

Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados  
y otros Acuerdos Internacionales  
[BOE n.º 288, de 28-XI-2014]

**ACUERDOS INTERNACIONALES ADMINISTRATIVOS Y ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES:  
COMENTARIO A LAS REGULACIONES ESPAÑOLA, MEXICANA Y PERUANA**

(1) Un «Tratado», de acuerdo con la definición del artículo 2.1.a) de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, es «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».

(2) La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales [BOE n.º 288, de 28-XI-2014], por su parte, define a los Acuerdos Internacionales Administrativos como «acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional competentes por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho Internacional. No constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno» (art. 2.b).

Si comparamos esta definición con la de la Convención de Viena podremos apreciar varias similitudes. Ambos son acuerdos internacionales y ninguno de ellos se rige por un ordenamiento jurídico interno. Los dos son celebrados por Estados, ya que toda actuación de un «órgano, organismo o ente» de un Estado, sobre todo en el entendido de que forman parte de la administración pública de un Estado, son actuaciones de ese Estado; con sólo revisar el artículo 7 del proyecto de convención sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos preparado por la Comisión de Derecho Internacional de la ONU (CDI), se puede llegar a esa conclusión, sin necesidad siquiera de revisar escritos sobre especialistas en Derecho administrativo. Ambos pueden tener cualquier denominación y, lo más importante, están regidos por el Derecho internacional. Esto último significa dos cosas: primero, que están sometidos a las normas del Derecho internacional general y a normas jurídicas internacionales particulares que por su contenido les afecten; y, segundo, que tienen «naturaleza normativa», es decir, están destinados a crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica internacional, en términos de la CDI.

Entonces, ¿qué los diferencia? La celebración de un Acuerdo Internacional Administrativo «está prevista en el tratado que ejecuta o concreta», pero ésta no es una diferencia. Un Tratado puede, en efecto, ser celebrado en el contexto de la ejecución de otro Tratado «marco». Quizá, entonces, la diferencia esté en que «el contenido

habitual» de un Acuerdo Internacional Administrativo es «de naturaleza técnica». Sin embargo, de considerar que la referencia a la «naturaleza técnica» implicaría que el Acuerdo no tenga naturaleza normativa, lo que habría que verificar en cada caso, en efecto podríamos estar ante una diferencia entre estos instrumentos jurídicos y los Tratados, pero habría que cambiar en la Ley la frase «se rige por el Derecho Internacional» por una frase menos comprehensiva. En todo caso, es inquietante la frase «contenido habitual», ¿es que acaso podría tener otro contenido, tal vez uno de clara naturaleza normativa?

(3) La Ley sobre la celebración de Tratados de México [*Diario Oficial de la Federación (DOF)*, de 2-I-1992] contempla la figura de los Acuerdos Interinstitucionales y los define como: «el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben» (art. 2.II).

Si comparamos esta norma con la española veremos muchas cosas en común, por lo que lo señalado líneas arriba también se aplicaría a estos Acuerdos Interinstitucionales. Nótese, además, que en el caso mexicano la celebración de estos acuerdos puede o no derivarse de un Tratado previamente aprobado, por lo que se restringe su ámbito material exclusivamente a las competencias de las dependencias y organismos que los suscriben, pero sin mayor precisión.

Es importante, antes de continuar, precisar que los Acuerdos Interinstitucionales o los Acuerdos Internacionales Administrativos no son equivalentes a los llamados acuerdos simples o simplificados, acuerdos internacionales ejecutivos, acuerdos ejecutivos o Tratados internacionales ejecutivos, entre otros nombres. Estos últimos son Tratados a los que simplemente se les cambia el nombre en el marco del ordenamiento jurídico interno, para enfatizar que, por su contenido, la Constitución no exige la aprobación previa del organismo legislativo, o cualquiera que en otro país cumpla esa función, para que el Gobierno pueda manifestar el consentimiento del Estado en obligarse.

(4) En el Perú, el Decreto Supremo n.º 031-2007-RE, de 21 de mayo de 2007, adecua normas nacionales sobre el otorgamiento de plenos poderes [*Diario Oficial El Peruano*, Normas Legales, Año XXIV, n.º 9841, de 22-V-2007], también regula la figura de los Acuerdos Interinstitucionales, como un instrumento jurídico completamente distinto de los Tratados Internacionales Ejecutivos, en los términos antes descritos, contemplados estos últimos en el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República del Perú. De acuerdo con el artículo 6 del Decreto Supremo: «Se entiende por

Acuerdo Interinstitucional, 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».

Si nos enfocamos en los Acuerdos Interinstitucionales regidos por el Derecho internacional, dejando de lado la incomprensible referencia al Derecho interno en la norma peruana, se puede observar que los parecidos con la norma española son varios, pero más son las similitudes con la norma mexicana. Además, especial mención requiere la referencia que se hace en la norma peruana al impedimento de versar sobre las materias a las que se refiere el artículo 56 de la Constitución Política que, precisamente, son aquellas que requieren aprobación previa del Congreso antes de que el Ejecutivo pueda manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por el Tratado.

(5) En muchos otros países existen normas, con mayor o menor parecido, que se refieren a los acuerdos internacionales administrativos, al margen de que se les llamen así, acuerdos interinstitucionales o de cualquier otra forma. La pregunta sería ¿por qué?, ¿qué está pasando en el ámbito interno de los Estados que hace surgir la necesidad de crear este tipo de instrumentos jurídicos que, hasta cierto punto, distorsionan lo establecido en la Convención de Viena de 1969 y pueden, incluso, llegar a generar inseguridad jurídica?

Desde mi punto de vista, lo que se busca con este tipo de acuerdos es evitar el trámite de aprobación previo a la manifestación del consentimiento del Estado, por parte de organismos legislativos u otros que cumplan dicha función; quizá porque el trámite puede tardar mucho tiempo, ser engorroso, estar contaminado por componentes políticos que dejan lo jurídico al margen, entre tantas muchas otras razones como países existen. Esta complejidad, que se quiere evitar, además de afectar la imagen del Estado, puede poner en riesgo la celebración, vigencia y aplicación de Tratados muy favorables para un Estado. Imaginemos un Tratado que contemple una importante donación para un país en vías de desarrollo que por contener alguna disposición que requiera, de acuerdo con las normas constitucionales, pasar por el trámite de aprobación previa del organismo legislativo, termine sin poder celebrarse por problemas burocráticos o negociaciones políticas que pueden hacer que los «tiempos del Estado» no coincidan con los «tiempos de ejecución del presupuesto de donación» del país o ente cooperante.

También es posible, por ejemplo, que se celebre un Tratado Marco sobre Aviación Comercial entre dos países, uno de ellos muy necesitado del turismo proveniente del otro. Sin embargo, para la ejecución de ese Tratado Marco que autoriza la existencia de vuelos directos, regula temas migratorios, entre otros, es muy probable que se requiera que las agencias estatales encargadas del control de la aviación comercial tengan que «acordar» rutas aéreas a utilizar, frecuencias de vuelos, entre otros temas más de carácter técnico, lo que no significa por cierto que, necesariamente, el contenido técnico implique que dichas agencias no estén contrayendo obligaciones jurídicas en nombre de los Estados, léase, contenido normativo del acuerdo. Si por alguna razón, defensa y seguridad nacional o la que fuere, dicho «acuerdo» en virtud de normas constitucionales requiere la aprobación legislativa previa y esta, si es que se da, por las prácticas del país es probable que tarde entre seis meses y un año, el Tratado Marco durante ese tiempo no se podría ejecutar, no siendo difícil imaginar el impacto económico negativo de la situación.

Imaginemos un último ejemplo. Si en el marco de un Tratado de Libre Comercio o de Complementación Económica ya aprobado por el organismo legislativo, consentido y en vigor, se dispone que cada año, según un cronograma establecido, las partes deberán acordar si el arancel de determinadas partidas para el año siguiente se reducirá 5, 8 o 10 por ciento: ¿cada uno de los acuerdos anuales en el proceso de ejecución del Tratado de Libre Comercio deberá también ser previamente aprobado por el organismo legislativo si por el hecho de regular modificaciones arancelarias así lo exigiera la Constitución? Esto no parece tener mayor sentido. El tema será analizado por los economistas y tendrá una naturaleza técnica, lo que «no significa» que en cada uno de esos acuerdos anuales las agencias que los celebren estén contrayendo obligaciones jurídicas en nombre de sus respectivos Estados, es decir, que esos acuerdos tengan naturaleza normativa.

(6) Situaciones como las descritas en el párrafo anterior ¿justifican la creación de instrumentos jurídicos internacionales algunas veces, quizá, distintos de los Tratados, pero que otras veces simplemente reflejan un manejo unilateral de la definición de «Tratado» regulada en la Convención de Viena de 1969, con objetivos verificables en el ámbito interno de los Estados, pero sin modificar los efectos jurídicos de tales instrumentos que en el ámbito internacional, ya que desde el punto de vista del Derecho internacional seguirán siendo Tratados «cualquiera que sea su denominación particular», en términos de la citada Convención?

En la práctica, muchas veces, es sumamente útil y tiene mucho sentido evitar el complicado trámite de aprobación previa de un Tratado, pero desde un punto de vista técnico jurídico, si el instrumento que se utiliza para ello tiene contenido normativo y se encuadra en el resto de la definición de «Tratado», será un Tratado y debiera tramitarse como tal.

El tema es, por lo menos, discutible. Sin embargo, quiero rescatar en la Ley española el hecho de que, a diferencia de las citadas normas mexicana y peruana, hace expresa mención a que la celebración de los Acuerdos Internacionales Administrativos esté prevista en el Tratado que ejecuta o concreta, que, incluso, podría haber sido aprobado ya en sede legislativa. Además, la norma española precisa que el contenido habitual de estos acuerdos es de naturaleza técnica, aunque creo que en lugar de señalarlo de esa manera se debió acotar el contenido de esos acuerdos sólo a temas técnicos, retirando la palabra «habitual». Esta norma, comparada con otras, está mucho mejor pensada y mucho más delimitada.

Ahora bien, lo cierto es que, en el fondo, todo internacionalista sabe que estos Acuerdos Internacionales Administrativos, si tienen naturaleza normativa, son Tratados. Y quisiera cerrar este comentario con una pregunta: ¿No hubiera sido mejor modificar la Constitución y precisar cuándo es que tiene sentido la aprobación legislativa y cuándo lo deja de tener? Pareciera que la respuesta a esta pregunta es sí, pero ¿qué es más viable, emitir una Ley con una terminología interpretable que solucione problemas en la práctica o modificar la Constitución recortando o modificando las funciones del organismo legislativo que, por cierto, tendrá que aprobar esa reforma Constitucional?

Gattas ABUGATTAS  
*Profesor Ordinario Asociado a tiempo completo  
del Departamento Académico de Derecho  
de la Pontificia Universidad Católica del Perú*  
[gabugattas@puce.edu.pe](mailto:gabugattas@puce.edu.pe)