celebrados por el Ejecutivo con cargo a dar cuenta al Legislativo) al determinar el rango de ley de los tratados (García-Corrochano, 2013, p. 119). Sin embargo, respecto a los tratados de derechos humanos, (que es uno de los supuestos que son aprobados por el CR, conforme al artículo 56.1 de la C93), el TC ha indicado que la Cuarta Disposición Final y Transitoria estableció que este tipo de tratados sirven para interpretar los derechos y libertades reconocidos por la C93 (TC, 2006a, p. 31). En la misma sentencia, el TC señala que los tratados de derechos humanos se encuentran en la primera categoría normativa, solo por debajo de la C93 y las leyes de reforma constitucional (TC, 2006a, p. 59).

Sin perjuicio de lo antes señalado, se debe resaltar que esta sentencia no constituye precedente vinculante que obligue a los demás poderes del Estado. La argumentación planteada por el TC respecto al rango constitucional de los tratados de derechos humanos no está en el *ratio decidendi* de la sentencia emitida en el proceso de inconstitucionalidad que fue planteada contra la Ley N°

27971 (que facultó el nombramiento de profesores aprobados en el Concurso Público autorizado por la Ley N° 27491), sino formó parte del *obiter dictum* de ésta.

Sobre los conceptos de *ratio decidendi* y *obiter dictum*, tenemos:

En el sistema de precedentes el primer paso es declarar los hechos substanciales —rechazando aquellos que no lo son— para la determinación del principio normativo sobre el cual el juzgador fundamenta su decisión, es decir, la *ratio decidendi*. A contrario sensu, el *obiter dictum* (*obiter dicta*, en plural) se compone del análisis, razonamientos y principios invocados por el juzgador en un caso concreto pero que no constituyen el principio normativo sobre el cual se basa su decisión, y por tanto no representa la parte obligatoria del precedente, ni vinculante para casos posteriores (Ferrer Mac-Gregor et al., 2014, p. 957).

Siguiendo a Salmón (2002), pese a los intentos de interpretar el rango constitucional de los tratados a partir de la Cuarta Disposición Final y Transitoria o bien a través del artículo 3 de la Constitución, lo cierto es que la C93 “no consagra de manera clara el rango constitucional de los tratados de derechos humanos” (p. 68).

Siendo esto así, y sin perjuicio del reconocimiento de rango legal que se realiza sobre los tratados, la C93 no regula expresamente los mecanismos de resolución de las antinomias que se presentan entre tratados y normas internas (García-Corrochano, 2013, p. 118), y tampoco sobre si los tratados de derechos humanos tienen mayor jerarquía al interior del sistema normativo peruano. La atribución de un determinado valor o jerarquía al tratado por parte de un Estado solo tiene validez para el Estado que la realiza, pero en ningún caso autoriza a que dicha atribución de un valor pueda invocarse para dejar de cumplir con las obligaciones del tratado (García-Corrochano, 2013, p. 122).

Al ser la *norma de normas*, la C93 constituye el punto de partida para cualquier análisis sobre la pertinencia legislativa de toda materia en el Perú. Por este motivo, se realizó un análisis puntual de todas las referencias pertinentes al derecho de los tratados en la C93. En las siguientes secciones se realizará un análisis de los demás instrumentos internos (desde leyes hasta resoluciones) cuyos contenidos tienen estrecha relación con la sección estudiada.

Ley N° 29158 ('Ley Orgánica del Poder Ejecutivo'). El 20 de diciembre de 2007 fue publicado en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 29158 ("Ley Orgánica del Poder Ejecutivo"). Esta norma (2007) estableció:

... los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización (art. 1).

Para efectos del presente trabajo, se realizará un análisis funcional del Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado. Cabe recordar que el Estado Peruano es una república democrática, social e independiente, con un gobierno unitario, representativo y descentralizado (C93, 1993, art. 43), donde el Presidente de la República es el Jefe de Estado y personifica a la nación peruana (C93, 1993, art. 110). Según el artículo 8.1 de la Ley N° 29158, las funciones específicas en materia de tratados del Presidente de la República son:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del Perú, los tratados, leyes y demás disposiciones legales.
- l) Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, celebrar y ratificar tratados.

Las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) son las mismas disposiciones que están señaladas en el artículo 118 de la C93 (numeral 1 y 11, respectivamente), por lo que corresponde remitirse a los comentarios realizados en los acápites precedentes relacionados a los numerales ya mencionados.

Al ser esta Ley N° 29158 aquella que regula la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo (C93, 1993, art. 106), y al formar el Presidente de la República y el MRE parte de este (Ley 29158, 2007, arts. 2.1 y 2.4) entonces se encuentran también bajo sus alcances. Resulta por tanto pertinente conocer los artículos que se encuentran relacionados a ambos y que tengan directa incidencia en materia de derecho de los tratados en el Perú, los cuales se desarrollarán más adelante.

Reglamento del Congreso. La C93 (1993) establece que el CR “elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley” (art. 94), no debiendo causar confusión su denominación de “reglamento” pues dicho término se usa en la medida que el CR es el único organismo que aprueba su propia ley orgánica (TC, 2017, p. 9). Esta posición es pacífica⁴, tal como lo indica el TC:

23. En primer lugar, la estructura y funcionamiento de los Poderes del Estado gozan de reserva de ley orgánica de acuerdo a los siguientes criterios. En el caso del Congreso de la República, prima facie, debe considerarse que, conforme al artículo 94 de la Constitución, el Congreso de la República se regula por su reglamento, que tiene fuerza de ley, constituyendo este hecho una excepción a la regla de que, en principio,

⁴ Cabe señalar que el Pleno del Congreso de la República aprobó el 11 de octubre de 2017 el Informe 02-2007-2008-CCYR/P.JVQ-CR de la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante el cual se concluyó que “el Reglamento del Congreso es una fuente formal de Derecho que tiene naturaleza de Ley Orgánica”, y, como consecuencia de ello, añadió: “La aprobación y modificación del Reglamento del Congreso de la República debe efectuarse mediante el voto conforme de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso”.

los Poderes del Estado se regulan por ley orgánica. Sin embargo, es pacífico asumir que dicho reglamento goza de naturaleza equivalente a la ley orgánica. (TC, 2005, p. 13)

Definida su naturaleza jurídica (esto es, similar al de una ley orgánica), se realizará el análisis del Texto Único Ordenado del Reglamento del CR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 30 de mayo de 1998. Los artículos pertinentes para la presente investigación son el 76 (“Requisitos especiales”) y 92 (“Procedimiento de control sobre los tratados ejecutivos”).

Sobre el Procedimiento para la Presentación de Propuestas de Ley (Artículo 76 del Reglamento del Congreso). El artículo 76 del Reglamento del Congreso está enmarcado en el Capítulo IV (Procedimientos Parlamentarios) Sección Primera (Procedimiento Legislativo), y establece específicamente cuáles son los requisitos especiales que deben cumplir las proposiciones de ley, además de los requisitos generales señalados en el artículo 75 del referido documento. Al respecto, teniendo en consideración el rango legal que en general tienen los tratados, el inicio del procedimiento señalado en el artículo 56 de la C93 se da con la presentación de una propuesta de ley, que en el caso de los tratados deberá contener (además de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso):

f) Las proposiciones de resolución legislativa para la aprobación de tratados, de acuerdo al artículo 56 de la Constitución Política, deben ir acompañadas por el texto íntegro del instrumento internacional, sus antecedentes, un informe sustentatorio que contenga las razones por las cuales el Poder Ejecutivo considera que debe ser aprobado por el Congreso, la opinión técnica favorable del sector o sectores competentes y la resolución suprema que aprueba la remisión del tratado al Poder Legislativo.

Cabe señalar que la redacción original del mencionado inciso (que fuera cambiado por la RL 017-2003-CR, con fecha de publicación 05 de diciembre de 2003) requería que las propuestas de RL para la aprobación de tratados debían contar únicamente con el texto íntegro del tratado y sus antecedentes, gracias a lo cual el legislador tendría mayor información para el análisis del tratado propuesto.

Sobre el Procedimiento Para el Control Sobre los Tratados

Aprobados Conforme con el Primer Párrafo del Artículo 57 de la C93

(Artículo 92 del Reglamento del Congreso). La redacción original del artículo 92 del Reglamento del Congreso establecía que el Presidente de la República debía, en el plazo de veinticuatro horas (o en el término de la distancia) con posterioridad a la celebración del tratado, dar cuenta por escrito la Congreso o a la Comisión Permanente sobre los Tratados Internacionales a los cuales haya dado curso. Esta disposición fue modificada mediante RL 017-2003-CR publicada el 5 de diciembre de 2003, pasando a ser la nueva redacción del artículo 92 la siguiente:

Procedimiento de control sobre los tratados ejecutivos. Artículo

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

Los tratados internacionales ejecutivos no pueden contener pactos que supongan modificación o derogación de normas constitucionales o que tienen rango de ley, o que exijan desarrollo legislativo para su cumplimiento. Dentro de los tres (3) días útiles

posteriores a su celebración, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los tratados internacionales ejecutivos a que dé curso. La omisión de este trámite suspende la aplicación del convenio, el cual, si ha sido perfeccionado con arreglo a las normas del Derecho Internacional, no surte efectos internos.

Realizado el trámite a que se refiere el párrafo anterior, y a más tardar dentro de los tres (3) días útiles, el Presidente del Congreso remite copia a las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores del Congreso de la República las que estudian y dictaminan los tratados internacionales ejecutivos puestos en su conocimiento en el plazo de treinta (30) días útiles; verificando si ha cumplido con lo dispuesto por los artículos 56 y 57 de la Constitución Política y la presente Resolución Legislativa.

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

En la primera sesión siguiente a la recepción de los dictámenes de las Comisiones Dictaminadoras que recomiendan dejar sin efecto un tratado internacional ejecutivo, el Presidente del Congreso lo pone en consideración del Pleno o de la Comisión Permanente. Si el Congreso aprueba los términos del dictamen negativo, emite resolución legislativa dejando sin efecto el tratado, lo que notifica al Presidente de la República para que dentro de los cinco (5) días útiles siguientes corra aviso a las demás partes. Una vez publicada la resolución legislativa, el tratado pierde vigencia interna.

Sin perjuicio del aviso a las demás partes del tratado, el Presidente de la República al recibir la decisión del Congreso, puede

tramitar el tratado en vía de subsanación, conforme lo establece el artículo 56 de la Constitución Política.

El Presidente de la República puede someter a consulta de las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores del Congreso, el texto de los tratados internacionales ejecutivos que proyecte celebrar o ratificar, a fin de que éstas los estudien.

La opinión de las citadas comisiones no condiciona al Presidente de la República.

Se advierte que la redacción del nuevo artículo 92 del Reglamento del Congreso es similar a lo establecido en la – tácitamente derogada – Ley N° 25397, anterior a la C93. La similitud entre ambos dispositivos se refleja entre ocho párrafos del artículo 92 y seis artículos de la ley 25397, como se detalla en la siguiente figura:

Tabla 3

Comparación entre el artículo 92 del Reglamento del Congreso y la Ley 25397

Artículo 92 (redacción actual)	Ley 25397
<p>(Primer Párrafo) Los tratados internacionales que celebre o ratifica y adhiere el Presidente de la República al amparo del artículo 57 de la Constitución Política se denominan "Tratados Internacionales Ejecutivos" para efectos internos, aun cuando fuere diferente la denominación que en los mismos convenios internacionales se expresen, y sólo pueden versar sobre materias distintas a las contempladas en el artículo 56 de la Constitución Política.</p>	<p>Artículo 27.- Los convenios internacionales que celebre o ratifica y adhiere al Presidente de la República al amparo del artículo 104 de la Constitución Política se denominan "Convenios Internacionales Ejecutivos" para efectos internos, <u>aún</u> cuando fuere diferente la denominación que en los mismos convenios internacionales se exprese, y sólo pueden versar sobre materias de su exclusiva competencia.</p>
<p>(Segundo Párrafo) Los tratados internacionales ejecutivos no pueden contener pactos que supongan modificación o derogación de normas constitucionales o que tienen rango de ley, o que exijan desarrollo legislativo para su cumplimiento. Dentro de los tres (3) días útiles posteriores a su celebración, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los tratados internacionales ejecutivos a que dé curso. La omisión de este trámite suspende la aplicación del convenio, el cual, si ha sido perfeccionado con arreglo a las normas del Derecho Internacional, no surte efectos internos.</p>	<p>Artículo 28.- Los convenios internacionales ejecutivos no pueden contener pactos que supongan modificación o derogación de normas constitucionales o legales o exijan desarrollo legislativo para su cumplimiento, ni preceptos sustantivos en materia de derechos humanos ni compromisos de reforma de la organización y los procesos judiciales.</p>

<p>(Tercer Párrafo) Realizado el trámite a que se refiere el párrafo anterior, y a más tardar dentro de los tres (3) días útiles, el Presidente del Congreso remite copia a las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores del Congreso de la República las que estudian y dictaminan los tratados internacionales ejecutivos puestos en su conocimiento en el plazo de treinta (30) días útiles; verificando si ha cumplido con lo dispuesto por los artículos 56 y 57 de la Constitución Política y la presente Resolución Legislativa.</p> <p>(Cuarto Párrafo) En caso de incumplimiento del Presidente de la República al trámite previsto en este artículo, ello no impide el control parlamentario con arreglo a la presente norma.</p>	<p>Artículo 31.- Realizado el trámite a 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 artículo 104 de la Constitución Política y los artículos 27 y 28 de la presente ley.</p> <p>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.</p>
<p>(Quinto Párrafo) En la primera sesión siguiente a la recepción de los dictámenes de las Comisiones Dictaminadoras que recomiendan dejar sin efecto un tratado internacional ejecutivo, el Presidente del Congreso lo pone en consideración del Pleno o de la Comisión Permanente. Si el Congreso aprueba los términos del dictamen negativo, emite resolución legislativa dejando sin efecto el tratado, lo que notifica al Presidente de la República para que dentro de los cinco (5) días útiles siguientes corra aviso a las demás partes. Una vez publicada la resolución legislativa, el tratado pierde vigencia interna.</p>	<p>Artículo 32.- 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.</p>
<p>(Sexto Párrafo) Sin perjuicio del aviso a las demás partes del tratado, el Presidente de la República al recibir la decisión del Congreso, puede tramitar el tratado en vía de subsanación, conforme lo establece el artículo 56 de la Constitución Política.</p>	<p>Artículo 33.- 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Denunciar el convenio; o, b) Tramitar el convenio, en vía de subsanación, conforme establece el artículo 102 de la Constitución Política.
<p>(Séptimo Párrafo) El Presidente de la República puede someter a consulta de las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores del Congreso, el texto de los tratados internacionales ejecutivos que proyecte celebrar o ratificar, a fin de que éstas los estudien.</p> <p>(Octavo Párrafo) La opinión de las citadas comisiones no condiciona al Presidente de la República.”</p>	<p>Artículo 34.- Sin perjuicio de lo que dispone el artículo 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 estas los estudien y apliquen conforme a lo preceptuado por el artículo 35 de la presente ley.</p> <p>La opinión de las citadas Comisiones no condiciona la decisión del Presidente de la República.</p>

Al observar las estrechas similitudes entre ambos instrumentos legales se hace la pregunta de si es posible asimilar los mismos procedimientos – aunque con los cambios mínimos que se tienen entre ambas leyes – entre los Convenios Internacionales Ejecutivos regulados en la C79, y los Tratados Internacionales

Ejecutivos regulados en la C93. Esta pregunta es pertinente también pues entre la emisión de la Ley N° 25397 y la modificación del artículo 92 del Reglamento del Congreso (efectuado mediante RL del Congreso 017-2003-CR) transcurrieron más de diez años, y la situación política y legal no era la misma que aquella en la que se emitió por insistencia la Ley N° 25397, Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República.

Cabe señalar que mediante Proyecto de Ley N° 3082/2017-CR, se presentó un proyecto de modificación del artículo 92 del Reglamento del Congreso, en línea con la propuesta contenida en el Proyecto de Ley N° 2571/2017-CR, donde se buscó la aprobación de la Ley de Desarrollo Constitucional sobre el Perfeccionamiento Interno de los Tratados”. Este proyecto, que contenía una regulación más detallada sobre diversos aspectos (como el relativo a los dictámenes que se tendrían que emitir en las comisiones involucradas en los temas de tratados), fue finalmente archivado mediante Acuerdo 019-2021-2022/CONSEJO-CR del Consejo Directivo del CR.

Como se ha desarrollado en la sección correspondiente a la C93, el CR cumple un papel fundamental en el proceso de perfeccionamiento interno de los tratados, puesto que debe aprobar los tratados en ciertas materias señaladas en el artículo 56 de la C93, y realizar el control político de los tratados ejecutivos ratificados directamente por el Presidente de la República. De esta manera, resulta evidente la importancia de mencionar el Reglamento del Congreso como una de las fuentes internas que regulan el derecho de los tratados en el Perú. El otro dispositivo legal que regula (aunque de manera insuficiente) el procedimiento de perfeccionamiento interno de los tratados es la Ley N° 26647, a ser analizada a continuación.

Ley N° 26647 ('Ley que regula actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano'). Con fecha 28 de junio de 1996 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 26647 ("Establecen normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano"), mediante la cual se establecieron las normas y regulaciones de los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado Peruano (Ley 26647, 1996, art. 1). Dichas normas comprenden:

- Normas de aprobación interna de los tratados.
- Publicación del texto íntegro de los tratados.
- Difusión de la entrada en vigor e incorporación al derecho nacional de los tratados.

Se debe señalar que esta no fue la primera vez que se reguló sobre el proceso de perfeccionamiento interno de los tratados. El artículo 104 de la C79 reglamentaba que el Presidente de la República podía, sobre materia de su exclusiva competencia, celebrar, ratificar o adherirse a convenios internacionales con Estados extranjeros y organizaciones internacionales sin el requisito previo de la aprobación del CR, en todo caso debiendo dar cuenta inmediata a éste.

Como señala Novak (1998):

La referencia a "materias de exclusiva competencia" originó una serie de problemas, tal como ocurrió cuando el Poder Ejecutivo celebró a sola firma los denominados Convenios Pesqueros con la Unión Soviética en 1988, o cuando se suscribió el conocido Convenio Antidrogas en 1991.

La fórmula utilizada por la Constitución de 1979 era pues muy ambigua, y trajo algunos problemas de interpretación (...). En ese sentido, el Dr. Guillermo Fernández Maldonado encontró que la Constitución de 1979 señalaba las competencias exclusivas del Presidente en forma dispersa y poco clara. Más aún, comprobó que

dichas materias no eran del todo exclusivas del Presidente, entrando también dentro del campo de acción del Congreso. Como ejemplo citaba el caso de la potestad reglamentaria, como atributo del Poder Ejecutivo (art. 211, inc. 11) pero cuya regulación correspondía al Parlamento. (pp. 258–259)

La indefinición sobre cuáles eran estas “exclusivas competencias” del Presidente de la República llevó a la que el CR apruebe la Ley N° 25397 (“Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República”), publicada en el Diario Oficial El Peruano el 9 de febrero de 1992. Esta norma estableció (entre otros) el régimen de control por el CR de las atribuciones del Presidente de la República para celebrar, ratificar o adherirse a convenios internacionales, dentro del marco del antes mencionado artículo 104 de la C79 (Ley N° 25397, 1992, art. 1.c).

El régimen de control se reguló en el Capítulo IV (“Convenios Internacionales Ejecutivos”). En dicho capítulo de la Ley N° 25397 se reguló que los convenios celebrados, ratificados o adheridos por el Presidente de la República serían denominados para efectos internos “Convenios Internacionales Ejecutivos” (art. 27), no pudiendo contener pactos que modifiquen normas constitucionales, legales o que exijan desarrollo legislativo para su cumplimiento, ni preceptos en materia de derechos humanos ni compromisos de reforma de la organización y procesos judiciales (art. 28), teniendo el rango de decreto supremo (art. 29).

Con la llegada de la C93 se produjo un importante cambio: del sistema de competencias en materia de tratados establecido en la C79, al sistema de lista positiva. En ese contexto, y en la medida que la regulación había quedado parcialmente obsoleta al haber cambiado la Constitución, el 28 de mayo de 1994 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 26315 (“Disponen que el Diario Oficial El Peruano publique el texto íntegro de los tratados celebrados por

el Estado”), señalándose que el Diario Oficial publicará el texto íntegro de los tratados celebrados por el Estado (art. 1) en el plazo máximo de diez (10) días calendario a partir de la fecha de recepción por parte del Diario Oficial (art. 2).

Este plazo de diez (10) días fue considerado insuficiente debido a la diversa extensión del articulado de los tratados celebrados por el Perú. Esto llevó a la presentación del Proyecto de Ley 762/95-CR (1995), donde se planteó no solo la necesidad de ampliar el plazo para la publicación del texto de los tratados, sino también la necesidad de contar con una ley “integral” que regule las normas que regulan la aprobación de tratados. Lo antes mencionado se aprecia de los siguientes considerandos:

Que, que el plazo otorgado por la Ley 26315 para publicación de los textos de los tratados celebrados por el Perú es en muchos casos insuficiente, teniendo en cuenta la diversa extensión del articulado de los mismos;

Que, es necesario establecer un criterio más flexible, ampliando el plazo otorgado por la Ley 26315 al Diario Oficial El Peruano para la publicación del texto de los tratados;

Que, la Ley 26315 sólo regula la publicación del texto de los tratados, por lo que es conveniente dictar una ley integral que regule de manera precisa las normas que dispongan la aprobación de los tratados, la obligatoriedad de la publicación del texto de los mismos y la publicación de la fecha de su incorporación efectiva al derecho nacional (...). (pp. 1–2)

La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 762/95-CR (1995) señala que, si bien el artículo 55 dispone que “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”, no existe el desarrollo legislativo que norme los pasos y requisitos para la incorporación efectiva de un tratado al derecho nacional, pues para ese entonces la secuencia de perfeccionamiento

interno de los tratados internacionales no se encontraba regulada de manera orgánica (p. 4).

Para la fecha de presentación del Proyecto de Ley, las etapas eran las siguientes:

- Publicación de las normas que disponían la aprobación de los tratados (sean decretos supremos o resoluciones legislativas), dependiendo de si era el Poder Ejecutivo (proceso ejecutivo) o el Poder Legislativo (proceso legislativo) el que aprobaba el Tratado.
- Publicación del texto del tratado (según lo dispuesto por la Ley N° 26315).
- Entrada en vigor efectiva del tratado.

Es así como, luego de seguir el trámite correspondiente tanto ante el CR como ante el Presidente de la República, el 28 de junio de 1996 se publicó la Ley N° 26647. Esta Ley (1996) “establece las normas y regula los aspectos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado Peruano” (art. 1), entre las cuales se hace referencia a las normas de aprobación interna, publicación del texto y la difusión de su entrada en vigor (art. 1). El contenido de la Ley se desarrollará a continuación.

Sobre las Normas de Aprobación Interna de los Tratados (Artículos 2, 3 y 7 de la Ley N° 26647). La principal innovación de la Ley N° 26647 consistió en definir el proceso que se debía seguir para la aprobación interna de los tratados, de conformidad con lo dispuesto por la C93. Al respecto, el artículo 2 de la Ley N° 26647 señala lo siguiente:

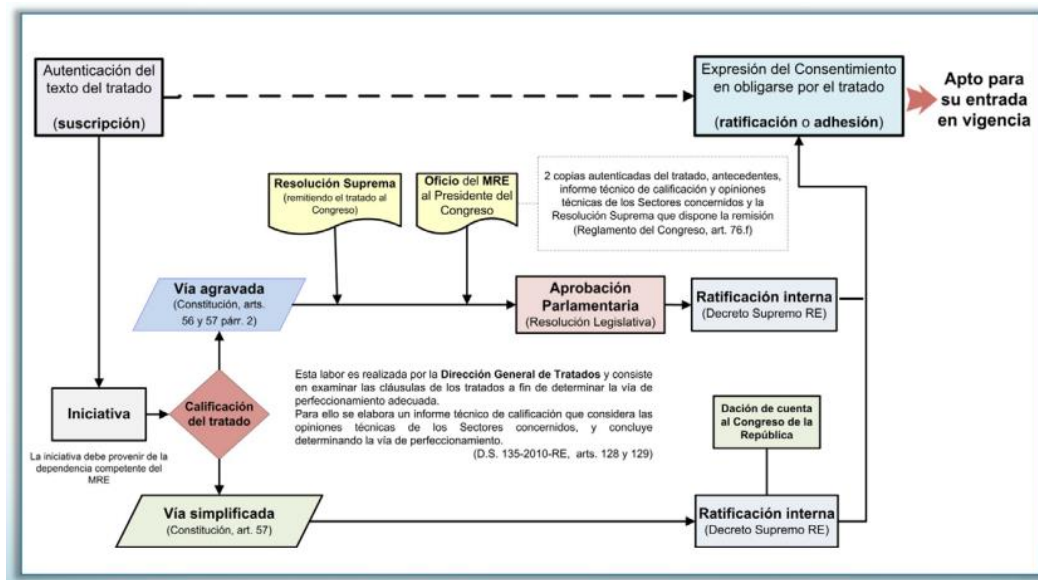
- En el caso de la vía agravada (artículo 56 de la C93) la aprobación corresponde al CR mediante RL, siendo ratificado por el Presidente mediante DS. El Presidente se encarga de emitir posteriormente el correspondiente instrumento de ratificación.

- En el caso de la vía simplificada (C93, artículo 57, primer párrafo) el Presidente ratifica internamente el tratado mediante DS. El Presidente se encarga de emitir posteriormente, cuando corresponda, el instrumento de ratificación que corresponda. Esto se relaciona con lo establecido en la Ley N° 29158 (2007), que señala que el Presidente de la República dirige “la política exterior y las relaciones internacionales; celebra y ratifica tratados” (art. 8.1.i).
- En el caso de la vía de reforma constitucional (segundo párrafo del artículo 57 de la C93), no se menciona el trámite a seguir, en tanto la C93 únicamente señala que se deberá seguir el mismo procedimiento seguido para la reforma de la Constitución.

Lo señalado puede resumirse en el siguiente gráfico:

Figura 3

Flujograma del proceso de perfeccionamiento interno de los tratados en el Perú



Nota: El gráfico ha sido tomado de “Los Tratados en la Constitución Política de 1993”, curso básico de derecho de los tratados brindado por Luis Enrique Gamero Urmeneta (DGT) (2017, diapositiva 23).

Habiéndose cumplido con el trámite señalado en el artículo 2, los tratados celebrados y perfeccionados entran en vigor y se incorporan al derecho nacional en la fecha que se cumplan las condiciones establecidas en los instrumentos internacionales correspondientes (Ley N° 26647, 1996, art. 3).

Finalmente, y reflejando la práctica internacional contenida inclusive en la CVDT, el artículo 7 de la Ley N° 26647 establece que los tratados que hayan cumplido con el trámite de perfeccionamiento interno sólo podrán ser denunciados, modificados o suspendidos de acuerdo con sus propias disposiciones, o en su defecto conforme con las normas generales de derecho internacional. La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República (con cargo a dar cuenta al CR), salvo se trate de tratados aprobados bajo el proceso legislativo, en cuyo caso deberá previamente obtener la aprobación previa del CR.

Sobre la Publicación del Texto de los Tratados (Artículos 4 y 5 de la Ley N° 26647). La Ley N° 26647 (1996) establece que el texto íntegro de los tratados debe ser publicado en el Diario Oficial, comprendiendo sus anexos en caso los hubiere y debiendo señalar el número y fecha de la RL que los aprobó o el DS que los ratificó (art. 4), debiendo realizarse la publicación en el plazo máximo de treinta (30) días útiles contados a partir de la fecha en que sean recibidos en el Diario Oficial (art. 5).

Lo antes expuesto se encuentra reglamentado en el DS 001-2009-JUS (“Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General”), en cuyo artículo 4 se define “norma legal de carácter general” a:

(A) aquella que crea, modifica, regula, declara o extingue derechos u obligaciones de carácter general, de cuyo texto se derive un mandato genérico, objetivo y obligatorio, vinculando a la Administración Pública y a

los administrados, sea para el cumplimiento de una disposición o para la generación de una consecuencia jurídica. (DS 001-2009-JUS, 2009)

A partir de esta definición, el DS mencionado dispone la publicación obligatoria en el Diario Oficial El Peruano de los tratados aprobados por el Congreso (artículo 4.2) y los tratados aprobados por el Presidente de la República (artículo 4.4), en la medida que la publicación oficial de las normas legales de carácter general resulta esencial para su entrada en vigor (artículo 7), debiendo realizarse la publicación en el Diario Oficial El Peruano, con las excepciones previstas en la ley (artículo 8).

De lo expuesto, se advierte la importancia de la publicación de los tratados como requisito previo para su vigencia y eficacia en el derecho interno. En tal sentido – y sin perjuicio que en el Derecho Internacional Público los tratados entran en vigor en la fecha en que los mismos instrumentos lo establezcan – resulta importante regular la forma en que se publican los tratados a fin de contar con seguridad jurídica respecto a la aplicación del tratado en el ámbito nacional.

Cabe recordar que la regulación existente en materia de publicidad se encuentra contenida en la Ley N° 26647, en particular en los artículos 4, 5 y 6, cuyas disposiciones establecen lo siguiente:

- El texto íntegro de los tratados celebrados y aprobados deben ser publicados, como máximo en el plazo de treinta (30) días útiles contados desde que son recibidos, en el Diario Oficial El Peruano.
- La publicación en el Diario Oficial comprende uno o más instrumentos anexos, debiendo señalar el número y la fecha de la RL que aprueba, o DS que lo ratificó.
- El Diario Oficial El Peruano también publica, en cuanto se haya cumplido las condiciones establecidas en el tratado y previo informe

del Ministerio de Relaciones Exteriores, la fecha de entrada en vigor a partir del cual se incorpora el tratado al derecho nacional.

La característica más resaltante de lo dispuesto en los artículos antes mencionados es el de la integridad con la que deben ser publicados los tratados en el Diario Oficial El Peruano. El TC peruano se ha pronunciado sobre este tema, al resolver la demanda de inconstitucionalidad planteada ante el TLC entre el Perú y China, alegando la falta de publicación de los anexos. En ese caso concreto (sin producir jurisprudencia vinculante), el TC señaló que la publicación (de los anexos) a través de otro medio distinto al Diario Oficial, no comprometió de forma necesaria “la finalidad que subyace y con relación a la cual es servicial el principio de publicidad de las normas” (Tribunal Constitucional, 2012, p. 8).

La Ley N° 26647 implicó una mejora respecto a la Ley N° 26315 (la cual fue expresamente derogada, conforme se aprecia de la primera disposición final de la Ley N° 26647), puesto que se amplió el plazo para publicar el tratado en el Diario Oficial (de 10 a 30 días) y además se precisó la necesidad de señalar la norma legal que lo aprueba o ratifica, lo que a su vez permite discernir la naturaleza de las normas y el procedimiento realizado internamente para aprobar el tratado correspondiente.

Debe tenerse en consideración que la ampliación del plazo contenido en la Ley N° 26647 no significa una autorización implícita a que el tratado se publique internamente con posterioridad a su entrada en vigor en el ámbito internacional. La mejora a la cual se hace referencia en el párrafo anterior, se encuentra necesariamente supeditado a si la entrada en vigor del tratado se encuentra o no dentro del plazo otorgado por la Ley N° 26647.

Sobre la Difusión de la Entrada en Vigor e Incorporación al Derecho Nacional (Artículo 6 de la Ley N° 26647). En último lugar, el artículo 6 de la Ley N° 26647 (1996) señala que el MRE informará al Diario Oficial El Peruano en cuanto se haya cumplido con las condiciones establecidas en el tratado, a fin de que publique la fecha de la entrada en vigor del tratado. A partir de esa fecha, el tratado se incorpora al derecho nacional.

Las disposiciones de la Ley N° 26647 no solo derogaron expresamente a la Ley N° 26315, sino que también derogaron tácitamente el Capítulo IV de la Ley N° 25397 referida a los “Convenios Internacionales Ejecutivos”. Esta situación fue sido informada por el MRE mediante Oficio RE (LEG) N° 3-0-A-13 de fecha 15 de enero de 2015, donde se indicó que este capítulo estaría derogado en atención a que la Ley N° 26647 pasó a regular en su totalidad la materia referida al indicado capítulo, quedando en la práctica en desuso.

De lo expuesto, puede apreciarse la importancia de la Ley N° 26647 al constituir uno de los primeros intentos – luego de la promulgación de la C93 – de regular diversos aspectos del derecho de los tratados, en particular el “perfeccionamiento interno” de los tratados, la vía que debían seguir, y lo referido a la publicación de éstos. A pesar de ello, no aborda múltiples cuestiones relacionadas con, por ejemplo, plenos poderes, negociación, adopción, autenticación, aplicación provisional, reservas, entre otras.

Se han presentado diversos proyectos de ley para modificarla (entre ellas el Proyecto de Ley 2577/2007-PE, que planteó modificar los artículos 4 y 6, y eliminar el artículo 5 de la Ley N° 26647), sin embargo, ninguna de ellas ha prosperado.

Ley N° 29357 ('Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores'). El 13 de mayo de 2009 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 29357 ("Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores").

Cabe indicar que el artículo 3 de la LOPE señala que toda entidad del Poder Ejecutivo, en su organización interna, tiene normas de organización y funciones, las que distinguen aquellas que son sustantivas de cada entidad de las que son de administración interna, estableciendo la relación jerárquica de autoridad, responsabilidad y subordinación que existe entre las unidades u órganos de trabajo.

En el caso de los Ministerios, la Ley de Organización y Funciones (LOF) establece su ámbito de competencia y su estructura básica (Ley N° 29357, 2009, art. 22.4). La LOF (2009) establece que el MRE tiene como ámbito de acción el sector relaciones exteriores (art. 2). El sector relaciones exteriores está integrado por el MRE "conformado por la Cancillería, sus órganos desconcentrados en el Perú y los órganos del servicio exterior (embajadas, representaciones permanentes ante organismos internacionales, oficinas consulares, delegaciones oficiales y misiones especiales) y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) (Ley 29158, 2007, art. 3).

La LOF del MRE, como se puede apreciar, regula la estructura y las facultades que tiene el mencionado Ministerio, en virtud que se trata de la entidad que ejerce sus funciones en política exterior, relaciones internacionales y cooperación internacional. En tal sentido, resulta relevante tener en consideración las competencias y funciones del MRE (Título II), su organización (Título III), y las relaciones intersectoriales y coordinación con otros niveles de gobierno (Título IV), a fin de analizar la pertinencia de contar con una Ley de Tratados en el Perú, en atención a que el indicado cuerpo normativo debe tener

en consideración las funciones que tiene el MRE, para efectos de regular diversos aspectos normativos relacionados al derecho de los tratados.

La funciones rectoras y específicas del MRE en materia de tratados, así como las competencias del Ministro en esta materia, serán desarrolladas en la sección correspondiente.

Ley N° 31307 (‘Nuevo Código Procesal Constitucional’). El 23 de julio de 2021 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 31307 (“Nuevo Código Procesal Constitucional”). Como se mencionó en la sección correspondiente a la C93, esta ley regula los procesos que tienen como objetivo primordial garantizar la vigencia efectiva y plena de los derechos constitucionales reconocidos por la C93 y los tratados de derechos humanos, además de los principios de supremacía constitucional y fuerza normativa (Ley 31307, 2021, arts. I y II), procesos entre los cuales resalta – para efectos del presente trabajo – el proceso de inconstitucionalidad.

En atención a que entre sus fines esenciales está “garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales reconocidos por la Constitución y los tratados de derechos humanos” (Ley N° 31307, 2021, art. II), los procesos de inconstitucionalidad pueden iniciarse contra tratados que – se considere – vulneren la Constitución. La demanda puede plantearse hasta seis meses después del día siguiente de su publicación (Ley N° 31307, 2021, art. 99) luego de lo cual prescribe la pretensión, aunque deba tenerse aún en consideración lo indicado en los artículos 51 (supremacía de la Constitución) y segundo párrafo del artículo 138 de la C93 (control difuso).

Entre sus disposiciones, es importante mencionar que la Ley N° 31307 (2021) sostiene que los derechos constitucionales deben interpretarse de conformidad con instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como decisiones adoptadas por tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos

según tratados de los que el Perú es parte (art. VIII). Además, se resalta que en caso de incompatibilidad entre una norma convencional y una constitucional, los jueces preferirán la norma que más favorezca a la persona y sus derechos humanos (art. VIII). Lo antes mencionado revela la importancia que tienen los tratados sobre derechos humanos en el ordenamiento jurídico peruano.

Como se señaló en la introducción de la presente sección, la Ley N° 31307 (2021) regula la procedencia de la demanda de inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley, entre las cuales se menciona a los tratados que hayan requerido o no la aprobación del Congreso conforme a los artículos 56 y 57 de la C93 (art. 76), lo cual incluye a los tratados de derechos humanos en el artículo 56. Este tipo de proceso tiene por finalidad la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa (Ley N° 31307, 2021, art. 74). En caso la demanda sea declarada fundada, se dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian, produciendo efectos desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano (Ley N° 31307, 2021, art. 80).

De esta forma, el Código Procesal Constitucional constituye una nueva herramienta importante para el control de la constitucionalidad de los tratados en los que el Perú es parte. En tal sentido, la acción de inconstitucionalidad permite que los actores legitimados para ello puedan cuestionar la constitucionalidad de los tratados frente a la C93. Cabe resaltar que, si bien el artículo 80 de la Ley N° 31307 señala que una de las consecuencias de una demanda fundada de inconstitucionalidad es la declaración de dejar sin efecto la norma cuestionada, esto no aplica sobre el tratado en el ámbito internacional, sino únicamente en el ámbito interno. El TC peruano no puede dejar sin efecto un tratado en el ámbito internacional, solo en el ámbito interno.

Por lo tanto, si bien el tratado puede quedar sin efecto en el ámbito nacional, lo cierto es que el tratado sigue siendo válido en el ámbito internacional

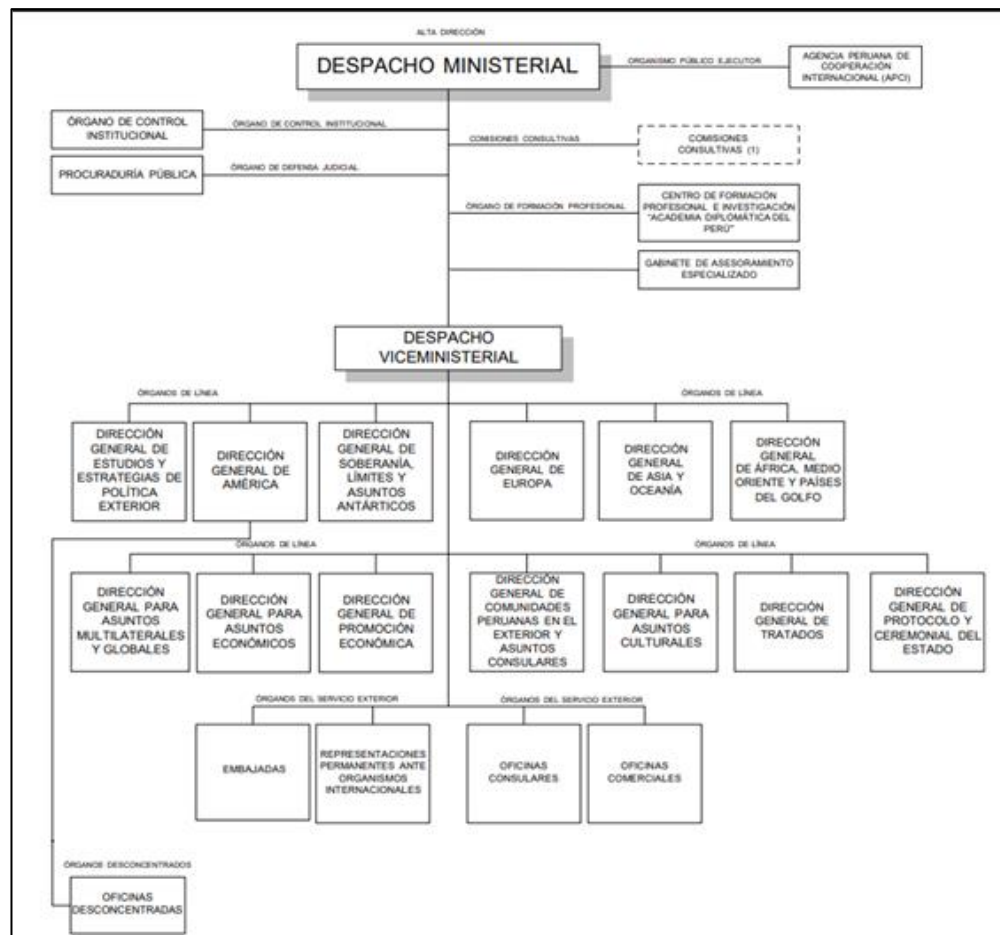
y estando en vigor. Si el TC declara inconstitucional el tratado y los órganos internos dejan de cumplir con sus disposiciones y generan incumplimientos, entonces potencialmente se genera una situación en la cual el Estado peruano puede eventualmente incurrir en responsabilidad internacional.

Decreto Supremo N° 135-2010-RE (el cual aprobó el ‘Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores’). El 18 de diciembre de 2010 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el DS N° 135-2010-RE (“Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores”). El ROF establece la estructura orgánica de los Ministerios y las funciones y atribuciones de sus órganos, conforme lo señala el artículo 24.4 de la Ley N° 29158 (2007). En tal sentido, el mencionado Reglamento establece disposiciones generales (Título I), la estructura orgánica y funciones específicas de los órganos y unidades orgánicas (Título II), las relaciones interinstitucionales (Título III), y sus disposiciones complementarias y finales (Título IV).

De este modo, el ROF resulta ser una norma de vital importancia para la conveniente gestión administrativa del Ministerio, en tanto establece los lineamientos que repercuten significativamente en los resultados y logros que – en este caso – el MRE alcanza, evitándose de esta forma que se dupliquen funciones y/o competencias con otras entidades. Es así que resalta significativamente que el Reglamento establezca en su Título II la estructura orgánica del MRE:

Figura 4

Estructura orgánica del MRE



Nota: El Organigrama del MRE ha sido obtenido de la siguiente dirección web:

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/401573/organigrama_MRE.pdf?v=1571781350

Para efectos del presente trabajo, y sin perjuicio de la importancia de los demás órganos de línea, es de relevancia lo dispuesto en el Subcapítulo XII (“Dirección General de Tratados”), que regula en sus artículos 128 y 129 la definición y las funciones de la DGT, el órgano de línea responsable de dictar las normas y lineamientos técnicos para la adecuada suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados y demás instrumentos internacionales suscritos por el Estado peruano. Como puede apreciarse, las funciones de la DGT no se

agotan únicamente en los tratados, sino también se extiende a todo tipo de instrumento internacional que sea suscrito por el Estado.

Entre las funciones específicas de la DGT, resaltan para efectos del presente estudio las siguientes atribuciones:

- a) Formular, proponer y evaluar las normas y lineamientos técnicos para la adecuada suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados y demás instrumentos internacionales que suscriba el Perú.
- b) Emitir opinión de carácter técnico sobre los proyectos de Tratados y otros instrumentos jurídicos internacionales que se sometan a su consideración, así como sobre aquellos de los que el Perú sea parte.
- d) Elaborar los proyectos de plenos poderes y las resoluciones supremas respectivas para la acreditación de los representantes del Estado peruano al momento de celebrar un tratado.
- e) Emitir opinión respecto al perfeccionamiento interno de los Tratados, determinando la vía constitucional aplicable.
- f) Realizar las acciones correspondientes para el perfeccionamiento interno de los instrumentos jurídicos internacionales y someterla a consideración del Viceministro, de conformidad con la Constitución Política.
- g) Efectuar el seguimiento del trámite de aprobación de los Tratados ante el Congreso de la República, en coordinación con el Gabinete de Asesoramiento Especializado y las demás unidades orgánicas.
- h) Solicitar opinión, a los sectores y entidades públicas o privadas que corresponda, en el proceso de celebración, negociación y perfeccionamiento interno de los tratados, en coordinación con los órganos correspondientes.

- i) Elaborar los instrumentos de ratificación, adhesión y aceptación de los tratados y demás instrumentos internacionales.
- j) Registrar, clasificar y archivar, los Tratados y demás instrumentos jurídicos internacionales celebrados por el Perú, salvo aquéllos referidos a los contratos financieros internacionales a cargo del Sistema Administrativo de Endeudamiento.

Entre las disposiciones antes señaladas resalta el literal e), que refiere a la función de “emitir opinión respecto al perfeccionamiento interno de los Tratados, determinando la vía constitucional aplicable” (DS N° 135-2010-RE, 2010, art. 129). A diferencia de experiencias comparadas como las de Bolivia o España donde existe una etapa de control previo de constitucionalidad del tratado (a cargo de sus Tribunales Constitucionales), el Perú tiene un sistema con una preferencia a favor del Poder Ejecutivo, en específico a la DGT que es la encargada de determinar la vía constitucional que se aplica al caso concreto.

La importancia del ROF del MRE no solo está en regular a detalle el funcionamiento interno del órgano del Estado que ejerce sus funciones en política exterior, relaciones internacionales y cooperación internacional (Ley N° 29357, 2009, art. 4). También está en que al detallar las funciones del MRE y de la DGT (como órgano de línea responsable de los tratados y otros acuerdos internacionales), estableciendo las directrices de los temas y la regulación interna de diversos asuntos relacionados al derecho de los tratados (como suscripción, plenos poderes, perfeccionamiento interno, entre otros).

Decreto Supremo N° 031-2007-RE ('Adecúan normas nacionales sobre el otorgamiento de Plenos Poderes al derecho internacional contemporáneo'). El 22 de mayo de 2007 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el DS N° 031-2007-RE ("Adecúan normas nacionales sobre el otorgamiento de Plenos Poderes al derecho internacional contemporáneo"), decreto que reemplazó el DS N° 517 del 5 de noviembre de 1954, que contenía disposiciones sobre el otorgamiento de plenos poderes por el Estado Peruano, los cuales estaban obsoletos en atención al desarrollo que había tenido el derecho internacional (DS N° 031-2007-RE, 2007).

El DS N° 031-2007-RE define a los plenos poderes como "aquellos documentos emanados por el Presidente de la República, refrendado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por el que se designa a una persona para representar al Estado Peruano en la suscripción de un tratado con otro Estado" (DS N° 031-2007-RE, 2007, art. 1), señalándose que para la realización o el cumplimiento de actos previos a la suscripción de un tratado, o para la ejecución de cualquier otro acto con respecto a un tratado, serán suficientes la autorización, instrucciones y/o credenciales respectivas emitidas por el MRE, en coordinación con los sectores involucrados (DS N° 031-2007-RE, 2007, art. 5).

Los plenos poderes indicados en el DS N° 031-2007-RE tienen como objeto la suscripción de tratados con otro Estado, lo cual debe entenderse que incluye también otros sujetos de derecho internacional, siendo incluso más específicos que lo establecido en la CVDT (1969), que señala que los plenos poderes pueden darse para la "adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por el tratado" (art. 7.1.). Sin embargo, hay otros "poderes" que son reconocidos en la normativa interna peruana, en particular en el DS N° 135-2010-RE.

El artículo 133 del ROF del MRE (2010) señala que la Dirección de Ceremonial tiene entre sus funciones específicas "elaborar las Credenciales y los

Plenos Poderes que otorgan el Jefe de Estados y el Ministro de Relaciones Exteriores a los Jefes de Misión, a las Misiones Especiales y a las Delegaciones peruanas a reuniones internacionales” (art. 133.j). Sin embargo, estos “plenos poderes” se refieren a otros actos que no están relacionados con la suscripción de tratados. Esto deriva de lo señalado en el artículo 3 del DS N° 031-2007-RE (2007), donde se indica:

Artículo 3.- Tramitación de los plenos poderes

Los plenos poderes son solicitados al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual, previa opinión favorable de la Oficina encargada del tema sobre el que versa el tratado para el cual se requieren los plenos poderes, y de la Dirección de Tratados, debe tramitar su otorgamiento y hacerlos llegar oportunamente a las personas a quienes se delegan las facultades a que se refiere el presente decreto supremo.

Como puede apreciarse, los plenos poderes materia del DS N° 031-2007-RE (que son para suscribir tratados) tienen que coordinarse con la DGT, no con la Dirección de Ceremonial. En tal medida, si bien comparten términos, en la práctica se entiende que los plenos poderes de Ceremonial no son los plenos poderes necesarios para la suscripción de tratados.

Existen otros documentos utilizados en el plano internacional, que podrían traer confusión frente a los plenos poderes. Entre ellos, como recoge Pardavé (2016):

- Las **cartas credenciales** son aquellos documentos mediante los cuales un Jefe de Estado acredita a un Embajador con carácter de permanencia en el Estado extranjero (p. 65). El artículo 13 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 (1961) señala que con la presentación de las cartas credenciales (o de copia de estilo de las cartas credenciales al MRE u otro convenido) se

considerará que el jefe de misión ha asumido sus funciones en el Estado receptor.

- Las **cartas patentes o letras patentes** son la autorización que otorga un Estado a un Cónsul que lo representa en determinada circunscripción para que pueda desempeñar las funciones que se derivan de su autoridad consular (p. 66). La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 (1963) señala que las cartas patentes serán provistas al jefe de la oficina consular, debiendo indicarse “su nombre completo, clase y categoría, la circunscripción consular y la sede de la oficina consular” (art. 11).

La importancia de esta norma se refleja en el hecho que fue emitida al necesitarse una norma que adecúe las normas nacionales sobre el otorgamiento de plenos poderes al derecho internacional, contemplado en la CVDT (teniendo en consideración que la anterior norma que regulaba los plenos poderes era del año 1954), aunque acotó los alcances de los plenos poderes otorgados en el Perú únicamente para efectos de la suscripción.

Como se menciona en la exposición de motivos del DS N° 031-2007-RE, con esta norma se busca consagrar en la legislación peruana una norma que regule adecuadamente las facultades que se otorgan para la suscripción de tratados, permitiendo garantizar la plena legitimidad de los representantes al asumir compromisos internacionales, entre otras disposiciones (2007, p. 1).

Resolución Ministerial N° 0115/RE-2013, que aprueba la Directiva N° 001-DGT/RE-2013 ('Lineamientos Generales Internos sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los Tratados'). Mediante Resolución Ministerial 0115/RE-2013 del 4 de febrero de 2013, se aprobó la Directiva 001-DGT/RE-2013, que establece los "Lineamientos Generales Internos sobre la Suscripción, Perfeccionamiento Interno y Registro de los Tratados".

Esta Directiva orienta a las órganos internos del MRE en la ejecución eficaz y oportuna de los procedimientos relacionados con la suscripción, el perfeccionamiento interno y el registro de los tratados y demás instrumentos internacionales que suscriba el Estado (RM 0115/RE-2013, 2013, art. 1).

Adicionalmente, se le encargó a la DGT el efectuar las acciones correspondientes para difundir la Directiva a todos los órganos internos del MRE (RM 0115/RE-2013, 2013, art. 2).

Cabe señalar que este tipo de instrumento jurídico, como señala Rubio (2011), es una norma que se aprueba por uno (o más) de los ministros de Estado, llevando de manera formal "solo la firma del ministro, con lo que tiene un rango inferior a la resolución suprema y al DS por la jerarquía de las voluntades que contribuyen a aprobarla" (p. 141). Este tipo de normas se encuentran en la cuarta categoría normativa, conforme a lo indicado por el TC en el fundamento 61 de la STC N° 047-2004-AI/TC.

Esta Directiva 001 tiene como ámbito de aplicación todos los órganos internos del MRE, siendo complementada por la Directiva 002-DGT/RE-2013 que, por su parte, tiene como ámbito de aplicación otras Entidades de la Administración Pública. Teniendo esto en consideración, la Directiva 001 plantea definiciones relacionadas a los tratados (u otro tipo de convenio u acuerdo), plenos poderes, acuerdos interinstitucionales, perfeccionamiento interno y órgano interno del MRE; así como las funciones de la DGT (ya desarrolladas en la sección correspondiente al ROF del MRE).

La Directiva 001-DGT/RE-2013 fue emitida en el marco de las funciones específicas del MRE en materia de dictado de normas y lineamientos técnicos para la adecuada suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados (DS N° 135-2010-RE, 2010, art. 3.i), en particular la DGT como encargada de formular, proponer y evaluar las normas y lineamientos técnicos para la adecuada suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados (DS N° 135-2010-RE, 2010, art. 129.a). Ante la ausencia de regulación respecto a algunos de los temas que trata, esta Directiva resulta importante en atención a que establece diversos lineamientos que deben seguirse al interior del MRE en materia de derecho de los tratados.

Entre las disposiciones que regula, resaltan los siguientes procedimientos: (i) solicitudes de asesoramiento, “a fin de evitar inconvenientes tras la suscripción de tratados, convenios o acuerdos” (2013, art. 2.1); (ii) solicitudes de opiniones previas y de opiniones sustantivas (2013, art. 2.2); (iii) pedidos de perfeccionamiento interno y registro, estableciendo el procedimiento que debía seguir la dependencia que haya tenido a cargo el proceso de celebración del tratado (2013, art. 2.4); y (iv) procedimiento interno para la tramitación de las notificaciones sobre reservas y objeciones (2013, art. 2.7), entre otras disposiciones que son reguladas por la Directiva bajo comentario.

Resolución Ministerial 0231/RE-2013, que aprueba la Directiva 002-DGT/RE-2013 (‘Directiva que establece los Lineamientos Generales sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los Tratados’). El 16 de marzo de 2013 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la RM 0231-RE-2013, que aprobó la Directiva 002-DGT-RE-2013 que establece los “Lineamientos Generales sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los Tratados”.

Esta Directiva tiene por finalidad orientar a las Entidades de la Administración Pública para la ejecución eficaz y oportuna de los procedimientos

relacionados con la suscripción, el perfeccionamiento interno y el registro de los tratados y demás instrumentos internacionales que suscriba el Estado peruano (RM 0231/RE-2013, 2013). Adicionalmente, se le encargó a la DGT efectuar las acciones correspondientes para la difusión de la Directiva a todas las entidades de la Administración Pública (RM 0231/RE-2013, 2013).

Esta última Directiva resalta en relevancia por sus secciones V (precisiones conceptuales) y VI (disposiciones específicas) para el presente estudio, al contener las definiciones que se tienen para efectos de la Directiva sobre Tratados (y otras denominaciones como convenios o acuerdos), Acuerdos Interinstitucionales, Plenos Poderes y Perfeccionamiento Interno.

Adicionalmente, resalta en las disposiciones específicas aquellas relacionadas a la solicitud de plenos poderes (artículo 6.1), de opiniones previas (artículo 6.2), la negociación de acuerdos interinstitucionales (artículo 6.3) y sobre la solicitud de copias certificadas de los tratados o instrumentos internacionales suscritos por el Estado (artículo 6.4), lo que permite conocer a nivel reglamentario cuáles son las disposiciones establecidas por el MRE para efectos de los referidos asuntos.

Al igual que en el caso de la Directiva 001-DGT/RE-2013, la Directiva 002-DGT/RE-2013 se emitió conforme a lo dispuesto por el ROF del MRE, el cual señala que la DGT es el órgano de línea que dicta “las normas y lineamientos técnicos para la adecuada suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados y demás instrumentos internacionales que suscriba el Estado peruano” (DS N° 135-2010-RE, 2010, art. 128). A pesar que ambas directivas establecen lineamientos sobre similares tópicos, la diferencia radica en su ámbito de aplicación: mientras la primera orienta a los órganos internos del MRE, la segunda se aplica a las demás entidades de la administración pública.

Esta diferencia entre la Directiva 001-DGT/RE-2013 y la 002-DGT/RE-2013 se refleja también en algunas diferencias puntuales como por ejemplo en la regulación referida a la solicitud de plenos poderes (art. 2.3 y 6.1,

respectivamente), siendo que la Directiva 002-DGT/RE-2013 es más detallada en lo correspondiente al trámite que debe seguir el funcionario correspondiente a fin de presentar su solicitud para contar con plenos poderes.

Resolución Secretaría General N° 1379/RE, que aprueba el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Tratados – MAPRO DGT.

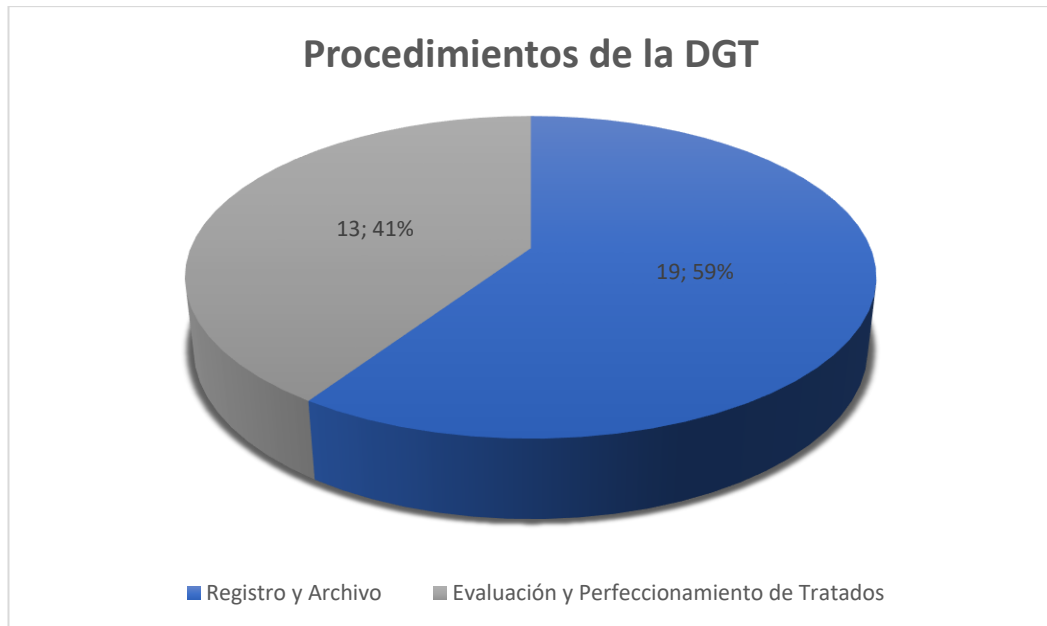
Mediante Resolución de Secretaría General N° 1379-2018/RE del 5 de septiembre de 2018, la Secretaría General del MRE aprobó el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Tratados (MAPRO DGT), un:

documento descriptivo y de sistematización normativa, que tiene carácter instructivo y formativo, el mismo que contiene en forma detallada las acciones que se siguen en la ejecución de los procedimientos generados para el cumplimiento de las funciones de los órganos y unidades orgánicas de la entidad. (Resolución Secretaría General N° 1379-2018/RE, 2018, p. 1)

Teniendo en consideración los objetivos del MAPRO (dar información actualizada sobre los procedimientos de la DGT, establecer responsabilidades del personal responsable, establecer línea de base para implementar la simplificación administrativa y coadyuvar a la modernización de la gestión pública)(Resolución Secretaría General N° 1379-2018/RE, 2018, p. 5), este documento identifica dos grandes grupos de procedimientos: el de evaluación y perfeccionamiento de tratados, y el de registro y archivo. Los treinta y dos procedimientos contenidos en el MAPRO se dividen de la siguiente manera:

Figura 5

Procedimientos de la DGT relacionados al derecho de los tratados



Nota: El gráfico muestra la cantidad de procedimientos que ha regulado internamente la DGT, un total de treinta y dos procedimientos.

Esta Resolución contiene la ruta seguida por la DGT para atender diversos procedimientos que llegan a la mencionada Dirección General. El MAPRO revela sus ventajas para poder atender eficazmente estos requerimientos, al permitir no solo conocer la forma en que funciona internamente el procedimiento (junto a sus alcances, base normativa, exigencias, entre otros), sino que facilita el conocimiento de los nuevos funcionarios que ingresen a la DGT, es útil para analizar o revisar los procedimientos mencionados, y uniformiza y controla que las rutinas de trabajo se cumplan, determinando rápidamente responsabilidades en materia administrativa y funcional.

Normativa Interna de Otros Países Sobre el Derecho de los Tratados

Bolivia. Mediante referéndum de fecha 25 de enero de 2009, se aprobó el proyecto de Constitución Política del Estado (en adelante, la “Constitución Boliviana”), la cual tras seguir el trámite legislativo correspondiente fue promulgada el 7 de febrero de 2009 por el expresidente Evo Morales Ayma.

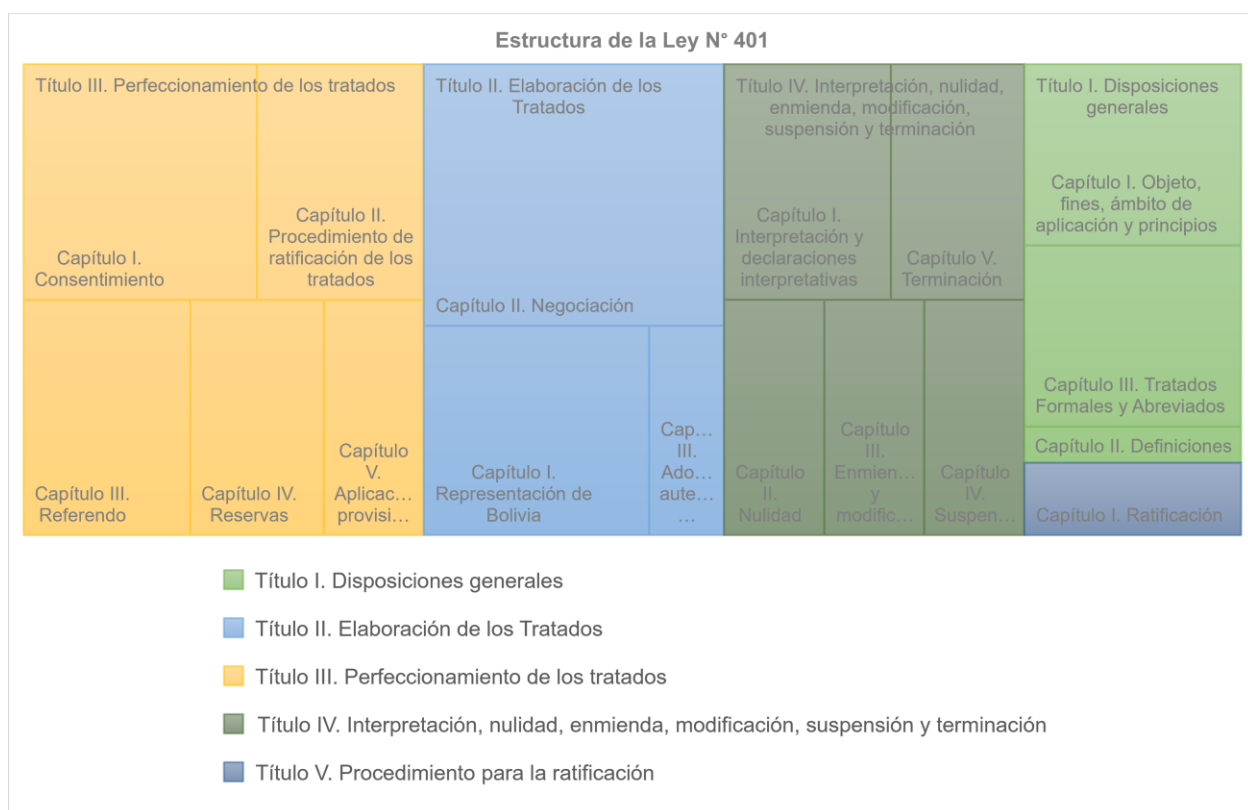
La regulación sobre los tratados se encuentra específicamente regulada en el Capítulo Primero (“Relaciones Internacionales”) del Título VIII (“Relaciones Internacionales, Fronteras, Integración y Reivindicación Marítima”) de la Constitución Boliviana, entre los artículos 255 y 260.

En tal sentido, la Constitución Boliviana (2009) reconoce la prevalencia de los tratados de derechos humanos en el orden interno y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción (art. 13), atribuyendo funciones respecto a tratados a determinados órganos estatales, la preferencia de los tratados en materia de derechos humanos que sean más favorables (art. 256), el rango de ley de los tratados en el ordenamiento boliviano (art. 257), la necesidad de contar con aprobación mediante referendo popular (arts. 257.II y 259.I) y el proceso correspondiente en caso de denuncia de tratados (art. 260).

Por su parte, y a diferencia de la normativa peruana, la Constitución Boliviana señala expresamente en su artículo 258 que los procedimientos de celebración de tratados internacionales se regularán por la ley. Es así como con fecha 18 de setiembre de 2013, se publicó la Ley N° 401 (“Ley de Celebración de Tratados”), complementada con el DS N° 2476 (“Reglamento a la Ley N° 401 de Celebración de Tratados”), publicado el 05 de agosto de 2015. Las disposiciones pertinentes serán desarrolladas con mayor extensión en la sección correspondiente, por lo que únicamente señalamos la disposición de los elementos de la citada ley y reglamento:

Figura 6

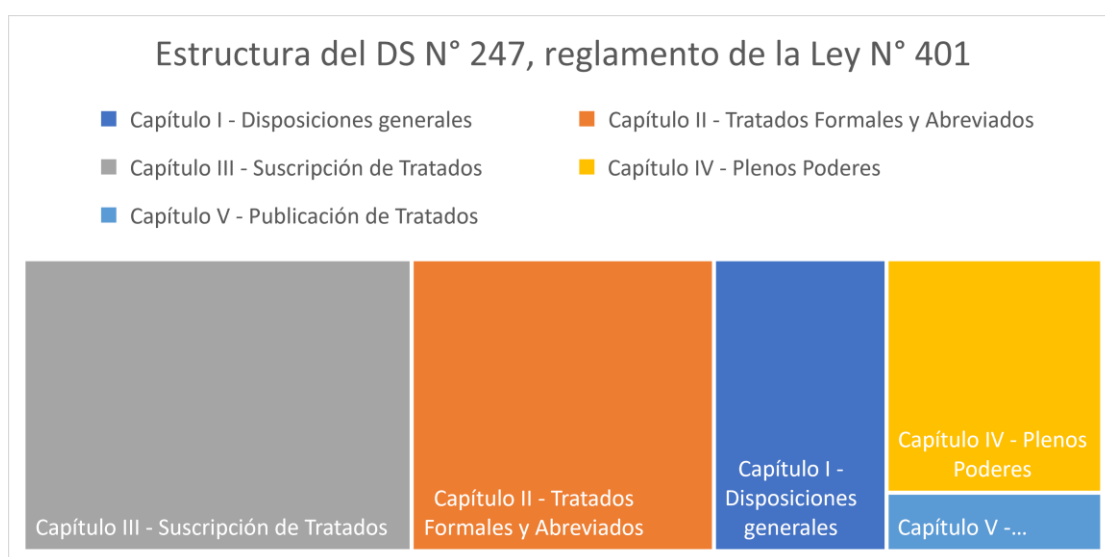
Estructura de la Ley N° 401 (“Ley de Celebración de Tratados”)



Nota: El gráfico refleja la cantidad de artículos dedicados a cada título y capítulo de la Ley N° 401, resaltando la sección de Capítulo II. Negociación (diez artículos).

Figura 7

Estructura del DS N° 2476 ("Reglamento a la Ley 401 de Celebración de Tratados")



Nota: El gráfico refleja la cantidad de artículos dedicados a cada capítulo del DS N° 2476, resaltando el Capítulo III con nueve artículos.

Finalmente, cabe señalar que la Ley 401 dispone en el numeral 2 de su artículo 3 que las disposiciones ahí señaladas no aplican a los instrumentos de relacionamiento internacional suscritos por las entidades territoriales autónomas, las que se rigen por la Ley N° 699 (“Ley Básica de Relacionamiento Internacional de las Entidades Territoriales Autónomas”).

Esta ley regula el ejercicio del relacionamiento internacional de las entidades territoriales autónomas en sujeción a la competencia compartida con el nivel central del Estado (artículo 1), reconociendo el papel primordial del Ministerio de Relaciones Exteriores, sin cuya conformidad no puede realizarse negociación, suscripción o modificación alguna de los instrumentos mencionados (artículo 12).

España. El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Constitución Española. Esta Constitución (1978) dispone que “mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución” (art. 93).

Los tratados válidamente celebrados en el ámbito internacional, una vez publicados oficialmente en España, forman parte de su ordenamiento interno (Constitución Española, 1978, art. 96.1), y su denuncia se realizará mediante el procedimiento previsto para la aprobación de tratados en el artículo 94 (1978, art. 96.2).

El mencionado artículo 94 de la Constitución Española (1978) dispone: (i) cuáles son los supuestos en los cuales la prestación de consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios necesita la autorización previa de las Cortes Generales, como aquellos de carácter político, militar, que afecten la integridad territorial del Estado o derechos y deberes fundamentales, obligaciones financieras y modificación o derogación de alguna ley, o exijan medidas legislativas para su ejecución (numeral 1); y (ii) que “el

Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios” (numeral 2). Adicionalmente, establece que el Rey de España es quien “asume la más alta representación del Estado en relaciones internacionales” (art. 56.1) y manifiesta el consentimiento de España en obligarse internacionalmente a través de tratados (art. 63).

A la fecha de publicación de la Constitución Española de 1978, se encontraba vigente el Decreto 801/1972 del 24 de marzo de 1972, que ordenaba de forma precisa la actividad de los órganos de la Administración española en materia de tratados. Esto se había convertido en una necesidad apremiante para España, a causa del proceso de desarrollo progresivo y codificación de las normas internacionales que regulaban el régimen de los tratados (Decreto 801/1972, 1972, p. 1). Como señala el preámbulo de la Ley 25/2014, el Decreto 801/1972 quedó eventualmente obsoleto, lo que hizo necesario una nueva norma que se adapte no solo a la Constitución Española de 1978, sino también los principales desarrollos que experimentó el Derecho Internacional a ese momento (Ley 25/2014, 2014, p. 2).

Los cambios a los cuales hace referencia la Ley 25/2014 pueden apreciarse desde dos perspectivas: una interna y otra externa. En el caso de la perspectiva interna, la adopción de la Constitución de 1978 introdujo diversos cambios normativos que dejaron parcialmente sin efecto al Decreto 801/1972 (lo que llevó a que fuera complementándose con diversas normas y jurisprudencia del TC), al tratar nuevos temas que no eran materia del – ahora – antiguo Decreto (Martín y Pérez de Nanclares, 2015, p. 14).

Desde la perspectiva internacional, el Derecho Internacional había cambiado de manera sustancial, por la influencia de la globalización, la fragmentación, el desplazamiento de la sociedad internacional a un nuevo modelo sustentado en elementos informales, y el progresivo abandono de exigencias elementales de legalidad internacional a favor de criterios de mera

legitimidad y efectividad (Martín y Pérez de Nanclares, 2015, p. 16). Estas dos importantes perspectivas llevaron a que los legisladores españoles – con un ambiente político propicio – discutieran sobre la pertinencia de contar con una nueva Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Es así como el 28 de noviembre de 2014 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. Esta Ley tiene por objeto la celebración y aplicación por España de los tratados internacionales, acuerdos internacionales administrativos y acuerdos internacionales no normativos (Ley 25/2014, 2014, art. 1). Esta ley se ha articulado en cinco títulos, conforme se explica en el prólogo de la mencionada Ley (2014):

- El Título I precisa los alcances materiales de la ley en incluyen definiciones de los principales conceptos señalados en el texto de la Ley.
- El Título II regula la competencia para la celebración de los tratados internacionales, el proceso de celebración, publicación y registro, ejecución y observancia y enmienda, suspensión y denuncia de los tratados.
- Los Títulos III y IV regulan dos modalidades de acuerdos internacionales que no se encuentran dentro de la definición de tratados, pero que han venido tomando relevancia en los últimos años: los “acuerdos internacionales administrativos” (Título III) y los “acuerdos internacionales no normativos” (Título IV).
- Finalmente, el Título V regula la participación de las Comunidades Autónomas en la celebración de tratados internacionales, así como de los acuerdos internacionales administrativos y no normativos.

La emisión de esta ley representó la actualización del instrumento jurídico que regula la ordenación de la actividad del Estado en materia de tratados y

otros acuerdos internacionales (Ley 25/2014, 2014, p. 3). La importancia de contar con una Ley de Tratados en España era ya un proyecto largamente anhelado, al considerarse que la finalidad de la – futura en ese momento – ley permitiría regular en su integridad y de manera detallada los trámites internos de la celebración de tratados, cuestión huérfana de normativa en la época constitucional y que tenía como antecedente el Decreto 801/1972 (Pastor, 2014, p. 55).

México. El 5 de febrero de 1917 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución Mexicana” y “México”). La Constitución Mexicana dispone en su artículo 133 que todos los tratados que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, son Ley Suprema de toda la Unión, integrándose en la normativa mexicana dada la concurrencia de dos voluntades: la del Presidente de la República (art. 89.X) y la ya mencionada del Senado de la República (art. 76.I).

La Constitución Mexicana establece también que los estados (actualmente, treinta y un estados), si bien son entidades libres y autónomas en su régimen interno y pueden autogobernarse, no tienen esa libertad en lo correspondiente a los tratados. El artículo 117.I establece que los Estados no podrán, en ningún caso, celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otros Estados ni con potencias extranjeras, lo que resulta congruente con “la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano, ya que los Estados miembros carecen de personalidad jurídica para actuar como sujetos del derecho internacional” (Trejo García, 2005, p. 3).

A fin de regular la celebración de acuerdos en el ámbito internacional, con fecha 2 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Ley sobre la Celebración de Tratados”, la cual desarrolla en sus 11 artículos la

normativa mexicana respecto a dicho tema. Señala que los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de México y uno o varios sujetos de derecho internacional, mientras que los acuerdos interinstitucionales solo entre dependencias de la Administración Pública y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros (art. 1). La Ley establece también el trámite que se sigue en el Senado (art. 2), definiendo la forma en que se manifiesta el consentimiento (art. 5) y el ente encargado de coordinar las acciones para celebrar tratados (art. 6).

Esta Ley sobre la Celebración de Tratados se complementa con la “Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de setiembre de 2004. Esta ley establece cuáles son los objetivos generales (artículo 3) y particulares (artículo 4) por los cuales se celebran los tratados, y adicionalmente establece el procedimiento de información sobre la celebración de los tratados, reglamentando lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Mexicana, referido a las facultades del Senado para requerir información sobre la negociación, celebración y aprobación de tratados relacionados con comercio de mercancías, servicios, inversiones, entre otros (artículos 1, y 5 a 9).

Cabe señalar que el 10 de febrero de 2009, la senadora Rosario Green Macías presentó una iniciativa legislativa por el cual se expedía la “Ley General sobre la Celebración y Aprobación de Tratados”, reemplazando a la Ley de Celebración de Tratados y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en materia económica (Senado de la República, 2010). Este proyecto de Ley, en trámite actualmente, resulta especialmente pertinente ya que las mejores prácticas de la técnica legislativa exigen ubicar en una sola ley lo referente a un solo objeto de regulación, y cubrir algunas insuficiencias en la Ley actual, a fin de generar una interacción mucho más fluida, plural,

democrática y colaborativa que debería regir todo el marco normativo (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2012, p. 6).

Sobre las Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Como se mencionó previamente, el 13 de mayo de 2009 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 29357 (“Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores”)(LOF MRE), que reemplazó al Decreto Ley N° 26112 (“Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores”)⁵, determinando los ámbitos de competencia del MRE y regulando sus funciones, su estructura orgánica y sus relaciones con otras entidades públicas (Ley 29357, 2009, art. 1). El Capítulo II de la Ley 29357 desarrolla cuáles son las funciones del MRE, diferenciando entre funciones rectoras (artículo 5) y funciones específicas (artículo 6).

Teniendo en consideración que la LOF no establece la diferencia entre funciones rectoras y funciones específicas, corresponde acudir a otras normas para establecer si existe alguna diferencia entre ambos tipos de funciones, lo que nos permitirá entender propiamente los alcances de las funciones del MRE reconocidas en su LOF.

La LOPE (2007) “establece los principios y normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional” (art. 1). Uno de los integrantes es el MRE, el cual “ejerce sus funciones en respuesta a una o varias áreas programáticas de acción, las cuales son definidas para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y para el logro de sus objetivos y metas” (LOPE, 2007, art. 2).

Funciones Rectoras y Funciones Específicas del MRE

Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas (Ley N° 29158,

⁵ La derogación del Decreto Ley 26112 se ordenó en la Disposición Derogatoria Única de la Ley 29357.

2007, art. 22.2), teniendo funciones generales, competencias exclusivas y competencias compartidas (en las funciones que son materia de descentralización) (Ley N° 29158, 2007, arts. 23.1, 23.2 y 23.3). Para el caso concreto del MRE y el presente trabajo, donde se analiza el marco normativo en materia de tratados del Perú y la pertinencia de la emisión de una Ley de Tratados, resaltan las siguientes disposiciones:

Tabla 4

Funciones y competencias del MRE

Funciones Generales	a) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno b) Aprobar las disposiciones normativas que les correspondan
Competencias Exclusivas	a) Ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales
Competencias Compartidas	a) Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento

Es importante mencionar también que la Ley N° 29158 (2007) establece en su artículo 43 la existencia de los Sistemas, que son los conjuntos de normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno.

Los Sistemas se encuentran a cargo de un Ente Rector, que se constituye en la autoridad técnica-normativa a nivel nacional sobre esa materia, dictando normas y estableciendo los procedimientos relacionados con su ámbito, coordinando su operación técnica y siendo responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la mencionada ley (Ley N° 29158, 2007, art. 44).

Lo antes señalado puede advertirse también de la Exposición de Motivos del PL N° 2487/2007-PE del 07 de junio de 2008, por el cual se pone a consideración del CR el Proyecto de LOF del MRE. En la sección correspondiente se señala:

En lo que respecta al capítulo II, referido a las funciones, en observancia de lo establecido en la Directiva, se han previsto funciones de dos tipos: rectoras y específicas. En el acápite referido a las primeras, se señalan aquellas acciones que el Ministerio de Relaciones Exteriores regenta o dirigen en el ámbito de la Administración Pública, haciendo énfasis en aquellas tareas que dan contenido al quehacer del Ministerio de Relaciones Exteriores, en tanto organismo del Poder Ejecutivo responsable de formular, ejecutar y evaluar la Política Exterior, así como en aquellas que requieren el establecimiento de pautas para su puesta en marcha.

En la sección relativa a las funciones específicas se han descrito aquellas funciones que garantizan la operatividad del cumplimiento del rol del Ministerio. (p. 13)

Al mencionar “rectoría” debe entenderse que la autoridad indicada por ley (en este caso, el MRE) es quien tiene la total autoridad técnica normativa para no solo dirigir sino también coordinar con las otras instancias del gobierno respecto a los ámbitos bajo los cuales es rector. Tales funciones se llevan cabo en un ámbito de coordinación (sin ceder competencias ni renunciar a ejecutarlas). Por otra parte, las funciones “específicas” (si bien no definidas en la LOF MRE ni en la LOPE), se refieren a aquellas funciones que garantizan su operatividad, tal y como se indica expresamente en el artículo 6 de la LOF del MRE⁶.

Esta definición es de utilidad para comprender cuáles son los alcances y las responsabilidades del MRE en lo correspondiente a sus ámbitos de

⁶ **Artículo 6.- Funciones específicas**

El Ministerio de Relaciones Exteriores garantiza su operatividad mediante las siguientes funciones: (...)

competencia para el logro de objetivos y metas del Estado, definidos en la Ley N° 29357 (2009): Política Exterior, Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional (art. 4). Para efectos del presente trabajo, son dos secciones de la Ley N° 29357 (2009) que resultan pertinentes:

- Las funciones rectoras de formular, ejecutar y evaluar la Política Exterior de conformidad con las directrices del Presidente de la República y la Política General del Estado (art. 5.1) y la de negociar y suscribir tratados y demás instrumentos internacionales, así como participar en las negociaciones de aquellos de naturaleza especializada en coordinación con los sectores competentes (art. 5.6).
- Las funciones específicas de “dictar las normas y lineamientos técnicos para la adecuada suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados y demás instrumentos internacionales, así como supervisar su cumplimiento” (art. 6.2). También el de “representar al Estado y participar en las negociaciones internacionales en el ámbito de su competencia” (art. 6.18) y “mantener el registro y archivo único de los tratados y demás instrumentos internacionales suscritos por el Perú” (art. 6.24).

Definidas las funciones rectoras y las funciones específicas del MRE, se procederá a analizar las dos grandes funciones que están conglomeradas en (i) la Política Exterior del Perú, y (ii) la celebración de tratados por parte del Perú.

La Función Rectora en Materia de la Política Exterior del Perú

El artículo 5.1 de la Ley N° 29357 (2009) señala que el MRE ejerce la función rectora, respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional y en el ámbito internacional, en la formulación, ejecución y evaluación de la Política Exterior, de conformidad con las directrices del Presidente de la República y la Política General del Estado. Este artículo cuenta con diversas

secciones que serán analizadas individualmente, tras lo cual se realizará un análisis en conjunto.

A continuación, se desarrollan – en el orden que se mencionan en el artículo 5.1. de la Ley 29357 – los elementos de Política Exterior, directrices del Presidente de la República, y Política General del Estado.

Definición de Política Exterior. La Política Exterior es considerada una parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional; teniendo como destinatarios a los Estados y otros actores internacionales (González & Meza, 2016, p. 546, citado por Clemente, 2020). Esta definición es concordante también por lo recogido por Haesebrouck y Joly (2020), quienes señalan:

Hermann (1990: 5) offers a definition that meets this criterion: foreign policy “is a goal-oriented or problem-oriented program by authoritative policymakers (or their representatives) directed towards entities outside the policymakers’ political jurisdiction.” However, as argued by Goldmann (1982), foreign policy not only refers to a line of action an agent declares to follow, such as in official documents or speeches, but can also refer to a non-verbalized line of action. Patterns of foreign policy behavior can change significantly without (or prior to) the adoption of a formal program (Holsti, 2016). Morin and Paquin (2018: 3) offer a definition of foreign policy that includes both behavioral patterns and plans and programs: “a set of actions or rules governing the actions of an independent political authority deployed in the international environment. (p. 483)

Al respecto Rojas (2018), cita al Embajador García Bedoya quien sostenía que la política exterior es la proyección externa de los objetivos políticos de un Estado, teniendo como característica el interés nacional, siendo que al

encontrarse este interés frente a otros Estados, se genera una situación de conflicto denominada política internacional (2018, p. 22), con lo cual la política exterior se relaciona con el planteamiento de objetivos políticos del Estado en función a su interés nacional (2018, p. 14). Por su parte, el Embajador Javier Pérez de Cuéllar (1917) define a la política exterior como el conjunto de posiciones y acciones que adopta un Estado en su relación con otros Estados o en el seno de organismos internacionales con la finalidad de preservar su seguridad, sus intereses e influencia, siendo estas puestas en práctica por la vía diplomática (p. 13).

Estas definiciones permiten advertir ciertos elementos comunes en la Política Exterior: (i) un Estado “emisor”, (ii) sus intereses en relación con otros Estados, (iii) los planes y programas de ese Estado para materializar sus intereses, y (iv) el Estado “receptor” de los intereses. Esto se condice con lo indicado por Rojas (2018), quien identifica como elementos principales cuando se habla de Política Exterior a (i) los objetivos políticos del Estado (lo que el Estado quiere conseguir), (ii) el interés nacional (lo que determina los objetivos políticos del Estado), y (iii) la política internacional (la arena de las relaciones internacionales) (p. 23).

La Política Exterior también se configura como uno de los componentes del modelo conceptual del Sector Relaciones Exteriores contenido en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2015-2021, aprobado mediante Resolución Ministerial 1268/RE-2015 del 31 de diciembre de 2015, cuyo horizonte temporal fue ampliado primero al año 2025 (mediante RM 0657/RE del 30 de diciembre de 2021) y luego al año 2026 (mediante RM 0564/RE del 23 de septiembre de 2022). De las veintitrés (23) tendencias analizadas, para el presente trabajo resaltan las siguientes:

Tabla 5

Tendencias relacionadas al derecho de los tratados

N°	Tendencia	Puntaje final
2	Creciente multipolaridad en el escenario internacional y progresiva consolidación de las potencias regionales	5.00
3	Mayor presión internacional para exigir el respeto a los valores democráticos y a los derechos humanos.	5.00
4	Continuidad de los Estados como actores principales en el sistema internacional.	5.00
6	Creciente tendencia a ampliar el ámbito de las relaciones interestatales y dotarlas de seguridad jurídica influye en un mayor número de tratados internacionales.	5.00
20	Creciente necesidad multinacional para enfrentar el manejo de crisis humanitarias.	5.00

Nota: La información ha sido adaptada del PESEM del MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015, p. 8).

Las tendencias antes mencionadas – que son aquellas que se encuentran directamente relacionadas con el presente trabajo – influyen en el Componente No. 03 (Política exterior bilateral y multilateral), conforme lo indica el PESEM (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015, p. 11). Establecidas las tendencias que influyen en los componentes del modelo conceptual del Sector Relaciones Exteriores, se procede a la definición de variables estratégicas que son aquellas variables que tienen mayor influencia en el componente de política exterior:

Tabla 6

Variables estratégicas relacionadas al derecho de los tratados

N°	Variable estratégica	Definición	Indicadores
V6	Negociaciones multilaterales y bilaterales	Se entiende por negociaciones multilaterales y bilaterales a aquellas en las que el Perú participa con el objeto de suscribir acuerdos estratégicos, en base a los principales temas de la política exterior, que se consideren deben ser parte de los objetivos estratégicos del sector.	No. de negociaciones multilaterales en las que el Perú participa
			No. de acuerdos estratégicos
			No. de negociaciones bilaterales en las que el Perú participa
			No. de acuerdos estratégicos
V9	Desarrollo y fortalecimiento del marco	Acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores con relación a la	No. de tratados y otros instrumentos internacionales suscritos y registrados

	jurídico internacional del Perú	suscripción y perfeccionamiento de los tratados y otros instrumentos internacionales que celebra el Estado peruano	No. de opiniones del Ministerio de Relaciones Exteriores concernientes a tratados y otros instrumentos internacionales
			No. de tratados en vigor
			No. de tratados suscritos y registrados

Nota: La información ha sido adaptada del PESEM del MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015, pp. 13, 15, 16).

El componente de Política Exterior “abarca el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (MRE, 2015, p. 46). El Perú busca desarrollar una política exterior activa a través de la representación, negociación y promoción de los intereses del Estado peruano en el exterior, con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible del país, superación de la pobreza e inclusión social (MRE, 2015, p. 46).

El subcomponente 3.8 hace referencia a los tratados y acuerdos internacionales, haciendo referencia al rol rector que cumple el MRE en materia de negociación, suscripción y perfeccionamiento de tratados celebrados por el Estado Peruano (MRE, 2015, p. 48). Así, se puede advertir que la política exterior se conduce no solo por el ejercicio de la diplomacia, sino principalmente teniendo en consideración la base normativa de los tratados que regulan las relaciones tanto bilaterales (por ejemplo, los tratados de límites con los países limítrofes) como multilaterales (por ejemplo, el sistema panamericano de salud).

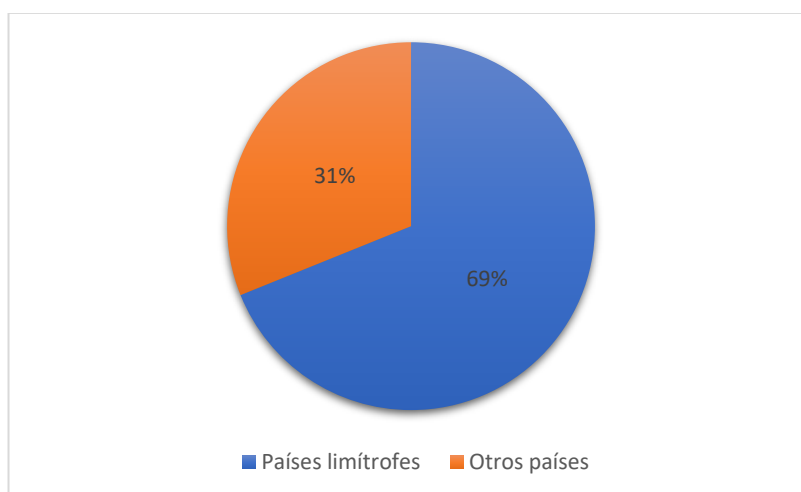
Para efectos del presente trabajo también se revisó el Plan Operativo Institucional (POI) Multianual de los años 2023-2025, aprobado mediante Resolución Secretaría General N° 0315-2022/RE del 20 de mayo de 2022. Sin embargo, de la revisión del indicado instrumento se ha advertido que no hay relación directa o indirecta con el derecho de los tratados, a diferencia de lo expuesto con anterioridad.

Al tener una naturaleza jurídicamente vinculante, los tratados se constituyen en el principal mecanismo que provee de seguridad jurídica a los acuerdos celebrados por los Estados en el plano internacional. De esta manera, resulta evidente que la política exterior está necesariamente relacionada al ejercicio del derecho de los tratados, en tanto sus disposiciones son las que finalmente regulan la manera en cómo el Estado Peruano, tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional, se relaciona a fin de participar en el proceso de celebración de un tratado.

La importancia de los tratados se refleja en la elevada interacción que se mantiene a través de estos instrumentos con los países limítrofes. Según información del ANT, entre el 1 de enero de 2015 y el 01 de noviembre de 2022 el Perú celebró cuarenta y cinco tratados con países latinoamericanos y del Caribe, de los cuales 31 fueron con países limítrofes (Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile), lo cual demuestra la importancia de los tratados como método de relacionamiento con los países vecinos de la región.

Figura 8

Tratados suscritos con países limítrofes y con otros países latinoamericanos y del Caribe



Los tratados “se han convertido, a lo largo de este siglo, en la más importante fuente de producción jurídica, acercándose a algo equivalente a un

medio de legislación internacional” (Rodríguez, 2009, p. 162). La cantidad de tratados que se han celebrado a lo largo de los años ha producido un aumento directamente proporcional de la calidad de los tratados, convirtiendo a éstos en el “medio más seguro, eficaz y rápido de determinación de las normas aplicables a cualquier ámbito de las relaciones entre los Estados” (Rodríguez, 2009, p. 162).

El Rol del Presidente de la República. El artículo 5.1 señala que la formulación, ejecución y evaluación de la Política Exterior se realiza “de conformidad con las directrices del Presidente de la República”. Este artículo tiene sustento normativo en la C93 (1993), que señala que corresponde al Presidente de la República “dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados” (art. 118.11). Sobre este artículo se refiere también la Sentencia del Pleno del TC recaída en el Expediente 00021-2010-AI/TC (Demanda de Inconstitucionalidad contra el Tratado de Libre Comercio Perú-China) (2012), donde se indica lo siguiente:

7. Pues bien, de acuerdo con el artículo 118.10 (sic) de la Constitución, es competencia del Presidente de la República dirigir la política exterior del Estado. Tal dirección de la política exterior del Estado comprende no sólo la tarea de establecer sus lineamientos generales, sino también la de ejecutarlos del modo más adecuado y conveniente para los intereses del país, lo que comprende el ejercicio de la competencia constitucional de aprobar y ratificar acuerdos internacionales con otros Estados soberanos u organismos internacionales. (p. 4)

Como se puede apreciar, el TC señala que la “dirección” a la cual hace referencia el artículo 118.11 implica no solo el establecimiento de los lineamientos generales a ser seguidas por el MRE (en su calidad de ente rector de las relaciones exteriores), sino también a acciones de ejecución. En tal sentido debe entenderse la mención a las “directrices del Presidente de la

República”: en su calidad de presidente y por mandato constitucional, el manejo de la Política Exterior es de su exclusiva dirección, por lo que las acciones de formulación, ejecución y evaluación deberán realizarse conforme a sus indicaciones.

La Política General del Estado. Finalmente, el artículo 5.1. señala que la formulación, ejecución y evaluación de la Política Exterior se realiza “de conformidad con (...) la Política General del Estado” (Ley N° 29357, 2009). La Política General del Estado define los lineamientos generales para lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible y para afirmar la gobernabilidad democrática en el país (Acuerdo Nacional, s/f-b). Estas políticas están agrupadas en 4 grandes objetivos: (i) democracia y Estado de derecho, (ii) equidad y justicia social, (iii) competitividad del país, y (iv) estado eficiente, transparente y descentralizado (Acuerdo Nacional, s/f-b).

Estas políticas son trabajadas en el Acuerdo Nacional (AN), que es un espacio de diálogo compuesto por el Gobierno, así como las principales instituciones políticas y de organizaciones sociales en el Perú. La Política General del Estado es definida como el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y la construcción de consensos, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país (AN, s/f-a). Estas políticas proponen los cambios necesarios en aspectos sociales, políticos y económicos para alcanzar el bien común en un marco de desarrollo sostenible y afirmar su gobernabilidad democrática (AN, s/f-a).

Resalta el sexto punto del AN (“Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración”), el cual señala:

Nos comprometemos a llevar a cabo una política exterior al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo, que promueva una adecuada inserción

del país en el mundo y en los mercados internacionales, a través de una estrecha vinculación entre la acción externa y las prioridades nacionales de desarrollo. Consolidaremos la firme adhesión del Perú a las normas y principios del Derecho Internacional, con especial énfasis en los Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas y la del Sistema Interamericano. Asimismo, garantizaremos una política basada en el diálogo entre las instituciones del Estado, las organizaciones políticas y las demás organizaciones de la sociedad.

La Política General del Estado no debe confundirse con la Política General de Gobierno, definida por el DS N° 029-2018-PCM (2018) como el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un período de Gobierno (art. 7.1) bajo la dirección del Presidente de la República (art. 7.2).

Esto se aprecia también en la exposición de motivos del DS N° 164-2021-PCM (2021), el cual aprobó la Política General de Gobierno para el período 2021-2026, donde se señala que la Política General de Gobierno “recoge los principales intereses nacionales a impulsarse en un período de gobierno, enfocados en lograr un país más equitativo, desarrollado, competitivo, descentralizado, capaz de llevar los servicios básicos y oportunidades de desarrollo a todos los ámbitos territoriales del país” (p. 1).

Tal y como se ha mencionado, el artículo 5.1 de la Ley N° 29357 (2009) establece que el MRE ejerce la función rectora en la formulación, ejecución y evaluación de la Política Exterior, siguiendo las directrices del Presidente de la República, así como lo dispuesto en la Política General del Estado. Debe entenderse, así, que el MRE tiene la total autoridad técnica normativa sobre la formulación, ejecución y evaluación de la Política Exterior (entendida como la estrategia de relacionamiento, basada en sus intereses, del Estado Peruano con otros Estados) se realiza de conformidad con las directrices del Presidente de la

República (en tanto dirige la política exterior y las relaciones internacionales) y la Política General del Estado (la cual define los lineamientos generales del Estado Peruano teniendo como objetivo el beneficio de los nacionales).

La Función Rectora en Materia de Negociación y Suscripción de Tratados

El artículo 5.6 de la Ley N° 29357 (2009) señala que el MRE ejerce la función rectora, respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional y en el ámbito internacional, en la negociación y suscripción de tratados y demás instrumentos internacionales, así como en la participación en las negociaciones de aquellos de naturaleza especializada en coordinación con los sectores competentes. De acuerdo con el texto del mencionado artículo, se hace referencia que la función rectora alcanza las etapas de “negociación y suscripción de tratados”, no haciéndose referencia directamente a las otras etapas de la celebración de tratados.

En lo que respecta a la negociación, resulta de aplicación lo desarrollado en la sección correspondiente a la CVDT. Cabe resaltar, finalmente, que entre las funciones específicas reconocidas a favor del MRE, se encuentra la de representar al Estado y participar en las negociaciones internacionales en el ámbito de su competencia (Ley N° 29357, art. 6.18).

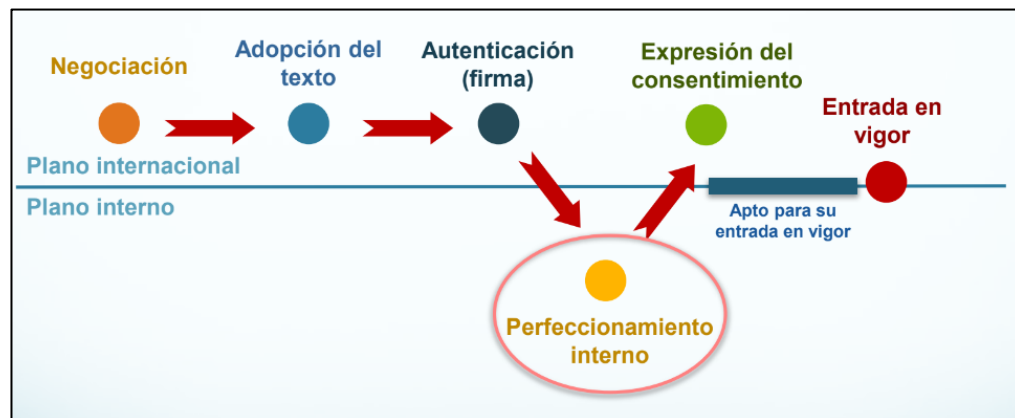
En tal sentido, la segunda función rectora del MRE (de interés para el presente trabajo) relacionado al marco normativo de la acción del Estado Peruano en materia de tratados y la necesidad de una Ley de Tratados consiste en ejercer la total autoridad técnica normativa sobre la negociación y la suscripción de tratados, así como participar en las negociaciones de aquellos tratados de naturaleza especializada en coordinación con los sectores competentes.

Sin embargo, se debe tener en consideración que al hacer mención a la “negociación y suscripción” de Tratados, el ROF no está limitando el accionar del MRE a estas dos etapas del esquema de celebración de tratados contenidos en

la CVDT. En atención a que la función rectora del MRE es la de ejecutar la Política Exterior peruana, resultaría insuficiente que el MRE únicamente se involucre en la negociación y suscripción, dejando de lado las otras etapas señaladas por la CVDT. En efecto, a partir de las disposiciones de la CVDT, podemos plantear el siguiente esquema general de la celebración de tratados:

Figura 9

Esquema de celebración de tratados



Nota: El gráfico ha sido tomado de “Los Tratados en la Constitución Política de 1993”, curso básico de derecho de los tratados brindado por Luis Enrique Gamero Urmeneta (DGT) (2017, diapositiva 17)

CAPÍTULO II: MARCO METODOLÓGICO

Hipótesis Específica

La hipótesis de trabajo que se plantea en este trabajo se divide en:

H1.- El Perú tiene una regulación normativa difusa en materia de derecho de los tratados.

H2.- Los Estados analizados cuentan con una ley general en materia de tratados.

H3.- El derecho de los tratados requiere un desarrollo interna en la normativa de los Estados.

H4.- Diversos aspectos relacionados al derecho de los tratados deben ser regulados internamente por los Estados.

H5.- Contar con una Ley de Tratados permite regular aspectos del derecho de los tratados adaptados a la práctica y la normativa interna de los Estados.

Tipo y Diseño de la Investigación

El presente trabajo se desarrolló siguiendo las pautas del enfoque cualitativa de la investigación. Según Hernández-Sampieri y Mendoza (2018), en este enfoque se estudian fenómenos de manera sistemática, pero en lugar de comenzar con una teoría y luego buscar la comprobación en el mundo empírico, el investigador empieza con el examen simultáneo de los hechos y revisa estudios previos, a fin de generar una teoría que sea consistente con lo que está observando que ocurre (p. 7).

El diseño seleccionado para realizar la presente investigación corresponde al diseño de análisis documental, siendo seleccionados únicamente los instrumentos internacionales llamados "tratados". Como se desarrolló en el Capítulo I, los tratados son instrumentos con contenido jurídicamente vinculante celebrados por Estados y otros sujetos de Derecho Internacional, siendo los únicos instrumentos a nivel de Estado que tienen en el derecho internacional sustento formal (como la CVDT, la costumbre internacional, los informes de la Comisión de Derecho Internacional, entre otros).

Los tratados, así, cuentan con un sustento técnico que requiere un proyecto normativo como el que es analizado y propuesto en el presente trabajo. Otros instrumentos internacionales como los Instrumentos Jurídicos No Vinculantes no tienen en el Derecho Internacional Público sustento técnico, uniforme y codificado, como sí ocurre en el caso de los tratados, no contando con ese importante antecedente normativo en el derecho internacional, lo que convierte a los tratados en los instrumentos internacionales más estudiados y mejor desarrollados en dicho ámbito.

Habida cuenta la importancia y el desarrollo de los tratados en el ámbito internacional, y teniendo en consideración que no se cuenta con esa base normativa para que a nivel interno se regule más allá de lo que se encuentra en la práctica y lo que se encuentra dispersamente regulado, la presente investigación tiene como objetivo analizar la pertinencia y utilidad de contar con una Ley de Tratados como ley de desarrollo constitucional, sin entrar a desarrollar otras figuras como los acuerdos interinstitucionales, que no tienen la misma jerarquía de soporte normativo como en el caso de los tratados.

Sujetos de Estudio (Población y/o Informantes, Documentos, Análisis de Contenido, Otros).

Por las propias características relacionadas al estudio de los tratados y la factibilidad de la emisión de una Ley de Tratados, el universo de estudio ha sido la normativa nacional e internacional que está indicada en el marco teórico del presente trabajo. En tal sentido, se ha revisado todas las disposiciones normativas relacionadas de manera directa o indirecta con el derecho de los tratados en la normativa nacional peruana, así como tres proyectos de ley que propusieron regular diversos aspectos relacionados a los tratados, resaltando entre ellos el Proyecto de Ley 2571/2017-CR.

Herramientas de Recojo de Información y de Análisis.

La información utilizada para la presente investigación fue recolectada mediante la revisión documentaria relacionada a los instrumentos nacionales peruanos, las fuentes de derecho internacional relacionadas al derecho de los tratados, así como la revisión de la normativa internacional de diversos países (Bolivia, México y España). Los países antes seleccionados han sido seleccionados en atención a que son Estados de habla hispana que cuentan con una Ley General de Tratados o similar, enmarcándose en similar tradición jurídica romana como en el caso del Perú.

Como se ha mencionado previamente, las herramientas de recojo de información y de análisis se han centrado exclusivamente en los tratados, al ser esa la materia del presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO III: PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Resultados

En la presente sección se exhiben los resultados de la investigación documental realizada sobre el marco normativo relacionado al derecho de los tratados en el caso del Perú, Bolivia y México. A fin de obtener la información necesaria para la presente investigación, se hizo uso de indicadores que permitieron individualizar determinadas características relativas al derecho de los tratados en cada uno de los casos antes mencionados, lo que posteriormente será analizado comparativamente en la sección de discusión de resultados.

Finalmente, se presentarán los resultados de la investigación documental relacionada a la necesidad de contar con una Ley de Tratados en el caso de Bolivia, España, México y Ecuador. Los tres primeros países fueron escogidos en la medida que son los únicos países hispanohablantes en contar – a la fecha del presente trabajo de investigación – con una Ley de Tratados. El caso ecuatoriano fue seleccionado teniendo en consideración que entre el año 2016 y 2022 se tramitó legislativamente un proyecto de Ley Orgánica de Tratados Internacionales. Todos estos países fueron escogidos pues se enmarcan en la misma tradición jurídica que el marco normativo interno peruano. La revisión documental muestra los principales argumentos que sustentaron la necesidad de contar con una legislación interna unificada en materia de derecho de los tratados.

Situación Actual del Marco Normativo Nacional en Materia de Tratados

La investigación respecto a este punto estuvo centrada en el período 1993 a 2022, analizándose la normativa pertinente en materia de derecho de los tratados en el Perú. Para efecto de la organización de resultados en la presente investigación documental, se realizó la división en dos secciones: (i) esquema constitucional en materia de tratados, y (ii) esquema infra constitucional en materia de tratados. Los indicadores utilizados para categorizar la información

están relacionadas a las disposiciones generales del derecho de los tratados analizado en la sección 1.3 del presente trabajo.

Esquema Constitucional en Materia de Tratados. La información contenida en esta sección de resultados se obtuvo a partir de la C93, desarrollado previamente en la sección correspondiente del marco teórico de la presente investigación.

Tabla 7

Esquema Constitucional en Materia de Tratados en el Perú

	Perú Constitución Política del Perú 29 de diciembre de 1993
Forma del Estado	Estado Unitario (art. 43)
Sistema de Gobierno	Democracia representativa (art. 43)
Sistema Legislativo	Congreso de la República, con cámara única (art. 90)
Aprobación interna de los tratados	El Congreso debe aprobar los tratados, antes de la ratificación por el Presidente de la República, en caso verse sobre (i) derechos humanos, (ii) soberanía, dominio o integridad del Estado, (iii) defensa nacional, (iv) obligaciones financieras del Estado, (v) tratados que crean, modifican o suprimen tributos, (vi) los que exigen modificación o derogación de alguna ley y (vii) los que requieren medidas legislativas para su ejecución (art. 56)
Jerarquía normativa de los tratados	Tratados tienen rango de ley al ser posible objeto de acción de garantía constitucional de inconstitucionalidad (art. 200.4). El Tribunal Constitucional peruano ha interpretado que los tratados de derechos humanos tienen rango constitucional (STC 047-2004-AI/TC) en virtud a la interpretación de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la C93
Celebración de tratados	El procedimiento no se regula constitucionalmente, pero se señala en general que el Presidente de la República celebra y ratifica tratados (art. 118.11)
Tratados que requieren procedimiento especial	Los tratados que requieren ser aprobados por el Congreso, en caso verse sobre (i) derechos humanos, (ii) soberanía, dominio o integridad del Estado, (iii) defensa nacional, (iv) obligaciones financieras del Estado, (v) tratados que crean, modifican o suprimen tributos, (vi) los que exigen modificación o derogación de alguna ley y (vii) los que requieren medidas legislativas para su ejecución (art. 56) Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución (art. 57)
Control previo de constitucionalidad	No hay control previo de constitucionalidad
Suscripción de los tratados	El Presidente de la República celebra y ratifica tratados (art. 118.11)

Los indicadores utilizados para obtener la información permiten obtenerla a partir del análisis de la C93 y de los principales aspectos relativos al derecho

de los tratados regulados a nivel constitucional. Es así que los tres primeros indicadores (forma de estado, sistema de gobierno y sistema legislativo) permiten conocer la estructura del Estado y cómo se regula su Poder Ejecutivo y Legislativo, los poderes del Estado que tienen mayor participación en el proceso de celebración de tratados (tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional).

Los siguientes seis indicadores están relacionados directamente al derecho de los tratados. Se analiza (i) el mecanismo de aprobación interna, (ii) la jerarquía normativa de los tratados en el sistema peruano, (iii) el proceso de celebración de tratados, (iv) los tratados que requieren procedimiento especial, (v) si existe o no previo control de constitucionalidad en el Perú, y finalmente (vi) lo relativo a la suscripción de los tratados. Estos indicadores serán también utilizados a fin de recabar la información correspondiente en el caso de los sistemas constitucionales de los países cuya normativa será utilizada en la presente investigación (Bolivia, España y México).

Esquema Infra Constitucional en Materia de Tratados. La información contenida en esta sección de los resultados se obtuvo a partir de la revisión de la normativa infra constitucional peruana, desarrollado previamente en la sección correspondiente del marco teórico de la presente investigación.

Tabla 8

Esquema Infra Constitucional en Materia de Tratados en el Perú

	República del Perú	
	Instrumento normativo involucrado	Artículo
Glosario de términos	Decreto Supremo N° 135-2010-RE (Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores)	Disposición Final Única
	Resolución Ministerial N° 0115-RE-2013 (Aprueba la Directiva 001-DGT-RE-2013, Lineamientos Generales Internos sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los Tratados)	Artículo 1.4

	Resolución Ministerial N° 0231-RE-2013 (Aprueba la Directiva 002-DGT-RE-2013, Lineamientos Generales sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los Tratados)	Artículo V
Objeto y finalidad	No se encuentra regulado	No aplica
Principios	No se encuentra regulado	No aplica
Plenos poderes	Decreto Supremo N° 135-2010-RE ("Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores")	DGT elabora proyectos de plenos poderes (art. 129.d) Dirección de Ceremonial "elabora las Credenciales y los Plenos Poderes a los Jefes de Misión, a las Misiones Especiales y a las Delegaciones peruanas a reuniones internacionales" (art. 133.j)
	Decreto Supremo N° 031-2007-RE (Adecúan normas nacionales sobre el otorgamiento de Plenos Poderes al derecho internacional contemporáneo)	Definición de plenos poderes (art. 1), otorgamiento (art. 2), tramitación (art. 3), prohibición de expedir plenos poderes en vía de regularización (art. 4), supuestos en los que no es necesario contar con plenos poderes (art. 5)
	Resolución Ministerial N° 0115-RE-2013 (Aprueba la Directiva 001-DGT-RE-2013, Lineamientos Generales Internos sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los Tratados)	Definición de plenos poderes (art. 1.4.2), disposiciones específicas sobre plenos poderes (art. 2.3)
	Resolución Ministerial N° 0231-RE-2013 (Aprueba la Directiva 002-DGT-RE-2013, Lineamientos Generales sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los Tratados)	Definición de plenos poderes (art. V.c), disposiciones específicas sobre plenos poderes (art. 6.1)
	Resolución Secretaría General N° 1379-2018/RE (Aprueba el Manual de Procedimientos (MAPRO) de la Dirección General de Tratados)	Gestión del otorgamiento de Plenos Poderes (P-EPT-11)
	Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC-01 ("Aprueban el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones")	Suscribir convenios nacionales o internacionales en el ámbito de su competencia sectorial (art. 8 del Texto Integrado)
Negociación	Decreto Supremo N° 006-2016-DE ("Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Defensa")	Suscribir convenios nacionales e internacionales en el ámbito de su competencia de acuerdo a la normativa vigente (art. 7.2.aa)
	Decreto Supremo N° 005-2002-MINCETUR ("Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio")	El Ministro de Comercio Exterior y Turismo dirige las negociaciones comerciales internacionales y está facultado para suscribir convenios (art. 3)
	Decreto Supremo N° 135-2010-RE	El Ministro de Relaciones Exteriores realiza todos los actos

	(Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores)	relativos a la celebración de Tratados y otros instrumentos internacionales (art. 7.b). Además, cada órgano de línea y unidad orgánica – salvo la DGT – tiene competencia para negociar, así como las Embajadas (art. 136.d).
	Decreto Supremo N° 031-2007-RE (Adecúan normas nacionales sobre el otorgamiento de Plenos Poderes al derecho internacional contemporáneo)	Para la realización de actos previos a la suscripción del tratado, resulta suficiente contar con autorización, instrucciones y/o credenciales del MRE (art. 5) La "suscripción" a la que hace referencia el ROF hace referencia a la etapa de autenticación del tratado.
	Resolución Ministerial N° 0231-RE-2013 (Aprueba la Directiva 002-DGT-RE-2013, Lineamientos Generales sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los Tratados)	Participación en la negociación de tratados (P-EPT-12)
	Decreto Supremo N° 135-2010-RE (Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores)	El Ministro de Relaciones Exteriores realiza todos los actos relativos a la celebración de Tratados y otros instrumentos internacionales (art. 7.b)
Adopción	Decreto Supremo N° 031-2007-RE (Adecúan normas nacionales sobre el otorgamiento de Plenos Poderes al derecho internacional contemporáneo)	Para la realización de actos previos a la suscripción del tratado, resulta suficiente contar con autorización, instrucciones y/o credenciales del MRE (art. 5) La "suscripción" a la que hace referencia el ROF hace referencia a la etapa de autenticación del tratado.
	Decreto Supremo N° 135-2010-RE (Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores)	El Ministro de Relaciones Exteriores realiza todos los actos relativos a la celebración de Tratados y otros instrumentos internacionales (art. 7.b).
Autenticación	DS N° 031-2007-RE (Adecúan normas nacionales sobre el otorgamiento de Plenos Poderes al derecho internacional contemporáneo)	El Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores no requieren plenos poderes para suscribir tratados (art. 2). Para la realización de actos previos a la suscripción del tratado, resulta suficiente contar con autorización, instrucciones y/o credenciales del MRE (art. 5).
Rango normativo de los tratados	Ley N° 31307 (Nuevo Código Procesal Constitucional)	Los derechos constitucionales deben interpretarse de conformidad, entre otros, con los tratados de derechos humanos (artículo VIII).

		La demanda de inconstitucionalidad procede contra normas con rango de ley, como los tratados, hayan requerido o no la aprobación del Congreso conforme a los artículos 56 y 57 de la C93 (art. 76).
Aprobación interna	Ley N° 26647 (Establecen normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado peruano)	Aprobación interna en caso se trate de los supuestos de los artículos 56 y segundo párrafo del artículo 57 de la C93 (art. 2)
	Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso	Procedimiento para la propuesta de aprobación interna de tratados ordinarios (art. 76), procedimiento de control interno sobre los tratados ejecutivos (art. 92)
	Resolución Ministerial N° 0115-RE-2013 (Aprueba la Directiva 001-DGT-RE-2013, Lineamientos Generales Internos sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los Tratados)	Procedimiento interno para el proceso de perfeccionamiento interno de los tratados (art. 2.4)
	Resolución Ministerial N° 0231-RE-2013 (Aprueba la Directiva 002-DGT-RE-2013, Lineamientos Generales sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los Tratados)	Definición de perfeccionamiento interno (art. V.d)
Tipos de tratado	Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso	Tratados ejecutivos (art. 92)
	Ley N° 31307 (Nuevo Código Procesal Constitucional)	Procedencia de demanda de inconstitucionalidad contra tratados que hayan requerido o no la aprobación del congreso (art. 76)
Aplicación provisional	No se encuentra regulado	No aplica
Reservas y declaraciones interpretativas	Resolución Ministerial N° 0115-RE-2013 (Aprueba la Directiva 001-DGT-RE-2013, Lineamientos Generales Internos sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los Tratados)	Procedimiento interno para la tramitación de las notificaciones sobre reservas y objeciones notificadas a Representaciones Permanentes del Perú ante organizaciones internacionales (art. 2.7)
Manifestación del consentimiento	Ley N° 29158 (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo)	El Presidente de la República celebra y ratifica tratados (art. 8.1.i) La celebración implica todo el proceso, desde la negociación hasta la manifestación del consentimiento. La "ratificación" del art. 8.1.i se refiere a la ratificación interna del tratado
	Decreto Supremo N° 031-2007-RE (Adecúan normas nacionales sobre el otorgamiento de Plenos Poderes al derecho internacional contemporáneo)	Para la ejecución de cualquier otro acto con respecto a un tratado (art. 5)

	<p>Resolución Secretaría General N° 1379-2018/RE (Aprueba el Manual de Procedimientos (MAPRO) de la Dirección General de Tratados)</p>	Gestión de la expresión del consentimiento del Estado peruano en obligarse por un Tratado (P-EPT-07)
Denuncia	<p>Ley N° 26647 (Establecen normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado peruano)</p>	Procedencia y forma de realizar la denuncia de un tratado (art. 7)
	<p>Resolución Secretaría General N° 1379-2018/RE (Aprueba el Manual de Procedimientos (MAPRO) de la Dirección General de Tratados)</p>	Gestión de la denuncia de tratados (P-EPT-06)
Entrada en vigor	<p>Ley N° 26647 (Establecen normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado peruano)</p>	Forma de entrada en vigor de los tratados (art. 3,) publicación de la fecha de entrada en vigor (art. 6).
	<p>Resolución Secretaría General N° 1379-2018/RE (Aprueba el Manual de Procedimientos (MAPRO) de la Dirección General de Tratados)</p>	Comunicación de la publicación de la entrada en vigor y el texto de los tratados a los Órganos del Ministerio, Misiones y Representaciones Permanentes en el exterior (P-EPT-02)
Publicidad	<p>Ley N° 26647 (Establecen normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado peruano)</p>	Forma y requisitos de la publicación de los tratados (art. 4), plazo para la publicación (art. 5), publicación de la fecha de entrada en vigor (art. 6)
	<p>Ley N° 31307 (Nuevo Código Procesal Constitucional)</p>	Plazo prescriptorio para demandar la inconstitucionalidad de un tratado (art. 99)
	<p>Resolución Secretaría General N° 1379-2018/RE (Aprueba el Manual de Procedimientos (MAPRO) de la Dirección General de Tratados)</p>	Gestión de la publicación de los tratados en el Diario Oficial (P-EPT-10)
Registro y Archivo	<p>Ley N° 29357 (Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores)</p>	Es función específica del MRE el mantener el registro y archivo único de los tratados y otros instrumentos internacionales suscritos por el Perú (art. 6.24)
	<p>DS N° 135-2010-RE (Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores)</p>	La Dirección General de Tratados está encargada de mantener el registro y archivo único de los tratados y otros instrumentos internacionales suscritos por el Perú (art. 128)
	<p>Resolución Secretaría General N° 1379-2018/RE (Aprueba el Manual de Procedimientos (MAPRO) de la Dirección General de Tratados)</p>	Procedimientos de Registro y Archivo (P-REA-01 a P-REA-07)

Los indicadores utilizados permiten obtener la información a partir del análisis de la normativa infra constitucional y de los principales aspectos relativos al derecho de los tratados regulados al mencionado nivel. Así, los indicadores utilizados son glosario de términos, objeto y finalidad, principios, plenos poderes, negociación, adopción, autenticación, rango normativo de los tratados, aprobación interna, tipos de tratado, aplicación provisional, reservas y declaraciones interpretativas, manifestación del consentimiento, denuncia, entrada en vigor, publicidad y registro y archivo de tratados.

Los indicadores utilizados han recabado información de todo el ordenamiento peruano que esté relacionado al derecho de los tratados, desde leyes hasta la Resolución Secretaría General N° 1379-2018/RE.

Descripción de las Leyes Generales de Tratados Extranjeros Analizadas

La segunda sección de resultados desarrollará los resultados obtenidos de la revisión de la normativa correspondiente a tres países: Bolivia, España y México, por orden alfabético. Los criterios de elección para el análisis respectivo en estos tres países son: Estados con habla hispana que, a la fecha, cuentan con Leyes Generales de Tratado o similares y que comparten una tradición jurídica muy parecida (basada en el derecho romano, a diferencia de otros sistemas como el anglosajón, en el caso de Australia) regulando diversas disposiciones para su ámbito interno respecto al derecho de los tratados.

Para tal efecto, se presentará primero los resultados de la investigación documental en el ámbito constitucional, y posteriormente se presentarán los resultados en el ámbito infra constitucional, específicamente desde las Leyes de Tratados de los países analizados.

Esquema Constitucional en Materia de Tratados. La información

obtenida en esta sección se dio a partir de las Constituciones de Bolivia (2009), España (1978) y México (1917), textos que han tenido diversas modificaciones a lo largo de los años.

Tabla 9

Esquema Constitucional en Materia de Tratados en Bolivia, España y México

	Bolivia	España	México
Forma del Estado	Estado Unitario (art. 1)	Estado autonómico (arts. 2 y 137)	Estado Federal (art. 40)
Sistema de Gobierno	Democracia representativa (art. 11.I)	Monarquía parlamentaria (art. 1.3)	Democracia representativa (art. 40)
Sistema Legislativo	Asamblea Legislativa Plurinacional, conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (art. 145)	Cortes Generales, conformado por Congreso de los Diputados y Senado (art. 66.1)	Congreso general, conformado por Cámara de Diputados y Cámara de Senadores (art. 50)
Aprobación interna de los tratados	Asamblea Legislativa Plurinacional ratifica los tratados, previo a la suscripción de ellos por parte del Presidente (art. 158.14)	Cortes Generales deben autorizar previamente la prestación del consentimiento en determinados supuestos (art. 94)	El Senado aprueba los tratados que el ejecutivo suscriba (Art. 76.II)
Jerarquía normativa de los tratados	Prevalecen los tratados que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en Estados de Excepción (art. 13.IV).		Tratados de derechos humanos tienen rango constitucional (art. 1)
	Tratados de derechos humanos prevalecen a la Constitución en caso reconozcan derechos más favorables (art. 256.I)		Superioridad jerárquica de la Constitución
	Derechos y deberes se interpretan de conformidad con los tratados de derechos humanos (art. 13.IV)	Prevalecen sobre las normas con rango legal, pero tienen un rango infra constitucional (art. 96.1)	supremacía legal se analiza casuísticamente (art. 133)
	Tratados en materia de Derechos Humanos forman parte del bloque de constitucionalidad (art. 410)		
	Tratados forman parte del ordenamiento jurídico con rango de ley (art. 257.I)		

	Se regula por ley (art. 258)		
Procedimiento de celebración de tratados	Tratado requerirá aprobación mediante referendo popular cuando así sea solicitado, o también para solicitar la suscripción de un tratado (Art. 259.I) La Asamblea Legislativa Plurinacional debe otorgar primero su aprobación en caso de denuncia de tratados (art. 260.I y II)	Se requiere la aprobación previa de las Cortes Generales (arts. 93 y 94)	No se menciona el procedimiento para la celebración de tratados
Tratados que requieren procedimiento especial	Aprobación mediante referendo popular vinculante previo a la ratificación en caso de cuestiones limítrofes, integración monetaria, integración económica estructural, y cesión de competencias institucionales a organismos internacionales y supranacionales en el marco de procesos de integración (art. 257.II)	Mediante ley orgánica se puede autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (art. 93). Cortes Generales deben autorizar la prestación del consentimiento del Estado para obligarse en caso de tratados de carácter político, militar, que afecten la integridad territorial del Estado o derechos y deber fundamentales, que impliquen obligaciones financieras para Hacienda Pública, que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas (art. 94.1)	Todos los tratados son previamente aprobados por el Senado
Control previo de constitucionalidad	Tribunal Constitucional Plurinacional (art. 202)	Tribunal Constitucional (art. 95)	No hay control previo de constitucionalidad
Suscripción de los tratados	Presidente del Estado (Art. 172.5)	El Rey manifiesta el consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados (art. 63)	Presidente de la República (art. 89.X)

Los indicadores utilizados permiten obtener la información a partir del análisis de la normativa constitucional de los tres países analizados (Bolivia, España y México) relacionada al Derecho de los Tratados. Es así que a partir de los tres primeros indicadores (forma de estado, sistema de gobierno y sistema

legislativo) es posible conocer la estructura del Estado y cómo se regula su Poder Ejecutivo y Legislativo, los poderes del Estado que tienen mayor participación en el proceso de celebración de tratados (tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional).

Los siguientes seis indicadores están relacionados directamente al derecho de los tratados. Se analiza el mecanismo de aprobación interna, la jerarquía normativa de los tratados en cada uno de los sistemas normativos analizados, el proceso de celebración de tratados, los tratados que requieren procedimiento especial, si existe o no control previo de constitucionalidad, y finalmente lo relativo a la suscripción de los tratados.

Esquema Infra Constitucional en Materia de Tratados. La información contenida en esta sección de los resultados ha sido obtenida a partir de la revisión de las Leyes Generales de Tratados o similares de los países analizados (Bolivia, España y México), analizados detalladamente en la sección correspondiente del marco teórico de la presente investigación.

Tabla 10

Esquema Infra Constitucional en Materia de Tratados en Bolivia, España y México

	Bolivia Ley 401 (18 de setiembre de 2013)	España Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (28 de noviembre de 2014)	México Ley sobre la celebración de tratados (02 de enero de 1992)
Glosario de términos	Artículo 6	Artículo 2	Artículo 2
Objeto y finalidad	Artículos 1 y 2	Objeto (art. 1)	Objeto (art. 1)
Principios	Artículo 4		
Plenos poderes	Plenos poderes (art. 14) y contenido de los plenos poderes (art. 15)	Nombramiento de representantes para la ejecución de actos relacionados a tratados (art. 9) y plenos poderes (art. 10)	Artículo 3
Negociación	Artículos 18 a 27	Artículo 11	
Adopción	Artículo 28	Artículo 12	
Autenticación	Artículo 29	Artículo 13	
Rango normativo de los tratados			

Aprobación interna	Definición y procedimiento de la ratificación interna (arts. 37 a 39), contenido del instrumento de ratificación interna (art. 40) y control previo de constitucionalidad (art. 41)	Autorización para la firma del tratado (art. 14) y trámites internos previos a la manifestación del consentimiento (art. 17)	Artículo 4
Tipos de tratado	Formales (arts. 7 a 9) y abreviados (arts. 10 y 11)	Existen tratados de determinado carácter que requieren aprobación de las Cortes Generales (art. 94.1 de la Constitución Española)	
Aplicación provisional	Artículo 51	Artículo 15	
Reservas y declaraciones interpretativas	Formulación de reservas (art. 47), aceptación, objeción, retiro y efectos jurídicos de las reservas y objeciones a ellas (arts. 48 y 49) y procedimiento sobre las reservas (art. 50) Declaraciones interpretativas (art. 56), facultativas y obligatorias (art. 57), y formulación y objeción de declaraciones interpretativas (art. 58)	Artículo 21	
Manifestación del consentimiento	Definición, procedimiento para manifestar el consentimiento y contenido del instrumento de adhesión (arts. 30 a 36)	Artículo 16	Artículo 5
Denuncia	Denuncia (art. 69), aprobación de la denuncia (art. 70) y denuncia de tratados preconstitucionales (art. 71)	Artículo 37	
Entrada en vigor	Artículos 52 y 53	Artículo 23	
Publicidad	Artículo 73	Publicación en el Boletín Oficial (art. 23) y contenido de la publicación (art. 24)	Artículo 4
Registro y Archivo de Tratados	Artículo 73	Registro (art. 25), custodia y depósito (Art. 26) y publicaciones periódicas (art. 27)	

Los indicadores utilizados permiten obtener la información a partir del análisis de la normativa infra constitucional de los tres países analizados (Bolivia, España y México), en específico de sus Leyes de Tratados o similares, recabando la información relativa al derecho de los tratados. Así, los indicadores utilizados son glosario de términos, objeto y finalidad, principios, plenos poderes,

negociación, adopción, autenticación, rango normativo de los tratados, aprobación interna, tipos de tratado, aplicación provisional, reservas y declaraciones interpretativas, manifestación del consentimiento, denuncia, entrada en vigor, publicidad y registro y archivo de tratados.

La Necesidad de Contar con una Ley de Tratados. Experiencia Comparada

En esta sección se presentan los resultados de la investigación documental referida a los argumentos que sustentaron la necesidad de contar con una Ley de Tratados en los siguientes Estados: Bolivia, España, México y Ecuador. Adicionalmente, se plantea un breve recuento histórico que permite colocar en contexto los motivos que justificaron la emisión de las Leyes de Tratados en los casos de Bolivia, España y México, y la propuesta de ley presentada en el caso de Ecuador.

Bolivia. En el caso de Bolivia, la Constitución de 2009 estableció en su artículo 258 que los procedimientos de celebración de tratados internacionales se regularán por ley (*Constitución Política del Estado*, 2009). De la investigación realizada no se aprecia que existieran para ese momento, regulaciones relacionadas a la celebración de tratados en Bolivia, en tanto se celebraba los tratados únicamente bajo las disposiciones de la CVDT y la costumbre jurídica internacional (Mamani, 2015, p. 1). La promulgación de la Ley de Celebración de Tratados significó una oportunidad para Bolivia de completar algunos vacíos jurídicos relacionados al derecho de los tratados en su legislación.

En relación a la Ley 401, el ex Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia David Choquehuanca, señaló:

“La Ley de Celebración de Tratados, responde al mandato constitucional, previsto en el Artículo 258 de nuestra Constitución Política del Estado, donde se establece que los procedimientos de Celebración de Tratados responden a una necesidad práctica del Estado Plurinacional de Bolivia”. Esta Ley promueve una nueva forma de relacionamiento del Estado

Plurinacional de Bolivia con la comunidad internacional, de manera que los tratados que firme Bolivia estén en el marco de nuestra Constitución Política del Estado garanticen las relaciones de igualdad, respeto, independencia, no intervención en asuntos internos, solución pacífica de conflictos, rechazo a toda forma de dictadura, colonialismo, neocolonialismo e imperialismo". (Mamani, 2015, p. 1)

Bolivia no solo innovó al regular por primera vez en Sudamérica una Ley de Tratados, sino que creó por primera vez en la región un mecanismo legal para regular detalladamente el proceso que deben seguir sus órganos internos tanto en lo correspondiente al proceso de perfeccionamiento interno, como en lo relacionado a sus interacciones con otros actores en el ámbito internacional. Los tratados, además de un régimen internacional común a las partes signatarias entre sí, también necesita de normas internas que precisen elementos como cuáles son sus órganos competentes para celebrar, negociar, aprobar y ratificar tratados, determinar el orden o jerarquía de aplicación en caso de colisión normativa, entre otros (Hernández, 2004, p. 81).

España. En el caso de España, en el año 1972 se trató de imponer una cierta racionalidad en la formación, registro y publicación de los tratados por vía reglamentaria, con la aprobación del Decreto 801/1972, de 24 de marzo (Remiro Brotóns, 2015, p. 45).

El Decreto 801/1972 recoge en diversas secciones la preocupación por la falta de regulación sobre la materia, indicando que "estas normas, dispersas en distintas disposiciones, no regulan de forma completa y sistemática la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales y, en consecuencia, la práctica administrativa no ofrece la uniformidad deseada, produciéndose con frecuencia contradicciones y disparidades de interpretación" (Decreto 801/1972, 1972).

En esa misma línea, el Decreto en mención “ordena y sistematiza todo el complejo proceso de la celebración de un tratado internacional”, teniendo en consideración que la “necesidad sentida por la Administración de que se establezca una normativa que ordene este sector de su actividad se ha hecho más apremiante a causa del proceso de desarrollo progresivo y codificación de las normas internacionales que regulan el régimen de tratados” (1972). Teniendo en consideración que para ese momento ya se había adoptado la CVDT en 1969 (de la cual España se convirtió en parte el 16 de mayo de 1972), la regulación de 1972 armonizó la regulación sobre el derecho de los tratados teniendo en cuenta las exigencias de la práctica internacional y aquellas propias de la Administración del Estado (Decreto 801/1972, 1972).

Según Remiro Brotóns (2015), la entrada en vigor de la Constitución de 1978 implicó la derogación de la normativa que se le oponía en el Decreto 801/1972, razón por la cual se empezaron a plantear diversas propuestas para adecuar la norma antes mencionada a las nuevas disposiciones constitucionales, como recoge Remiro Brotóns (pp. 46–54). Estos proyectos desembocaron en la vigente Ley 25/2014 de 27 de noviembre, una ley de amplio espectro, que abarca no solo el papel de los órganos de la Administración central en materia de tratados, sino también abarca todas las fases de la vida del tratado, así como otros instrumentos internacionales (Remiro Brotóns, 2015, p. 49).

Es así que la exigencia de contar con una Ley de Tratados en España se sustentó en la necesidad de adecuar una norma (Decreto 801/1972) a un nuevo texto constitucional que se emitió seis años después, adaptándose a los nuevos cambios e innovaciones que se venían incorporando en el derecho de los tratados en el plano internacional y adaptando la normativa interna para la recepción adecuada de los avances normativos del exterior. Como señala Remiro Brotóns (2015), el carácter dispositivo de reglas internacionales que se ocupan de tratados y las remisiones que hacen al Derecho interno, así como la

intervención de pluralidad de órganos estatales en la vida de los tratados, explican la atención reguladora de los Estados (p. 45).

México. México es uno de los primeros países en enfrentar la dispersión normativa en materia de derecho de los tratados en el ámbito nacional, al emitir de una Ley de Tratados que integró algunos de los elementos más esenciales del régimen de los tratados, completando desde la perspectiva del Estado Mexicano las normas internacionales (Remiro Brotóns, 2015, p. 45). Es así que en el año 1992 se emite la “Ley sobre la Celebración de Tratados”, en cuyos once artículos se regulan aspectos como el necesario glosario de términos (art. 2), plenos poderes (art. 3), proceso de perfeccionamiento interno (art. 4), manifestación de voluntad (art. 5), entre otras disposiciones.

A diferencia del caso de Bolivia (2013) y España (2014), la Ley de Tratados de México tiene más de treinta años de vigencia (la ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 02 de enero de 1992, siendo su última reforma del 20 de mayo de 2021). Esta situación, teniendo en cuenta además la continua evolución del derecho de los tratados en el plano internacional, así como la resumida regulación hecha en la Ley de Tratados mexicana (once artículos, frente a los setenta y tres de la ley boliviana y los cincuenta y tres de la ley española) que no cubre muchos aspectos del derecho de los tratados, lleva a pensar en la actualización de la Ley de Tratados de 1992.

En ese sentido, se recogieron diversas iniciativas en el senado mexicano con la finalidad de actualizar disposiciones relacionadas al derecho de los tratados al interior de México. Con estas iniciativas en trámite, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado organizó en 2008 el “Seminario sobre la Legislación en Materia de Tratados”, donde se concluyó en la necesidad de consolidar en una sola ley todos los aspectos relativos a la celebración y aprobación de tratados con independencia de la materia a la que se refieran, fortaleciendo la comunicación entre el Gobierno y la Cámara de Senadores

durante el proceso de celebración de tratados, entre otros (Senado de la República, 2010).

Lo antes mencionado refleja el interés del legislador mexicano en actualizar la original Ley de Tratados de 1992, teniendo en consideración la necesidad de adaptar su normativa interna a fin de desarrollar adecuadamente muchas reglas internacionales del derecho de los tratados que se quedaron fuera de la regulación de 1992, así como determinar al interior del país cuáles son los órganos competentes para participar en las diferentes etapas del proceso de celebración de tratados en México. Teniendo en consideración no solo la existencia de la Ley de Tratados de 1992 sino también la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica de 2004, resulta necesario emitir una nueva norma que unifique estos sistemas, criterio que es recogido en la propuesta normativa señalada en el párrafo anterior.

Ecuador. La Constitución de la República de Ecuador empezó a regir el 20 de octubre de 2008. Contiene un capítulo referido al trámite de celebración de tratados, que especifica las competencias de las instituciones públicas relacionadas a los tratados. Además, Ecuador ratificó la CVDT el 11 de febrero de 2005, norma que – como se ha visto – regula el trámite de celebración de tratados, entre otras disposiciones. Estas dos normas, por su propia naturaleza y alcance, únicamente contienen parámetros generales de regulación relacionados al proceso de celebración de tratados, dejando de regular aspectos específicos respecto al procedimiento interno del proceso de celebración de tratados (Asamblea Nacional, 2021, p. 21).

En ese contexto, se hace evidente la necesidad de contar con una norma específica que se encargue de unificar, recoger, desarrollar, ampliar y precisar los principios, instituciones, procedimientos, fases, competencias y responsabilidades de las personas e instituciones que intervienen en la celebración de los tratados a fin de evitar vacíos o ambigüedades (Asamblea

Nacional, 2021, p. 22). De esta manera, completando el vacío de normativa infra constitucional en materia de tratados permitirá procurar una eficiente práctica y un procedimiento eficaz en la celebración de tratados (Asamblea Nacional, 2021, p. 22).

El 26 de enero de 2006, se planteó ante la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Orgánica de Tratados Internacionales, proyecto que – como recoge la Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional de Ecuador – incluyó los procedimientos, actores y condiciones de habilitación necesarios para la celebración de tratados, conteniendo una descripción exhaustiva de los procesos de negociación, firma, ratificación, denuncia y cesación de los tratados, acuerdos e instrumentos internacionales (Asamblea Nacional, 2016, p. 2).

En el Informe para el Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica de Tratados Internacionales se planteó el análisis preliminar sobre el Proyecto de Ley antes citado, haciendo énfasis en que:

... el Proyecto Normativo aterriza la regulación general contenido en los cuerpos normativos antes señalados -Constitución, Convención, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y Ley Orgánica de la Función Legislativa-, conforme a las competencias que les asiste a las distintas instituciones del Estado Ecuatoriano a nivel interno o nacional y que intervienen o pueden intervenir en el proceso de celebración de los Tratados Internacionales. Así, en algunos casos amplía el contenido de las normas constitucionales y convencionales, en otros casos realiza ciertas precisiones o aclaraciones necesarias para un mejor desarrollo del proceso de celebración de tratados o, agrega ciertos elementos normativos conforme a nuestra realidad jurídica. (Asamblea Nacional, 2021, p. 10)

... es oportuno señalar que la materia objeto del Proyecto de Ley - propia del Derecho Internacional Público- reviste trascendental importancia

en el contexto jurídico de nuestro país, es decir, el Ecuador da un tratamiento jurídico especial a las relaciones internacionales y a los tratados internacionales específicamente. Así, por ejemplo, el Ecuador ratificó la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados el 28 de julio de 2003, con lo cual reconoció la validez y la sujeción a dicha Convención como norma de derecho internacional que regula la celebración de tratados. Por su parte, la Constitución de la República dedica un título a las relaciones internacionales -a partir del artículo 416- y desarrolla un capítulo específico respecto a la celebración de tratados internacionales -desde el artículo 417 al artículo 422-. No obstante, como quedó dicho, tales regulaciones no contemplan elementos concretos respecto al trámite interno. (Asamblea Nacional, 2021, p. 11)

Este Proyecto fue objetado totalmente (2022) por el Presidente de la República de Ecuador Guillermo Lasso, de acuerdo con los siguientes argumentos:

- Que la CVDT y el Manual de Tratados de la Organización de las Naciones Unidas ya prevén las normas para la adopción de tratados. En tal sentido, al tener la CVDT rango jerárquico superior a la normativa nacional, no es necesario ni conveniente tener una ley interna que redunde en los procedimientos ya establecidos en la CVDT.
- El Proyecto tiene disposiciones que contradicen normativa constitucional e internacional que rige los tratados, como en el caso de los plenos poderes y el proceso de ratificación de tratados.
- El Proyecto se contrapone a la CVDT al definir de manera inexacta ciertas figuras del Derecho Internacional como la adhesión, aceptación, ratificación de un tratado o reservas. (pp. 1-2)

La objeción planteada por el Presidente ecuatoriano fue formulada en virtud de los artículos 137 y 138 de la Constitución ecuatoriana. En particular, la Constitución ecuatoriana (2008) señala que la Asamblea Nacional sólo podrá volver a considerar el proyecto hasta un año contado desde la fecha en que fue objetado el proyecto. En ese contexto, la Asamblea “podrá ratificar el proyecto en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación” (art. 153). En este caso concreto, lo anterior significa que recién en 2023 se podrá volver a considerar el proyecto objetado.

Discusión de Resultados

La presente sección contendrá la discusión de los resultados que han sido previamente obtenidos en la sección correspondiente. Para tal efecto, en primer lugar se analizarán comparativamente los resultados derivados de la investigación documental relacionados al marco normativo tanto de Perú como de otros países, a nivel constitucional e infra constitucional, del derecho de los tratados. Para ello se analizarán las virtudes de la normativa peruana, y las oportunidades de mejora que se han advertido.

En segundo lugar, se analizará comparativamente la situación actual del Perú respecto a Bolivia, España y México en materia de legislación sobre derecho de los tratados. Luego de ello, se discutirá si los argumentos existentes para la emisión de una Ley de Tratados en estos países son de aplicación al caso peruano.

Análisis del Marco Normativo Peruano a Partir de la Comparación con el Marco Normativo Extranjero en Materia de Derecho de los Tratados

Como se ha presentado en la sección de resultados, el uso de indicadores para obtener la información de los diseños constitucionales e infra constitucionales de los países analizados permite advertir que, en el caso peruano, se han logrado incorporar y adaptar a la realidad peruana diversas

disposiciones de la CVDT. Sin embargo, así como se advierte que hay disposiciones donde las leyes peruanas resaltan por su contenido, se han logrado identificar espacios de mejora que pueden ser corregidos por el legislador mediante la emisión de una Ley de Tratados.

Virtudes de la Normativa Peruana Analizada

Existencia de una “Lista Positiva” de materias a ser aprobadas por el CR. El artículo 56 de la C93 establece siete supuestos en los cuales el CR debe otorgar su aprobación, previo a que el Estado manifieste su consentimiento en obligarse con el tratado. Este diseño constitucional de establecer supuestos que requieren un mecanismo de aprobación previo al interior de los Estados se replica también en las constituciones bolivianas (donde se requiere la aprobación mediante referendo popular vinculante en los casos señalados en el artículo 257.II) y España (donde se requiere la aprobación previa de las Cortes Generales en los supuestos del artículo 94.1). Cabe señalar que, en los casos de Bolivia y México, todos los tratados deben ser previamente aprobados por su Poder Legislativo (arts. 158.14 y 76.I, respectivamente).

La existencia de una “Lista Positiva” de materias que deben ser previamente analizadas por el CR entraña un doble beneficio. En primer lugar, se facilita el control de la representación nacional en asuntos que son de vital importancia para el Estado (resaltando, aunque no reduciendo la importancia de los demás supuestos, temas como soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, entre otros), asegurando de esta forma que en ejercicio de sus facultades constitucionales, no baste con la simple aceptación por parte del Presidente de la República o del Ministro de Relaciones Exteriores para obligar al Estado peruano (respecto a sus efectos internos).

En segundo lugar, la existencia de una “Lista Positiva” permite enmarcar puntualmente cuáles son los temas que únicamente debe analizar el CR. Cabe recordar que el CR igual ejerce control político sobre los tratados celebrados por

el Presidente de la República, según el primer párrafo del artículo 57 de la C93, y en el caso del segundo párrafo del artículo 57, a través de la votación que lleve al procedimiento de reforma de la Constitución.

Unidad de Rectoría en Materia de Tratados en el Poder Ejecutivo.

Como se ha desarrollado en el Capítulo I, el Presidente de la República celebra y ratifica tratados, conforme al artículo 118.10 de la C93, mientras que el MRE tiene la función rectora en materia de negociación y suscripción de tratados y demás instrumentos internacionales, así como para participar en las negociaciones (Ley N° 25397, 2009, art. 5). Como puede apreciarse, el Poder Ejecutivo es el poder del Estado que concentra – en el caso peruano – la dirección en materia de derecho de los tratados, sin perjuicio de las responsabilidades de entidades en la materia (por ejemplo, el CR en el caso del artículo 56 de la C93).

Contar con una dirección centralizada y unificada en materia de tratados significa que el procedimiento sea dirigido únicamente por una sola entidad, lo que permite que no exista desorganización en el proceso de celebración de tratados. Incorporar nuevos actores en la participación del proceso de celebración de tratados (por ejemplo, que el CR tenga facultades de pedir la renegociación de tratados, o de imponer enmiendas al momento de aprobar internamente tratados) generaría desorganización tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional, dificultando el proceso de celebración de tratados.

Esta rectoría no solo permite que los esfuerzos puedan concentrarse adecuadamente (sin la complejidad que implicaría contar con más actores con mayores funciones en el proceso de celebración de tratados), sino también permite la especialización de los funcionarios que trabajan en materia de tratados. De esta manera, el Poder Ejecutivo concentra a los especialistas en materia de tratados, evitándose de esta manera que cada entidad esté obligada

de contar con un *staff* de especialistas en materia de derecho de los tratados, redirigiéndose esta responsabilidad únicamente al Poder Ejecutivo, al MRE y en específico a la DGT como la dirección especializada en la referida materia. Naturalmente, otras entidades públicas y Poderes del Estado pueden contar con personas que aborden la materia desde las competencias de cada una de ellas.

Unidad en Materia de Registro y Archivo. Entre las funciones específicas del MRE se encuentra el de “mantener el registro y archivo únicos de los tratados y demás instrumentos internacionales suscritos por el Perú” (Ley N° 29357, 2009, art. 6.24). Esta disposición implica una ventaja que se comparte también en el caso de la legislación comparada (tal es el caso del artículo 73 de la Ley N° 401 de Bolivia, o el artículo 27 de la Ley 25/2014 de España), consistente en la existencia de un archivo único en materia de tratados. Esta situación es beneficiosa pues, en caso no sea así, existirían diversas colecciones de tratados, lo que dificultaría gravemente no solo su organización, sino también su administración.

Contar con un registro y archivo único resulta de suma utilidad, en tanto el MRE mantiene de esta forma no solo organizados y archivados los tratados de los cuales el Perú es parte, sino también permite que las entidades puedan acudir al MRE a fin de poder obtener información relacionada al registro y archivo. Si esto no fuera así, cada entidad tendría que contar con un MAPRO con disposiciones que no necesariamente serían uniformes, lo que dificultaría enormemente el acceso a los tratados, además de la dificultad propia de precisar dónde ésta se registraría y archivaría.

Desarrollo de la Regulación Correspondiente a los Plenos Poderes.

La CVDT (1969) establece en su artículo 7.1 que para la adopción, autenticación y manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, “se considera que una persona representa al Estado en caso se deduzca de la práctica seguida por los Estados, que la intención de esos Estados ha sido considerar representante del Estado para esos efectos”. Adicionalmente, la CVDT (1969) considera que representan a su Estado, en virtud de sus funciones y sin necesidad de plenos poderes “los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de Relaciones Exteriores, para todos los actos relativos a la celebración de un tratado” (art. 7.2.a).

Como puede apreciarse, la CVDT señala expresamente qué personas pueden representar sin plenos poderes al Estado en materia de celebración de tratados. En el caso del Perú, el DS N° 031-2007-RE establece (i) quiénes pueden obligar al Estado peruano en materia de tratados, (ii) en qué etapas del proceso de celebración de tratados pueden participar, y (iii) el mecanismo para la tramitación de estos plenos poderes. Si bien la CVDT establece que existen otras circunstancias donde ciertas personas pudieran considerarse como representantes del Estado (y esto pudiera validarse con los Reglamentos antes mencionados), el DS N° 031-2007-RE establece un listado cerrado.

Sin embargo, existen otras normas (mencionadas en la sección correspondiente a la regulación infra constitucional del Perú) como son los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios de Transportes y Comunicaciones, de Defensa y de Comercio Exterior y Turismo, donde se señala que los mencionados ministerios cuentan con facultades para participar en ciertas etapas del proceso de celebración de tratados. Una interpretación de estas disposiciones podría llevar a que estas puedan supuestamente justificar el hecho que suscriban tratados sin plenos poderes, lo que no es correcto.

Oportunidades de Mejora

Desarrollo de los Supuestos Señalados en el Artículo 56 de la C93.

La similitud más resaltante entre la regulación peruana y los países sujetos de análisis es que ninguno de éstos desarrolla detalladamente los supuestos que requieren previamente la aprobación legislativa (o de referendo popular, como en el caso de Bolivia), únicamente existe un listado de materias donde se señala la obligación de contar con la mencionada aprobación. Una posible explicación se da en los casos de Bolivia y España, donde existen mecanismos previos de control por parte de sus Tribunales Constitucionales (arts. 202 y 95 de sus Constituciones, respectivamente). Esta situación permite que los máximos intérpretes constitucionales puedan definir si un tratado se encuentra o no dentro de los supuestos que requieren esa aprobación especial.

Esta situación no se presenta en el Perú, ya que el TC peruano únicamente tiene atribuciones para conocer: (i) en instancia única, la acción de inconstitucionalidad, (ii) en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento, y (iii) los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución (C93, 1993, art. 202). Además, al TC no le es posible absolver consultas o dirimir disputas interpretativas (TC, 2022, p. 9), por lo que la interpretación que pueda realizar sobre disposiciones constitucionales solo puede realizarse en el marco de los procesos que lleguen a su conocimiento y cuando sean directamente aplicables a los procesos (TC, 2022, p. 8).

Teniendo en cuenta esta limitación y al no existir desarrollo legislativo de los preceptos del artículo 56 de la C93 (únicamente se cuenta con el análisis de los tratados que han ingresado bajo la vía agravada, pero estos criterios únicamente corresponden al caso concreto, y no son vinculantes para la calificación de otros tratados que sean presentados al CR), resulta importante el desarrollo de un mecanismo que permita una calificación más ágil de los tratados

por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores del CR. Así, se advierte una oportunidad de mejora para la normativa nacional, reflejada en el desarrollo normativo de los mismos.

El desarrollo normativo al cual se hace referencia no implica la creación de un listado cerrado de materias que se encontraran dentro de los supuestos del artículo 56 de la C93, ya que esta representa una tarea imposible dada la multiplicidad de supuestos que se presentan en la práctica de los sujetos de derecho internacional en materia de tratados. Una ley no podrá ponerse en todos los supuestos, por lo que una Ley de Tratados que desarrolle los preceptos del artículo constitucional antes mencionado deberá tener en consideración los casos más importantes que reflejen estas materias bajo la modalidad de *numerus apertus*, o sin descartar otros posibles supuestos no numerados.

La sistematización de los supuestos más comunes de las categorías señaladas en el artículo 56 de la C93 (piénsese por ejemplo aquellos tratados que amplían la aplicación de algunos derechos humanos [derechos humanos], o cesión de competencia a otro sujeto de derecho internacional de competencias soberanas como las de juzgar [soberanía]), no solo agilizará la calificación de los tratados al ser analizados por el CR, sino también reducirán los supuestos donde se pueda generar duda respecto a la necesidad de aprobación por parte del CR.

Control Posterior de los Tratados Aprobados por la Vía Ejecutiva del Artículo 57 de la C93. El artículo 57 de la C93 establece que el Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados sin la aprobación previa del CR en las materias que no estén contempladas dentro del artículo 56 de la C93 (1993).

Similar disposición se observa en la legislación española, donde se indica que el Gobierno informará inmediatamente al Congreso la conclusión de todo tratado (Ley 25/2014, 2014, art. 18.1). Sin embargo, se advierte que la legislación nacional establece hechos y consecuencias que no se aprecian en la legislación comparada:

- Si el Presidente no da cuenta al CR de la celebración de tratados ejecutivos en el plazo de tres (03) días, entonces se “suspende la aplicación del convenio”, y si el tratado se ha perfeccionado en el exterior, entonces “no surte efectos internos”.
- Si la Comisión Dictaminadora propone dejar sin efecto un tratado ejecutivo, y el CR aprueba el dictamen, emite una RL que “deja sin efecto el tratado”, notificando al Presidente de la República para que “corra aviso a las demás partes”. (Texto Unico Ordenado Del Reglamento del Congreso, 1998, art. 92)

En el primer caso, como señala García-Corrochano (2013), se enfrenta un primer problema donde se pretende privar de eficacia a un tratado por una cuestión de mero trámite interno, con lo cual una mera formalidad (el dar cuenta al CR) desencadenaría un incumplimiento y con él la responsabilidad del Estado (pp. 105–106).

En el segundo caso, se pretende que el Legislativo tenga la potestad de privar los efectos a un tratado ejecutivo, del cual sólo se le ha dado cuenta y no se ha sometido a su aprobación (García-Corrochano, 2013, p. 106). En ambos casos, resalta que el Reglamento del Congreso pretende subordinar el orden jurídico internacional al orden jurídico interno, dándole al CR un papel que no lo otorga la C93.

En tal sentido, se aprecia un espacio de mejora que se manifiesta en la necesidad de adecuar las disposiciones antes mencionadas del artículo 92 del Reglamento del Congreso, sea modificando las consecuencias de los supuestos establecidos en los párrafos segundo (“suspensión” del tratado, y “no surtir efectos internos”) y quinto (“dejar sin efecto el tratado”) a otras que se adapten a la normativa constitucional, o derogando las consecuencias antes mencionadas. Estas disposiciones del Reglamento del Congreso deberán adaptarse a lo dispuesto por la C93, en tanto las consecuencias planteadas responden a otros

mecanismos del derecho de los tratados (suspensión y denuncia) que no son competencia del CR.

Regulación Respecto a las Reservas. A diferencia de la regulación en las Leyes de Tratados en Bolivia (arts. 47 a 50) y España (art. 21), la normativa peruana no regula a nivel constitucional ni legal lo relacionado a las reservas. Comparando ambas regulaciones, se advierten diversas situaciones que no tienen regulación y que una Ley de Tratados permitirá dar certeza jurídica, con el fin de otorgar predictibilidad no solo a los actores internos en materia de derecho de los tratados, sino también en el ámbito externo.

- En atención a que el modelo de la C93 hace referencia a tres mecanismos para la aprobación interna de los tratados (la vía agravada, la vía ejecutiva y la vía de reforma constitucional), debiendo definirse quiénes se encuentran autorizados a formular reservas.
- Definidas las competencias subjetivas para formular reservas, el segundo punto está relacionado al aspecto objetivo, relacionado al contenido objetivo de las reservas y si éstas deben estar sujetas a alguna regulación particular, así como al procedimiento para su formulación, publicación, entre otros.
- Regular lo relacionado al retiro de las reservas, en particular respecto a las reservas planteadas sobre tratados que fueron aprobados mediante la vía agravada.

Adicionalmente, se advierte un espacio de mejora en lo relativo a las declaraciones interpretativas, desarrolladas en el Capítulo I. Al igual que en el caso de las reservas, tampoco existe regulación sobre este tópico tan importante, por lo que es recomendable que se regulen normativamente.

Unificación de la regulación en materia de plenos poderes. Si bien el DS 031-2007-RE (2007) busca “adecuar las normas nacionales sobre el otorgamiento de plenos poderes al derecho internacional contemporáneo, incluyendo dentro de éste a los tratados de los que el Perú es parte” (p. 1) y efectivamente establece regulación sobre la definición de plenos poderes y los requisitos y mecanismos para el otorgamiento de los mismos, no resuelve un problema que ha sido detectado en la presente investigación, relativo a las posibles divergencias en la interpretación de las facultades de otros ministerios en relación a los tratados.

En efecto, en el caso peruano existen otras normas (mencionadas en la sección correspondiente a la regulación infra constitucional del Perú) como son las Leyes y los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios de Transportes y Comunicaciones, de Defensa y de Comercio Exterior y Turismo, donde se señala que se cuenta con facultades para participar en ciertas etapas del proceso de celebración de tratados. Esto no ocurre en las regulaciones que se han revisado, como puede apreciarse del artículo 14 de la Ley N° 401 de Bolivia:

Artículo 14. (PLENOS PODERES).

I. Corresponde a la Presidenta o al Presidente del Estado otorgar plenos poderes, refrendados por la Ministra o Ministro de Relaciones Exteriores, entre otros, a las Ministras o Ministros del Estado, para la negociación, adopción, autenticación y firma de un Tratado, así como expresar el consentimiento del Estado Plurinacional de Bolivia en obligarse por un Tratado o ejecutar cualquier otro acto internacional. (2013)

Se aprecian dos aspectos que una Ley de Tratados pueden mejorar en lo relativo a la regulación de los plenos poderes: (i) contar con una norma de rango legal (con lo cual se encontraría en la cúspide de la jerarquía normativa infra constitucional, habida cuenta que el DS N° 031-2007-RE es un decreto supremo)

y (ii) contar con una norma especializada en la materia (con lo que se efectivizaría el principio de ley especial prima sobre la ley general, teniendo en consideración la necesidad de contar con una regulación especial en la materia).

De esta manera, cualquier antinomia relativa a plenos poderes (o intento de efectivizar derechos que no corresponden), se verían delimitados por los alcances de una Ley de Tratados.

Regular a detalle el procedimiento de denuncia. A diferencia de la legislación boliviana (artículos 46, 69, 70 y 71 de Ley 401) y española (artículo 37 de la Ley 25/2014), en el caso del Perú únicamente el MAPRO hace referencia al procedimiento interno aplicable a la denuncia de tratados. Al ser un documento interno del MRE, únicamente constituye un “documento de gestión institucional, que permite al personal conocer claramente los procedimientos de DGT, uniformizando el trabajo y mejorando el desempeño de la organización” (Resolución Secretaría General N° 1379-2018/RE, 2018, p. 2).

Al igual que en el caso de los plenos poderes, la regulación del proceso de denuncia en el ámbito interno no se encuentra debidamente regulado, pudiendo estar sujeto a la interpretación de otras entidades del Estado y teniendo el MRE la última palabra sobre el tema. Como puede advertirse del P-EPT-06, si bien se mencionan algunas normas que sustentarían el procedimiento de denuncia, lo cierto es que no existe un mecanismo legal que establezca claramente cuál es el procedimiento para formular denuncia.

Sobre la publicación de los tratados en el ámbito nacional. Conforme se ha desarrollado en la sección correspondiente, los tratados deben ser publicados en el Diario Oficial El Peruano, pasando a ser posteriormente archivados bajo el procedimiento establecido en el MAPRO, a cargo de la DGT.

Se advierte en este caso un espacio de mejora, derivado del hecho que muchos de los tratados cuentan con una extensión que hace impracticable la

publicación en el Diario Oficial de la totalidad del cuerpo principal del tratado, junto a sus anexos y demás documentos afines.

Una situación de este tipo ocurrió con los anexos del Tratado de Libre Comercio entre Perú y China, tratado que fue materia de un proceso de inconstitucionalidad donde se alegó – entre otros argumentos – que la publicación del DS que ratificó el TLC entre ambos países no estuvo acompañado de la totalidad del texto del tratado. Al respecto, y para el caso concreto, el TC indicó lo siguiente:

Por último, si bien el artículo 4 de la ya citada Ley N° 26647 comprende en la exigencia de publicación en el diario oficial El Peruano, tanto al tratado mismo como a sus anexos, cuando lo hubieren; sin embargo, el Tribunal precisa que desde el punto de vista del principio constitucional de publicidad de las normas, una regla de esa naturaleza no se encuentra dentro del marco de lo constitucionalmente necesario, es decir, de lo derivado inmediata y directamente del principio de publicidad de las normas (ex artículo 51 de la Constitución), sino dentro del marco de lo constitucionalmente posible; de modo que la omisión de haberse publicado los anexos del TLC Perú-China en el diario oficial El Peruano no compromete su validez constitucional. (Tribunal Constitucional, 2012)

Sin perjuicio de la solución brindada en el caso concreto por parte del TC (donde indicó que no era inconstitucional publicar la norma por vía virtual, siempre que ésta “no contenga reglas de naturaleza regulativa” (TC, 2012)), es de tener en consideración que esta solución fue brindada únicamente para el caso concreto, pues – recordando lo señalado líneas arriba – en la medida que el TC resuelve casos concretos, en esta materia no se ha brindado directivas especiales que deban ser respetadas por todas las entidades del Estado al momento de publicarse los tratados.

Por esto, resulta de importancia uniformizar estos criterios e incorporarlos en una Ley de Tratados, optimizando de esta forma también los recursos (teniendo en consideración el costo de publicar un documento de tal extensión en el Diario Oficial El Peruano), por lo que pudiera también analizarse la posibilidad de prever una publicación exclusivamente electrónica, así como la de explorar alternativas para subsanar casos en los que no se haya realizado la publicación del tratado en el Diario Oficial El Peruano.

Análisis Comparativo de la Situación al Emitirse las Leyes de Tratados en la Normativa Extranjera Analizada

Las regulaciones internas de Bolivia, España y México en materia de tratados responden a situaciones que, si bien diversas, cuentan con elementos comunes. En primer lugar, se tiene la ausencia de normativa y la normativa que, si bien existe, resulta obsoleta o insuficiente en materia de derecho de los tratados. Lo primero puede observarse del caso de Bolivia (donde antes de la Constitución de 2009, el procedimiento de tratados se regulaba por la CVDT y por la costumbre, o como en el caso de Ecuador donde el intento de contar con una Ley de Tratados se dio por la misma razón).

Lo segundo puede apreciarse del caso español, donde contaban efectivamente con una Ley de Tratados (el Decreto 801/1972) que con el cambio constitucional acaecido en 1978 debió adaptarse a la nueva normativa constitucional. Esto no ocurrió sino hasta 2014, fecha en la que se emitió la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. Similar situación ocurre con México, donde si bien cuentan con la norma de rango legal más antigua de las analizadas (la “Ley sobre la Celebración de Tratados” es del año 1992), su escasa regulación y el hecho que se encuentre fragmentada con otras normas (como la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, del 2004), lleva a que internamente se haya analizado la emisión de una nueva Ley de Tratados.

Este interés por regular en el ámbito nacional las disposiciones de derecho de los tratados – adaptadas a través de una Ley General de Tratados o similares – se ha presentado recientemente en Ecuador, donde si bien el Presidente vetó el proyecto, los mecanismos constitucionales ecuatorianos permiten estimar que el próximo año la Asamblea Legislativa podrá aprobar directamente el proyecto de Ley General de Tratados, un proceso que inició en el año 2006.

Adicionalmente, debe considerarse que los países analizados y el Perú no solo comparten la misma situación revelada líneas arriba (falta de regulación y/o regulación deficiente en materia de derecho de los tratados en el ámbito interno) sino que también comparten una tradición jurídica de derecho romano, entendiendo al derecho como un ente integrado en la forma de un *corpus iuris*, a diferencia de otros sistemas como el anglosajón o el musulmán, por poner dos ejemplos de la multitud de tradiciones jurídicas que existen en el mundo. Así, sin perjuicio que puedan existir otros países que compartan la misma necesidad de regulación, los países analizados comparten con el Perú esta misma tradición, además de ser países hispanohablantes.

Las carencias en materia de derecho de los tratados y la dispersión de la base normativa (que va desde la C93 hasta el MAPRO de la DGT) reflejan la necesidad que el Perú cuente con una Ley de Tratados. Ahora bien, es posible preguntarse si la CVDT (de la cual el Perú es parte) ya regula aspectos sobre el derecho de los tratados, ¿por qué es necesario que el Perú regule internamente sobre ciertas disposiciones del derecho de los tratados, si el artículo 55 de la C93 establece que los tratados de los cuales Perú es parte y se encuentran vigentes constituyen parte del derecho interno?

La respuesta a esta interrogante está en el núcleo de la motivación de contar con una Ley de Tratados: la necesidad de contar con un instrumento que unifique las disposiciones sobre el derecho de los tratados, una regulación que

en el plano interno logre aterrizar en la realidad peruana las disposiciones de la CVDT. Ningún Estado es igual a otro, por lo que a partir de diferencias como el sistema de gobierno o legislativo, se advierte que las disposiciones de la CVDT deben adaptarse a la particular realidad de cada Estado parte.

Balance: La Necesidad de Contar con una Ley de Tratados

De lo expuesto, se advierte la necesidad de una Ley que no solo integre la normativa que existe de manera dispersa en la regulación peruana, sino también incluya una variedad de temas que no se regularon expresamente, y que se ejecutan sin contar con una base legal que unifique los procedimientos que utiliza. Similar opinión es compartida por Abugattās (2019), quien considera que el Perú necesita una norma que desarrolle de manera clara y ordenada lo señalado en los artículos 56 y 57 de la C93, además de integrar las diversas disposiciones que regulen otras materias relacionadas al perfeccionamiento interno de los tratados (p. 242).

Propuesta de un Nuevo Marco Regulatorio sobre Tratados en el Perú

Según Remiro Brotóns (1987), motivos como la participación de los órganos ejecutivos y legislativos del Estado en la formación y terminación de los tratados, la recepción interna de las disposiciones convencionales y su aplicación e interpretación por órganos judiciales y administrativos, así como los conflictos que se planteen entre los compromisos con otros Estados y los preceptos del Derecho estatal, son razones para que los ordenamientos internos tengan reglas que interesan y completan el derecho de los tratados en la perspectiva de cada Estado (1987, pp. 43–44).

Rango Normativo

La jerarquía normativa puede ser definida como el principio que determina la superioridad de rango de unas normas sobre otras y la consiguiente aplicación necesaria de la norma superior (Real Academia Española, s/f). En la normatividad peruana, la C93 (1993) dispone que ella prevalece sobre toda

norma legal; que la ley prevalece sobre otras normas de jerarquía inferior, y así sucesivamente (art. 51). Teniendo en consideración lo antes expuesto, y siguiendo las categorías normativas planteadas por el TC, la jerarquía normativa en el sistema jurídico peruano se da conforme a la siguiente disposición:

Figura 10

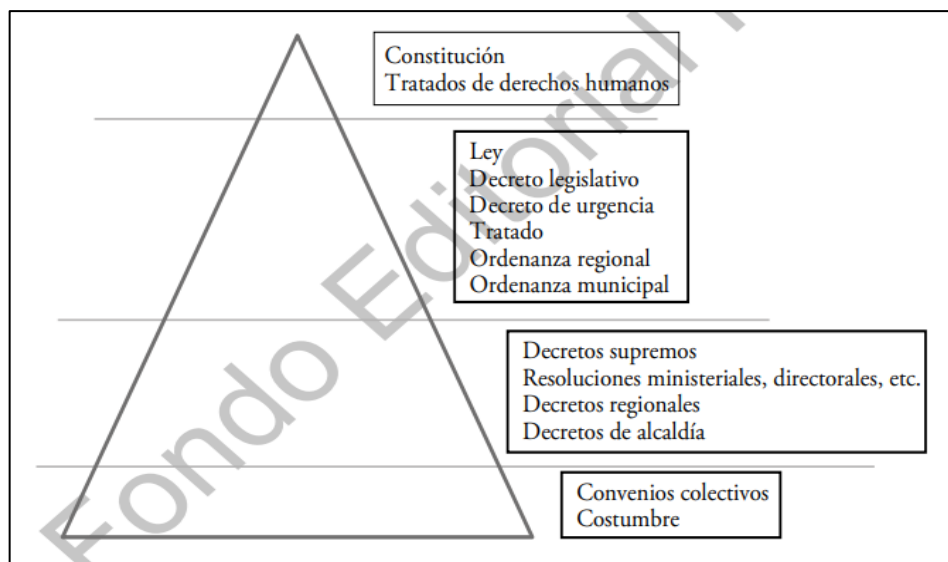
Categoría de las fuentes normativas en el derecho interno peruano

<p>Primera categoría 1er grado: La Constitución 2do grado: Leyes de reforma constitucional 3er grado: Tratados de derechos humanos</p>
<p>Segunda categoría Leyes y normas con rango de ley (leyes, decretos ley, tratados, derechos legislativos, decretos de urgencia, Reglamento del Congreso, resoluciones legislativas, ordenanzas regionales, ordenanzas municipales)</p>
<p>Tercera categoría Decretos y demás normas de contenido reglamentario</p>
<p>Cuarta categoría Resoluciones. Estas pueden ser 1er grado: Resoluciones ministeriales, resoluciones de órganos autónomos no descentralizados (Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros, Defensoría del Pueblo, etc.). 2do y demás grados descendentes: Las resoluciones dictadas con sujeción al respeto del rango jerárquico intrainstitucional.</p>
<p>Quinta categoría Fallos jurisdiccionales y normas convencionales</p>

Este cuadro, que sistematiza el esquema de las categorías de las fuentes normativas en el derecho interno peruano de acuerdo con el TC, es también recogido por Rubio y Arce, quienes respecto a las fuentes del ordenamiento jurídico estatal peruano plantean lo siguiente:

Figura 11

Fuentes del ordenamiento jurídico estatal peruano



Nota: La imagen ha sido tomada de “Teoría esencial del ordenamiento jurídico peruano” (Rubio, M. y Arce, E., 2017, p. 97)

Teniendo en consideración que la diversidad de regulaciones que se plantean como posible objeto de una Ley de Tratados en el Perú, y en atención a que debe tratarse de una norma que cuenta con el mayor rango posible (esto a fin de prevalecer sobre las demás disposiciones en el espectro de jerarquía normativa peruana, haciendo que esta regulación sub legal complemente las disposiciones generales de la ley), es que el presente trabajo plantea que el proyecto tenga el rango normativo de ley.

Este posible proyecto de ley – como se desarrollará más adelante – contiene materias que están previstas en los artículos 55, 56, 57, 102.3 y 118.11 de la C93. Siendo esto así, en virtud de la Octava Disposición Final y Transitoria de la C93 (1993) (la cual establece que las disposiciones de la Constitución que lo requieran son materia de leyes de desarrollo constitucional), el presente proyecto deberá ser una ley de desarrollo constitucional, que no constituye una categoría especial entre las fuentes con rango de ley, sino a fuentes que tienen en común el constituir el desarrollo de materias previstas en diversos preceptos constitucionales (TC, 2003a).

La necesidad de contar con una norma de este rango y tipo, también estuvo recogido en el PL N° 2571/2017-CR, donde se señala la urgencia de la emisión de una norma legal que efectivamente haga un desarrollo de los artículos 56 y 57 de la C93 y actualice los temas regulados en la Ley N° 26647, a fin de facilitar el trabajo realizado tanto por el CR como por el MRE en el procedimiento de perfeccionamiento interno de los tratados (Proyecto de Ley N° 2571/2017-CR, 2018, p. 13). Sin embargo, ese PL no partió del Poder Ejecutivo y no fue eventualmente aprobado, ante diversas observaciones formuladas por el MRE. Por lo antes expuesto, se puede concluir que esta Ley de Tratados deberá ser una ley de desarrollo constitucional.

Antecedentes Correspondientes a la Ley de Tratados en el Perú.

Un segundo punto para considerar está conformado por los principios que deben regular el proyecto de Ley de Tratados en el Perú. Es así que se plantea que en los antecedentes de la norma (a manera de considerandos) se haga mención al marco normativo internacional (representado especialmente por la CVDT), y el marco normativo nacional relacionado al derecho de los tratados. En esta sección se debe mencionar aquellos principios que resultan de vital importancia para la regulación sobre el derecho de los tratados, como el principio de legalidad, certeza jurídica, y los principios generales de derecho.

Sobre el Contenido de la Propuesta Normativa

Planteado el rango normativo y los principios que deben regir el proyecto de Ley de Tratados, en la presente sección se plantearán enunciativamente los temas que, a criterio de la presente investigación, deben ser regulados en una eventual Ley de Tratados en el Perú. Los temas propuestos – dada la amplitud y profundidad de los temas que se pretenden regular – no reflejan necesariamente aquellos únicos que puedan ser regulados, siendo responsabilidad del legislador la incorporación de aquellos asuntos que – bajo estrictos criterios objetivos – considere deban ser añadidos a la propuesta.

Para tal efecto, debe considerarse que el texto dispositivo es la parte dispositiva de la ley que crea, modifica o deroga una situación jurídica o fáctica, dividiéndose en dos secciones: Título Preliminar, y Parte Sustantiva (Congreso de la República, 2021, p. 44) (DS N° 007-2022-JUS, art. 19). En la presente propuesta, y para efectos prácticos, se ha seguido la división antes mencionada y contenida en el Manual de Técnica Legislativa de 2021. En primer lugar, se hará mención a las secciones recomendadas en el contenido de título preliminar, y posteriormente se ingresará a la parte sustantiva del proyecto.

Cabe señalar que la propuesta desarrollada en esta sección plantea los tópicos que deberían desarrollarse en la Ley de Tratados, mostrando los componentes esenciales que no deberían faltar en un instrumento de este tipo. Cada una de estas secciones merece un estudio independiente que permita establecer el mejor articulado conforme a las necesidades e intereses del Perú.

Título Preliminar. El Título Preliminar contiene los principios generales que inspiran el contenido de la ley, siendo su uso excepcional y limitado a los textos dispositivos extensos (Congreso de la República, 2021, p. 44). Contiene “los principios generales que inspiran el objeto, finalidad y ámbito de aplicación de la propuesta normativa” (DS N° 007-2022-JUS, 2022, art. 20).

La sección del título preliminar “contempla un conjunto de principios generales que inspiran la finalidad de la ley, el objeto, el ámbito de aplicación, las definiciones y precisiones conceptuales, las fuentes y la supletoriedad de las normas de aplicación” (Pérez Paredes, s/f, p. 44).

Parte Sustantiva. El DS N° 007-2022-JUS (2022) establece en su artículo 19.2 la estructura de la parte dispositiva de la norma.

En primer lugar, se plantean las disposiciones generales, que consisten en “aquellas que fijan el objeto, finalidad y el ámbito de aplicación de la norma, así como el glosario o definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de sus términos” (DS N° 007-2022-JUS, 2022, art. 21).

La parte sustantiva contiene las disposiciones consignadas en artículos que desarrollan el objeto de la ley (Congreso de la República, 2021, p. 44). Consisten en la parte propiamente dispositiva o normativa, ordenándose de acuerdo con la función de cada precepto, según el tipo de norma (tales como iniciales, organizativas, entre otras) y competencias (prohibitivas o limitadoras de derechos, planificadoras, entre otras) que se pretenden aprobar en el proyecto bajo análisis (Pérez Paredes, s/f, p. 62).

Teniendo ello en consideración, la propuesta deberá desarrollar las siguientes secciones:

Glosario de Términos. Una Ley de Tratados debe de contar, en primer lugar, con un glosario de aquellos términos que serán utilizados durante el desarrollo de este, lo que permitirá contar con mayor seguridad jurídica respecto a las definiciones que se están utilizando en el texto legal. Este ejercicio se replica en base a otras experiencias comparadas, como el observado en el artículo 2 de la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992 de México, el artículo 2 de la Ley 25/2014 de España y el artículo 6 de la Ley 401 de Bolivia.

Sin pretender ser un listado taxativo de los términos que deben ser definidos en la Ley, la investigación realizada en el presente trabajo de investigación considera que los términos que merecen ser glosados son los siguientes (en orden alfabético):

Figura 12

Términos para incorporar en el glosario de la Ley de Tratados

Aceptación	Parte
Adhesión	Plenos poderes
Aprobación	Ratificación
Celebración	Reserva
Declaración interpretativa	Retiro
Denuncia	Sujeto de derecho internacional
Enmienda	Suspensión
Entrada en vigor	Terminación
Instrumento	Tratado
Modificación	

Las definiciones recomendadas en este extremo son definiciones de naturaleza estipulativa, no pretenden desentrañar la naturaleza del objeto o concepto definido sino simplemente indicar con total precisión a qué objeto o concepto se refiere la ley cuando utiliza esa palabra o esa locución (Pérez Bourbon, 2007, p. 45).

Objeto y Finalidad de la Norma. El segundo punto del título preliminar está referido al objeto y finalidad de la norma. El objeto de la ley informa sobre la materia que se regula, debiendo ser real (partir de un análisis concreto de la realidad), viable (fáctica y jurídicamente posible) y único (debiendo regular un solo objeto) (Congreso de la República, 2021, p. 33). En este punto debe diferenciarse el objeto de la ley (que se refiere a la materia que esencialmente se busca regular) con el contenido de la ley (que es la regulación del objeto) (Pérez Paredes, s/f, p. 53).

El concepto de finalidad de la ley consiste en el propósito que se busca lograr con la aprobación de la ley (CR, 2021, p. 33). Habiendo definido ambos conceptos, se considera importante que una Ley de Tratados específicamente señale su objeto y su finalidad, conforme a las disposiciones aquí indicadas. Tal y como se ha presentado en diversas secciones del presente trabajo de investigación, la argumentación planteada concluye en la necesidad y pertinencia de contar con una Ley de Tratados, sin ingresar propiamente a la redacción de los artículos recomendados.

Principios que Inspiran la Ley de Tratados. Los principios son aquellas pautas que ayudan a los operadores a integrar aquellos supuestos que no han sido regulados en la normativa, sirven como aquellos valores fundamentales que fungen de “espíritu” de la norma, y como reglas generales y abstractas que irradian la Ley de Tratados y que dan sentido al articulado contenido en el indicado cuerpo normativo.

Así, teniendo en consideración el ejemplo del artículo 4 de la Ley 401 de Bolivia, se recomienda que la Ley de Tratados cuente con una sección de principios. En atención a que se trata de una propuesta para incorporar en la normativa nacional una Ley de Tratados, los principios antes indicados tienen por objeto guiar al operador jurídico peruano en sus relaciones al interior del país, y excepcionalmente en aquellas situaciones en las que se relaciona con otros actores en el plano internacional.

Proceso de Celebración de Tratados. Como señalan Novak y García-Corrochano (2016), la celebración de un tratado “es el acto o conjunto de actos (procedimiento) por cuyo intermedio un sujeto de Derecho Internacional participa en la elaboración de un tratado y manifiesta su consentimiento en obligarse por él frente a su contraparte” (p. 162). Así, se entiende que la “celebración” (el artículo 6 de la CVDT señala que los Estados tienen la capacidad intrínseca de celebrar tratados), incluye el proceso de negociación, adopción, autenticación, y expresión de consentimiento.

Teniendo ello en consideración, algunas materias que pudieran regularse en esta sección están relacionadas a la competencia para negociar los tratados, el establecimiento de mecanismos para informar al MRE sobre el inicio de las negociaciones, cómo se lleva adelante el procedimiento para negociar, adoptar y autenticar el texto, y articulado relativo a la regulación sobre los plenos poderes, un tema que resulta de vital importancia para poder participar en el proceso de celebración de los tratados.

Proceso de Perfeccionamiento Interno. Tal y como se ha definido en los considerandos pertinentes, se entiende por perfeccionamiento interno de los tratados a aquella fase intermedia en la que la voluntad del Estado a estar obligado o no por el tratado es formada, donde participan diversos órganos y en el que destaca por su importancia la intervención de las Cámaras legislativas (Remiro Brotóns et al., 2010, p. 259). Dada la importancia de la rectoría del MRE en materia de tratados y otros acuerdos internacionales, se considera vital que se precise el papel del MRE en la indicada materia.

Adicionalmente, y como se indicó en la sección de oportunidades de mejora, contar con una sección de perfeccionamiento interno permitirá tener mayor certeza jurídica sobre ciertas disposiciones correspondientes al artículo 56, a modo de *numerus apertus*, lo que facilitará la calificación de los tratados por parte del CR. En esta sección se hará énfasis en desarrollar los supuestos establecidos en los artículos 56 y 57, tal y como se pretendía con el PL 2571/2017-CR.

Manifestación del Consentimiento. En esta sección deberá desarrollarse lo correspondiente al consentimiento del Estado peruano en obligarse por las disposiciones del tratado. Para lograr ello, debe determinarse quiénes pueden formular la manifestación del consentimiento en el plano internacional, los mecanismos utilizados para poder realizarlo, así como la regulación correspondiente a los mecanismos internos que debe cumplir el Estado peruano previo a la manifestación del consentimiento.

Aplicación e Interpretación de Tratados. A similitud del Capítulo IV de la Ley de Tratados española, se propone contar con una sección relacionada a la aplicación e interpretación de tratados. Esta sección deberá necesariamente dialogar con la sección relativa a los principios de la Ley de Tratados (a fin de determinar qué principios deben guiar esta aplicación e interpretación), y

adicionalmente plantear las reglas para la interpretación de los tratados en el ámbito interno.

Esta sección también deberá contar con mecanismos que permitan explícitamente resolver las antinomias que se puedan generar entre los tratados y normas nacionales. De esta manera, se resolverá – sea a favor de uno u otro – las diferencias que se puedan presentar entre los tratados y la regulación nacional.

Enmienda, Denuncia y Suspensión de Tratados. La siguiente sección está relacionada a la incorporación de un apartado relativo a la enmienda, denuncia y suspensión de tratados.

Esta sección se propone a la usanza del Capítulo V de la Ley 25/2014, debiendo incorporarse los mecanismos por los cuales se realiza la enmienda, así como la denuncia y la suspensión de tratados. Como se ha desarrollado en la parte pertinente de la investigación, nuestra normativa no incluye disposición alguna sobre los tópicos aquí mencionados, por lo que resultará de importancia proponer una regulación centrada en el procedimiento, los actores involucrados, y los efectos en tal caso.

Entrada en Vigor y Fecha de Terminación de Tratados. La propuesta normativa plantea la incorporación de una sección relacionada a la entrada en vigor de los tratados y terminación de tratados, dada su importancia al precisarse con todo detalle las fechas de inicio y de término de los efectos jurídicos del tratado al interior del país.

Teniendo en consideración lo antes expuesto, el proyecto debe contar con una sección referida a la entrada en vigor de los tratados (a manera de los artículos 23 y 24 de la Ley 24/2014 en España, y los artículos 52 y 53 de la Ley 401 en Bolivia).

Reservas y Declaraciones Interpretativas. Conforme se ha desarrollado en la sección de oportunidades de mejora, el proyecto debe contar con una sección referida a la entrada en vigor de los tratados (a manera de los artículos 21, 33 y 34 de la Ley 24/2014 en España, y los artículos 47 a 50 de la Ley 401 en Bolivia). La regulación de las reservas y declaraciones interpretativas deberá contener disposiciones relativas a la capacidad para formular éstas, la manera en cómo se realiza la reserva o declaración interpretativa, y cómo éstas se retiran.

Finalmente, deberá señalarse también cuál es el procedimiento referido a las reservas y declaraciones interpretativas formuladas por otros Estados, ante lo cual debe también definirse internamente cómo se formula dicho pronunciamiento.

Publicidad y Registro. Considerando la importancia que tiene la publicidad y registro en materia de derecho de los tratados, el proyecto debe contar con una sección referida a la publicación y registro de tratados (a manera del artículo 4 de la Ley Sobre la Celebración de Tratados en México, los artículos 23 y 24 de la Ley 24/2014 en España, y el artículo 73 de la Ley 401 en Bolivia).

Como se ha advertido extensamente en la investigación, existen diversas situaciones que pueden ser reguladas en la Ley de Tratados y que permitirán contar con seguridad jurídica. Un ejemplo de ello es regular sobre la publicación del texto completo del tratado, incluyendo todos sus anexos y otros documentos que formen parte de él.

Otros alcances que la sección de publicidad y registro del tratado deberá resolver están relacionados con la publicación de los tratados, en particular sobre denuncias o retiros, la posibilidad de publicar periódicamente la lista de tratados que se hayan celebrado con otros Estados u organizaciones internacionales, así como la publicidad también de la fecha en la que un tratado queda sin efecto.

En materia de registro, esta sección puede establecer disposiciones relativas al registro de tratados conforme al artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, así como disposiciones relacionadas al registro interno de los tratados, y las responsabilidades del área correspondiente de la DGT en materia del registro y la posibilidad que terceros puedan acceder a la base de datos de los tratados de los que el Perú forma parte.

Parte Final. La sección final del proyecto de Ley de Tratados contiene todas las disposiciones que pueden o no ser de carácter temporal y que por su naturaleza o contenido no corresponden ubicarse en la parte sustantiva, pudiendo ser finales, transitorias, modificatorias y derogatorias (Congreso de la República, 2021, p. 48). En tal sentido, y a fin de contar con un marco normativo completo, la propuesta de Ley de Tratados deberá tener en consideración los siguientes puntos, siguiendo el esquema propuesto en el Título IV del DS N° 007-2022-JUS (“Parte final del proyecto normativo”) y el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República (2021):

Disposiciones Complementarias Finales. Las disposiciones complementarias finales son mandatos que por su naturaleza y contenido no pueden ubicarse en la parte sustantiva (Congreso de la República, 2021, p. 49) (DS N° 007-2022-JUS, 2022, art. 41).

Entre los aspectos que deben tenerse en consideración en esta sección, están aquellos relacionados a reglas de supletoriedad (numeral 1), autorizaciones y mandatos dirigidos a producción de normas (numeral 2), reglas sobre entrada en vigor (numeral 3), regímenes jurídicos especiales (numeral 4), y otros mandatos y autorizaciones (numeral 6).

Disposiciones Complementarias Transitoria. Las disposiciones complementarias transitorias son mandatos que facilitan el tránsito de la situación anterior al régimen jurídico previsto a la nueva regulación (2021, p. 50).

El artículo 42 del DS N° 007-2022-JUS establece los preceptos que pueden incluirse en esta sección, tales como las reglas para la celebración de tratados que ya estén en trámite al momento de emitirse la norma (numeral 1), ultraactividad de toda la normativa existente para casos que han iniciado con anterioridad a la emisión de la norma (numeral 2), o la aplicación inmediata de la norma para regular situaciones iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor (numeral 3).

Disposiciones Complementarias Modificatorias. Las disposiciones complementarias modificatorias son mandatos que modifican la ley vigente cuando no forman parte del texto dispositivo de la ley modificatoria (2021, p. 51). En la medida que las disposiciones de la Ley de Tratados no modifican otras leyes, no se recomienda la incorporación de disposiciones complementarias modificatorias.

Disposiciones Complementarias Derogatoria. Finalmente, las disposiciones complementarias derogatorias son aquellas disposiciones que derogan la ley vigente, siempre que no se trate de una ley derogatoria (2021, p. 53). Teniendo en consideración que una Ley de Tratados en el Perú incorporará y desarrollará con mayor extensión normativa que tiene igual o menor rango, deberá mencionarse expresamente cuáles son las disposiciones que deben quedar sin efecto, no pudiendo establecerse “derogaciones tácitas, imprecisas, genéricas o indeterminadas” (DS N° 007-2022-JUS, 2022, art. 44.3).

Beneficios de Contar con una Ley de Tratados en el Perú

Sobre los beneficios de contar con una Ley de Tratados en el Perú, en primer lugar, debe resaltarse el ordenamiento de la regulación sobre los tratados

en el Perú, teniendo en consideración – como se ha advertido en las secciones precedentes – que la misma se encuentra dispersa en diversas normas legales en el Perú, las cuales a su vez también se encuentran en diversos estamentos de jerarquía normativa. En suma, contar con una Ley de Tratados permitirá armonizar la situación mencionada.

En segundo lugar, el ordenamiento antes referido no solo permitirá armonizar la regulación que se encuentra actualmente formulada en diversos instrumentos legales en el sistema normativo peruano, sino también regular otros temas que no se encuentran actualmente materializados, tales como los referidos a reservas, declaraciones interpretativas, aplicación provisional, entre otros temas. Para ello, el tratamiento de estos temas junto al trabajo con el mundo académico permitirá alcanzar una redacción favorable a los intereses del Perú.

En tercer lugar, este proyecto beneficiará también a diversos actores y organismos del Estado Peruano. Por ejemplo, la regulación sobre quiénes pueden negociar a nombre del Estado Peruano y la forma en cómo se conceden plenos poderes para ello, uniformiza este tema y se privilegia la seguridad jurídica en el relacionamiento con otros Estados.

Al desarrollarse los supuestos que se encuentren dentro de las categorías del artículo 56 de la C93, se agiliza el procedimiento de calificación por parte del CR al realizar el control parlamentario de los tratados pendientes de aprobación por el CR. Al establecerse el procedimiento para realizar declaraciones interpretativas, se expedita el trabajo del MRE al preparar estos elementos. Como puede apreciarse, es innegable el beneficio que se brinda a los actores relacionados a la práctica de los tratados.

En cuarto lugar, la propuesta derivada de la presente investigación también tiene un impacto económico que beneficiará al Estado Peruano. Este impacto se reflejará en la optimización del tiempo empleado que representará

para los funcionarios el contar con una Ley de Tratados que regule detalladamente los principales elementos del derecho de los tratados al interior (contando con una norma legal que sintetiza estos puntos, facilitando su rápido acceso), así como en la optimización de recursos para los diversos operadores (como el CR), para quienes contar – por ejemplo – con el listado de supuestos del artículo 56 de la C93, les permitirá emitir su pronunciamiento de una manera más rápida y con sustento legal.

Los Proyectos de Ley analizados en el presente trabajo también hacen mención, aunque de manera separada, a los beneficios antes mencionados. Así, tenemos que:

- La aprobación de una Ley de Tratados simplificará el trabajo del CR y del MRE en referencia al perfeccionamiento interno de los tratados al ordenar los tipos y procedimientos que se requieren para su correspondiente perfeccionamiento (Proyecto de Ley 2571/2017-CR, 2018).
- Modificar la forma en que se publican los tratados implicará un ahorro considerable, al no tener que publicarse tratados muy voluminosos en el Diario Oficial, facilitando la difusión de estos a través de los portales institucionales de entidades de la administración pública (Proyecto de Ley 2577/2007-PE, 2007).

Por tanto, existen múltiples beneficios derivados de la propuesta presentada, lo que beneficiará tanto a todos los actores involucrados con la materia de tratados (tales como el CR y al MRE), resaltando en particular este último en la medida que es el organismo del Poder Ejecutivo con función rectora en materia de negociación y suscripción de tratados y demás instrumentos internacionales, así como de participación en las negociaciones de naturaleza especializada en coordinación con los sectores competentes (Ley 29357, 2009).

CONCLUSIONES

A partir del estudio de la normativa tanto nacional como internacional, la presente tesis ha buscado responder la pregunta de la pertinencia de contar con una Ley de Tratados en el Perú, como herramienta que permita desde el interior del Estado Peruano, el relacionarse con otros Estados, organismos internacionales y otros actores en el ámbito del derecho internacional. En ese sentido, se plantean las siguientes conclusiones:

1. En primer lugar, la investigación ha permitido advertir que los tradicionales instrumentos de interacción entre Estados, tales como la práctica continuada en el tiempo y con conciencia de obligatoriedad (la costumbre internacional) y los tratados, los acuerdos internacionales por antonomasia, se están viendo complementados con la aparición de diversos instrumentos de carácter tanto jurídico como no jurídico, enriqueciendo los mecanismos por los cuales los Estados se relacionan.

2. En segundo lugar, este relacionamiento, ya no se limita únicamente a los Estados, en tanto ya no son los únicos actores que participan en el cada vez más prolífico relacionamiento internacional, sino que entidades subnacionales (como el caso de los estados provinciales en Argentina, o las entidades territoriales autónomas en Bolivia) también celebran acuerdos internacionales, estrechando así los lazos de cooperación entre estas entidades.

3. Estos cambios en el plano internacional invitan a una necesaria revisión del marco normativo del derecho de los tratados en el Perú, a fin de poder determinar cuáles son las regulaciones que se encuentran actualmente vigentes y – así – establecer si los mecanismos y las herramientas con las que cuenta el Estado Peruano en materia de tratados y otros acuerdos internacionales se encuentran debidamente actualizadas para enfrentar los nuevos desafíos derivados de la aparición de estos nuevos instrumentos.

4. El análisis se realizó teniendo como eje la discusión referida a la relación existente entre el derecho internacional público y el derecho interno de cada Estado, y en particular cómo es que el primero se incorpora en el derecho interno a fin de desplegar sus efectos. En ese sentido, la revisión de la normativa interna nacional permitió determinar que existen mecanismos normativos que permiten la incorporación del derecho internacional en la normativa peruana.

5. El análisis comparativo entre la normativa nacional y la normativa extranjera citada de España, México, Bolivia, Ecuador y Argentina, permitió advertir la existencia de áreas en las cuales la normativa interna peruana puede incluir nuevas regulaciones que permitan fortalecer no solo la normativa relacionada al Derecho de los Tratados, sino también el papel del MRE, en su calidad de ente rector en materia de negociación y suscripción de tratados, representando permanentemente al Estado en el ámbito internacional a través del Servicio Exterior y el Servicio Diplomático.

6. El contar con una Ley de Tratados permitirá resolver el problema derivado de la profusa legislación que existe actualmente en el Perú en materia de tratados. Tal y como se ha desarrollado en el Capítulo I, la diversa legislación que existe en el Perú resulta ser particularmente numerosa, identificándose un espacio de mejora en tanto el contar con una Ley de Tratados que no solo adopte, sino también sistematice las normas ya existentes, facilitará el trabajo de los operadores que trabajan con tratados, tanto en el ámbito interno como externo.

7. La creación de una Ley de Tratados permitirá incorporar a la normativa interna peruana diversos aspectos relativos al Derecho de los Tratados que se encuentran dispersos en la normativa nacional y otras que no están desarrollados en el ordenamiento jurídico peruano, lo que permitirá tener seguridad jurídica respecto a los alcances de este. En el presente trabajo, se propone la sistematización y regulación de figuras como las de la negociación de

tratados, plenos poderes, perfeccionamiento interno, manifestación del consentimiento, entre otras, a fin de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica en materia de derecho de los tratados.

8. El análisis realizado también tuvo en consideración la experiencia comparada con México, España, Bolivia y Ecuador. Los tres primeros países fueron seleccionados al ser los países que cuentan con una Ley de Tratados o similar en su ordenamiento jurídico. En el caso de Ecuador, se analizó el proyecto de Ley Orgánica de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales Internacionales, por el cual la Asamblea Nacional del indicado país pretendió regular el mencionado tópico.

9. Se concluye, finalmente, que resulta pertinente y necesario contar con una Ley de Tratados que permita sistematizar y complementar normativamente los principales aspectos relacionados a los tratados en el Perú, un proceso que tiene que ser liderado desde el MRE, en su condición de ente rector en materia de tratados y otros acuerdos internacionales.

RECOMENDACIONES

Desde el punto de vista metodológico, el presente trabajo de investigación se ha centrado exclusivamente en los tratados, sin entrar a analizar otros instrumentos como los acuerdos interinstitucionales, debido a las limitaciones advertidas en la sección de metodología. En tal sentido, y en la medida que se ha advertido de la creciente utilidad de estos instrumentos como elementos de relacionamiento para el Estado Peruano con otros actores en el plano internacional, se recomienda realizar un análisis independiente para determinar la pertinencia de contar con una norma que sistematice y regule los acuerdos interinstitucionales, e instrumentos de similar naturaleza.

En segundo lugar, los temas propuestos en el presente trabajo como materia de regulación en una eventual Ley de Tratados no han sido analizados con la profundidad y meticulosidad que requiere el análisis de temas tan complejos y especializados, evitándose los inevitables análisis jurídicos de los diversos aspectos del derecho de los tratados, limitándose el presente trabajo en analizar la pertinencia y la utilidad para el Estado Peruano en contar con una regulación como la propuesta en materia de tratados. A fin de enriquecer la propuesta, se recomienda un mayor debate y análisis académico sobre los temas ya mencionados, en atención a que este trabajo concluye que es necesario contar con esta regulación.

Adicionalmente, cabe señalar que el análisis realizado en el presente trabajo también ha tomado en consideración la regulación de tres países (México, España y Bolivia), países que han sido seleccionados debido a que son los únicos Estados de habla hispana que cuentan con una Ley de Tratados (o similar), comparten un mismo sistema jurídico con el Perú, y a la vez mantienen una fluida relación en diversos ámbitos con el Perú. En atención a ello, resultaría recomendable realizar el mismo ejercicio de análisis comparativo con otras regulaciones de habla no hispana (por mencionar algunos ejemplos, Australia o

Rusia), análisis que podría incorporar elementos que pudieran ser tomados en consideración al discutirse el eventual proyecto de ley en el Congreso de la República.

Finalmente, el presente estudio plantea diversos temas que, a consideración del autor, deben ser tomados en consideración al momento de analizar la pertinencia de la emisión de una Ley de Tratados en el Perú. Es de considerar, sin embargo, que este trabajo académico no pretende cubrir todos los aspectos relacionados con la elaboración de un proyecto de ley, para lo cual – en caso de implementarse la presente propuesta – deberá ser adaptada al correspondiente trámite legislativo, debiendo complementarse la propuesta con elementos propios de la práctica legislativa.

Los alcances prácticos planteados en el presente trabajo tampoco pretenden representar un listado excluyente de temas a ser regulados en materia de derecho de los tratados en el Perú. Así como se señala en el párrafo anterior que, desde una óptica formal, es recomendable que la propuesta sea complementada con las disposiciones relacionadas a la práctica parlamentaria (realizando un nuevo análisis referido a la viabilidad y las alternativas para la formulación del proyecto), desde una óptica material se analice la pertinencia de incorporar nuevos temas a la regulación propuesta.

REFERENCIAS

- Abugattás, G. (2019). Tratados que requieren la aprobación del Congreso de la República del Perú. *Agenda Internacional*, 26(37), 211–243.
- Acuerdo Nacional. (s/f-a). *Definición de Políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>
- Acuerdo Nacional. (s/f-b). *Políticas de Estado*. <https://www.acuerdonacional.pe/>
- Asamblea Nacional. (2016). *Informe No Vinculante sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Tratados Internacionales*.
- Asamblea Nacional. (2021). *Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica de Tratados Internacionales*.
- Aust, A. (2014). *Modern Treaty Law and Practice* (Third Edit). Cambridge University Press.
- Cano, A. (2017). *Los acuerdos de hermanamiento como instrumento para el fortalecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre el Perú y China*.
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. (2012). Análisis del Proyecto de Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados. En *Apuntes de Derecho Internacional*. <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/serieapuntesderecho1.pdf>
- Clemente, J. (2020). *La importancia de la rectoría del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en la celebración de instrumentos internacionales: análisis de la celebración de instrumentos con entidades no estatales en el marco de las relaciones del Perú con China y Taiw*. Academia Diplomática del Perú.

- Comité Jurídico Interamericano. (2020). *Directrices del Comité Jurídico Interamericano para los Acuerdos Vinculantes y no Vinculantes*.
- Congreso de la República. (2021). *Manual de Técnica Legislativa* (Tercera Ed).
Congreso de la República.
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/dgp/files/manual-tecnica-legislativa-3raedicion.pdf>
- Constitución Española*. (1978).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (1917).
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución Política del Estado*. (2009).
- Constitución Política del Perú de 1979*. (1979).
- Constitución Política del Perú de 1993*. (1993). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H682678>
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969*. (1969).
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*. (1986).
- Decreto 801/1972* (1972). Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados Internacionales. 8 de abril de 1972.
- Decreto Legislativo 1437* (2018). Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público. 16 de septiembre de 2018.
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1216405>
- Decreto Supremo 001-2009-JUS (2009). Reglamento que establece

disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General. 15 de enero de 2009.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H979403>

Decreto Supremo 029-2018-PCM (2018). Aprueba Reglamento que regula las Políticas Nacionales. 20 de marzo de 2018. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1202949>

Decreto Supremo 031-2007-RE (2007). Adecúan normas nacionales sobre el otorgamiento de Plenos Poderes al derecho internacional contemporáneo. 22 de mayo de 2007. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H943193>

Decreto Supremo 052-2005-RE (2005). Aprueban creación de Archivo de Acuerdos de Hermanamiento y/o colaboración entre ciudades peruanas y sus similares en el exterior. 6 de julio de 2005. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H895572>

Decreto Supremo 054-2022-EF (2022). Aprueban Operación de Endeudamiento Externo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF, en el marco de la Ley N° 31086, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2021. 30 de marzo de 2022. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1308667>

Decreto Supremo N° 007-2022-JUS (2022). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa. 6 de octubre de 2022. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1327260>

Decreto Supremo 135-2010-RE. (2010). Adecúan normas nacionales sobre el otorgamiento de Plenos Poderes al derecho internacional contemporáneo. 22 de mayo de 2007. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext->

web/detallenorma/H943193

Diez de Velasco, M. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público* (Décimo Oct).

Dirección General de Tratados. (2021). *Anexo I del Memorándum (DGT) N° DGT00185/2021*.

Exposición de Motivos del Decreto Supremo 031-2007-RE. (2007).

[https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2007/mayo/22/D.S. N° 031-2007-RE \(22-05-07\).pdf](https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2007/mayo/22/D.S. N° 031-2007-RE (22-05-07).pdf)

Exposición de Motivos del Decreto Supremo 164-2021-PCM. (2021).

<https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2021/Octubre/16/EXP-DS-164-2021-PCM.pdf>

Ferrer Mac-Gregor, E., Martínez Ramírez, F., & Figueroa Mejía, G. (2014).

Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. Tomo II.

Fitzmaurice, M., & Merkouris, P. (2020). *Treaties in Motion. The Evolution of Treaties from Formation to Termination*.

<https://doi.org/10.1017/9781108863407>

García-Corrochano, L. (2013). Las normas internacionales y la Constitución .

Reflexiones a veinte años de la vigencia de la Constitución Política de 1993.

Agenda Internacional, 20(31), 99–130.

González, J., Sánchez, L., & Sáenz de Santa María, P. (2008). *Curso de*

Derecho Internacional Público.

Gutiérrez, C., & Cervell, M. J. (2017). *El Derecho internacional en la encrucijada*.

Curso general de Derecho Internacional Público (Cuarta).

Haesebrouck, T., & Joly, J. (2020). Foreign Policy Change: From Policy

Adjustments to Fundamental Reorientations. *Political Studies Review*, 19(3),

482–491. <https://doi.org/10.1177/1478929920918783>

Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación.*

Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta (McGRAW-HILL

INTERAMERICANA EDITORES (Ed.); Primera Ed).

Hernández, L. (2004). Los tratados internacionales como base de la diplomacia mundial. *Revista de Derecho*, 22, 65–95.

Kelsen, H. (2007). *El Contrato y el Tratado* (Ediciones Coyoacán (Ed.); First Edit).

Kolb, R. (2016). The law of treaties: An introduction. En *The Law of Treaties: An Introduction*. <https://doi.org/10.4337/9781785360152>

Landa, C. (2018). *Derecho Procesal Constitucional* (Fondo Editorial PUCP (Ed.); First Edit).

Ley 25/2014 (2014). Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. 28 de noviembre de 2014.

Ley N° 25397 (1992). Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República. 3 de febrero de 1992.
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H753497>

Ley N° 26647 (1996). Establecen normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano. 28 de junio de 1996. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H771420>

Ley N° 29158 (2007). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 20 de diciembre de 2007. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H955918>

Ley N° 29357 (2009). Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. 13 de mayo de 2009. <https://spij.minjus.gob.pe/spij->

ext-web/detallenorma/H986416

Ley N° 31307 (2021). Nuevo Código Procesal Constitucional. 23 de julio de 2021. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1288461>

Ley N° 401 (2013). Ley de Celebración de Tratados. 18 de septiembre de 2013.

Ley sobre la Celebración de Tratados. (1992). 2 de enero de 1992.

Mamani, E. (2015). *La necesidad de reglamentar la Ley N° 401 de celebración de tratados del Estado Plurinacional de Bolivia (promulgada el 18 de septiembre de 2013)*. Universidad Mayor de San Andrés.

Martín y Pérez de Nanclares, J. (2015). La Ley de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales: Una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar. *Revista Española de Derecho Internacional*, 67, 13–60.

Mezarina, S., & Rosales, P. (2019). Los acuerdos interinstitucionales en la práctica peruana de derecho internacional. *Derecho PUCP*, 82, 371–406. <https://doi.org/https://doi.org/10.18800/derechopucp.201901.013>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (s/f). *Archivo Nacional de Tratados Embajador Juan Miguel Bákula Patiño*. <https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2015). *Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2015-2021* (p. 73). <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/22-planos-y-politicas/222-documentos-de-planificacion/plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem/ano-2016/8105-plan-estrategico-sectorial-multianual-del-sector-relaciones-exteriores>

Monroy, M. (2008). El Derecho Internacional como fuente del Derecho Constitucional. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 1, 107–138.

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25154.pdf>

Myers, D. P. (1957). The Names and Scope of Treaties Author. *The American Journal of International Law*, 51(3), 574–605.

Naciones Unidas. (1967). Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1966. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, II.

Naciones Unidas. (1969). *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados*.

Naciones Unidas. (1971). *Resolución A/RES/2861(XXVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas*.

<https://digitallibrary.un.org/record/201119?ln=es#record-files-collapse-header>

Naciones Unidas. (2013a). Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2011. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*.

Naciones Unidas. (2013b). Manual de Tratados. En *Treaty Handbook*.
<https://doi.org/10.18356/53afc703-en>

Naciones Unidas. (2021). *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*.

Nguyen, Quoc Dinh, Patrick Daillier, Mathias Forteau y Alain Pellet. *Droit International Public*, 8a ed. Paris: L.G.D.J., 2009. p. 148.

Novak, F. (1998). La regulación de los tratados en la Constitución peruana de 1993. *Ius Et Veritas*, 17(9), 250–269.

Novak, F. (2013). Los criterios para la interpretación de los tratados. *Themis. Revista de derecho*, 63, 71–88.

Novak, F., & García-Corrochano, L. (2016). *Derecho Internacional Público. Tomo I: Introducción y fuentes* (ECB Ediciones SAC (Ed.); Second Edi).

Oxford University. (2022). *Oxford Public International Law*.

<https://opil.ouplaw.com/>

Pardavé, G. (2016). *Capacidad para celebrar tratados y plenos poderes en el Perú: el caso de los acuerdos comerciales*.

Pastor, J. (2014). La necesidad de una Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. En Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Ed.), *España y la práctica del Derecho Internacional* (pp. 55–60).

Pastor, J. (2020). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales* (Vigésima C).

Pérez Bourbon, H. (2007). *Manual de Técnica Legislativa*.

https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=591625b8-e7d7-77d2-f52b-a340e36d83ae&groupId=287460

Pérez de Cuéllar, J. (1997). Manual de Derecho Diplomático. En *Manual de Derecho Diplomático* (p. 267).

Pérez Paredes, Y. (s/f). *El contenido de la ley* (pp. 45–71).

<https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cuadernosparlamentarios/files/libro-1-2.pdf>

Proyecto de Ley 0762/1995-CR (1995). Propuesta de Ley sobre publicación de las normas y actos de perfeccionamiento nacional de los tratados internacionales. 29 de noviembre de 1995.

Proyecto de Ley 2487/2007-PE (2008). Proyecto de Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. 07 de junio de 2008.

Proyecto de Ley 2571/2017-CR. (2018). Proyecto de Ley de Desarrollo Constitucional sobre el Perfeccionamiento Interno de los Tratados. 15 de marzo de 2018.

Proyecto de Ley 2577/2007-PE (2007). Proyecto de Ley que modifica algunos artículos de la Ley N° 26647 sobre Perfeccionamiento Nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano. 18 de julio de 2008.

Proyecto de Ley 3144/2013-CR (2014). Proyecto de Ley de reforma constitucional que otorga rango supraconstitucional a los tratados internacionales de derechos humanos así como a aquellos relativos a la prevención y lucha contra la corrupción. 14 de enero de 2014.

Ramos, H. (2021). *Los acuerdos interinstitucionales y su relación con la concreción de una diplomacia peruana descentralizada*. Academia Diplomática del Perú.

Ratificación peruana a la CVDT. (2000).

<https://legamerou.files.wordpress.com/2012/05/reserva-del-perc3ba-a-la-cv69.pdf>

Real Academia Española. (s/f). *Diccionario panhispánico del español jurídico*. <https://dpej.rae.es/>

Remiro Brotóns, A. (1987). *Derecho Internacional Público. II. Derecho de los Tratados*.

Remiro Brotóns, A. (2015). Comentario general a la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales. En *Comentarios a la Ley de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales* (First Edit, p. 1058). Thomson Reuters.

Remiro Brotóns, A., Riquelme, R., Diez-Hochleitner, J., Orihuela, E., & Pérez-Prat, L. (2010). *Derecho Internacional. Curso General* (Tirant Lo Blanch (Ed.)).

Resolución Ministerial 0115/RE-2013 (2013). Aprueba la Directiva N° 001-

DGT/RE-2013, que establece los "Lineamientos Generales Internos sobre la Suscripción, Perfeccionamiento Interno y Registro de los Tratados". 4 de febrero de 2013.

Resolución Ministerial 0231/RE-2013. (2013). Aprueba la Directiva N° 002-DGT-RE-2013, que establece los "Lineamientos Generales sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los Tratados". 6 de marzo de 2013.

Resolución Secretaría General N° 1379-2018/RE (2018). Aprueba el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Tratados - MAPRO DGT. 5 de septiembre de 2018.

Rodríguez, A. (2009). *Lecciones de Derecho Internacional Público* (Sexta).

Rojas, H. (2018). *El tratamiento a los Solicitantes de Reconocimiento de la condición de Refugiado Venezolanos en los Objetivos de la Política Exterior peruana*.

Rubio Correa, M. (2011). *El Sistema Jurídico*.

Sáenz de Santa María, P. (2020). *Sistema de Derecho Internacional Público*.

Salmón, E. (2002). Las normas internacionales en la propuesta de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú. *Agenda Internacional*, VII(16), 59–81.

Salmón, E. (2017). *Nociones básicas de derecho internacional público* (Fondo Editorial PUCP (Ed.); First Edit).

Senado de la República. (2010). *Gaceta del Senado / MARTES 13 DE ABRIL DE 2010 / GACETA: LXI/1SPO-117/24604*.

https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/24604

Texto Unico Ordenado Del Reglamento del Congreso. (1998).

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H779494>

Trejo García, E. (2005). *El procedimiento interno para la aprobación de un tratado internacional en México*.

Tribunal Constitucional. (2003a). *STC 0005-2003-AI/TC*.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00005-2003-AI.html>

Tribunal Constitucional. (2003b). *STC 0014-2003-AI/TC*.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2003-AI.html>

Tribunal Constitucional. (2005). *STC 0022-2004-AI/TC*.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00022-2004-AI.pdf>

Tribunal Constitucional. (2006a). *STC 0047-2004-AI/TC*.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>

Tribunal Constitucional. (2006b). *STC 2877-2005-HC/TC*.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/02877-2005-HC.pdf>

Tribunal Constitucional. (2012). *STC 0021-2010-PI/TC*.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00021-2010-AI.pdf>

Tribunal Constitucional. (2017). *STC 0016-2013-AI/TC*.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00016-2013-AI.pdf>

Tribunal Constitucional. (2020). *STC 0001-2017-PI/TC*.

https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00001-2017-AI_1.pdf

Tribunal Constitucional. (2022). *0003-2022-CC*.

Villiger, M. (2009). *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Martinus Nijhoff.

Anexo 1. Matriz de categorización

PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPOTESIS	CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	INDICADORES	METODOLOGIA	MUESTRA	TECNICAS E INSTRUMENTOS
<i>Problema General</i> ¿Cuál es la efecto de contar con una Ley de Tratados para la regulación interna del derecho de los tratados en el Perú?	<i>Objetivo General</i> Determinar el efecto de contar con una Ley de Tratados para la regulación interna del derecho de los tratados en el Perú	<i>Hipótesis General</i> El contar con una Ley de Tratados tendrá un efecto positivo en la regulación interna del derecho de los tratados en el Perú	Marco normativo	Legislación peruana en materia de tratados	Constituciones Normas infra constitucionales Tratados	Enfoque: Cualitativo Tipo de Investigación: Análisis documental Nivel: Exploratorio Diseño: Comparativo	Documentos: Normas legales, proyectos legislativos, informes de la Dirección General de Tratados, normas internacionales.	Revisión de documentos de trabajo Informes de trabajo legislativo nacionales e internacionales
<i>Problema Específico 1</i> ¿De qué manera puede describirse la regulación en materia de derecho de los <u>tratados en</u> el Perú?	<i>Objetivo Específico 1</i> Conocer la regulación en materia de derecho de los <u>tratados en</u> el Perú	<i>Hipótesis Específico 1</i> El Perú tiene una regulación normativa difusa en materia de derecho de los tratados		Legislación extranjera en materia de tratados				
<i>Problema Específico 2</i> ¿De qué manera puede describirse la regulación en materia de derecho de los <u>tratados en</u> el extranjero?	<i>Objetivo Específico 2</i> Conocer la regulación en materia de derecho de los tratados en el extranjero	<i>Hipótesis Específico 2</i> Los Estados analizados cuentan con una ley general en materia de derecho de los tratados		Acuerdos internacionales en materia de tratados				
<i>Problema Específico 3</i> ¿Cuáles son las razones que explican la práctica de regular el derecho de los tratados en la normativa interna de los Estados?	<i>Objetivo Específico 3</i> Determinar las razones que explican la práctica de regular el derecho de los tratados en la normativa interna de los Estados	<i>Hipótesis Específico 3</i> El derecho de los tratados requiere un desarrollo interno en la normativa de los Estados	Derecho de los tratados	Celebración de tratados Perfeccionamiento interno de tratados	Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados			

<p><i>Problema Específico 4</i> ¿Cuáles son los aspectos del derecho de los tratados que son regulados en la normativa interna de los Estados?</p>	<p><i>Objetivo Específico 4</i> Explorar los aspectos del derecho de los tratados que son regulados en la normativa interna de los Estados</p>	<p><i>Hipótesis Específico 4</i> Diversos aspectos relacionados al derecho de los tratados deben ser regulados internamente por los Estados</p>			<p>Costumbre Internacionales</p>			
<p><i>Problema Específico 5</i> ¿Cómo se asocia la regulación en materia de derecho de los tratados con una Ley de Tratados?</p>	<p><i>Objetivo Específico 5</i> Evaluar la asociación existente entre la regulación en materia de derecho de los tratados con una Ley de Tratados</p>	<p><i>Hipótesis Específico 5</i> Contar con una Ley de Tratados permite regular aspecto del derecho de los tratados adaptado a la práctica y la normativa interna de los Estados</p>						