



Informe del Tratado Internacional Ejecutivo 231, Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo - Comisión de Constitución y Reglamento.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la universalización de la salud"

## **INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO Nº 232 PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Tratado Internacional Ejecutivo Nº 232, que ratifica la "Enmienda al Convenio relativo a la Importación Temporal sobre la incorporación del artículo 21A" (en adelante, la Enmienda) adoptada el 2 de mayo de 2013 y en vigor internacional desde el 3 de noviembre de 2014.

El presente informe fue aprobado por unanimidad, en la Cuarta Sesión Extraordinaria del grupo de trabajo del 07 de diciembre del 2020, por los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos, Leslye Lazo Villón y Gino Costa Santolalla, presentes en la sesión virtual.

### **1.- Antecedentes**

#### **1.1.- Aspectos procedimentales**

El Tratado Internacional Ejecutivo Nº 232, que ratifica la "Enmienda al Convenio relativo a la Importación Temporal sobre la incorporación del artículo 21A", publicado mediante Decreto Supremo N.º 009 -2020-RE, de 12 de mayo del 2020.

El mencionado Tratado Internacional se publicó en el Diario Oficial El Peruano, el 12 de mayo del 2020, el ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 14 de mayo del 2020, mediante Oficio Nº 059 - 2020-PR.

Fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante proveído de la Oficialía Mayor, el 27 de mayo del 2020.

Seguidamente se dispuso el envío del Tratado Internacional Ejecutivo N° 232, mediante Oficio N° 192-2020-2021-CCR-CR, de 09 de junio del 2020, al Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su estudio e informe.

### **1.2.- Cumplimiento de Requisitos Formales**

El Tratado Internacional Ejecutivo N° 232-2020, ha sido publicado con cargo a dar cuenta al Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en el 57 de la Constitución Política.

El referido Tratado, se ha publicado de conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 6 de la Ley 26647, que regula las normas sobre los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano.

El Decreto Supremo N° 009-2020-RE, se ha suscrito por el Presidente de la República y ha sido refrendado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, al amparo de lo previsto en

el numeral 11 del artículo 118° de la Constitución Política, por el que se confiere al Presidente de la República la potestad de dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados.

El mencionado Tratado Internacional se publicó en el Diario Oficial El Peruano, el 12 de mayo del 2020, e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República,

el 15 de mayo de 2020, mediante Oficio N° 058-2020-PR, cumpliendo el plazo establecido en el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República.

#### **1.2.- Marco Normativo del Tratado Internacional Ejecutivo N° 232**

Constitución Política del Perú, artículos 56 y 57, artículo 118, inciso 11  
Reglamento del Congreso de la República, artículo 92  
Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

- Artículos 4 y 6 de la Ley N.º 26647 que establece normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano.

### **2.- Marco Constitucional y Reglamentario del Tratado Internacional Ejecutivo N° 232**

## **2.1. El Control Constitucional de los Tratados Ejecutivos**

El artículo 56 de la Constitución Política del Perú dispone que el Congreso de la República debe aprobar los Tratados Internacionales, antes de su ratificación por el Presidente de la República, cuando versen sobre materia de derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional y cuando se trate de obligaciones financieras del Estado. Asimismo, se requerirá dicha aprobación cuando contengan, creen, modifiquen o supriman tributos; o aquellos tratados que exijan modificación o derogación de alguna ley, o requieran medidas legislativas para su ejecución.

Ahora bien, en el caso de los Tratados Internacionales que no versen sobre las materias a las que hace referencia el artículo previamente citado, la Constitución dispone en su artículo 57 que el Poder Ejecutivo está facultado para celebrarlos, ratificarlos o adherirse a ellos sin aprobación previa del Congreso, pero siempre, con la obligación de dar cuenta, posteriormente, al Congreso de la República.

En aplicación del mandato constitucional establecido en el artículo 57 de la Constitución el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República dispone que el Poder Ejecutivo dará cuenta al Congreso, o a la Comisión Permanente, de los Tratados Internacionales Ejecutivos dentro de los tres (3) días útiles posteriores a su celebración. De omitirse este trámite, el Reglamento establece que se suspenderá la aplicación del Convenio.

Retomando el trámite en sede Congresal, una vez que el Tratado Internacional Ejecutivo sea remitido al Congreso; éste, a su vez, lo envía a la Comisión de Constitución y Reglamento y a la Comisión de Relaciones Exteriores, las que emitirán un dictamen en el plazo de 30 días útiles.

A partir de lo expuesto, en el presente informe se utilizarán como parámetros de control del Tratado Internacional Ejecutivo, a la Constitución Política y al Reglamento del Congreso.

## **2.2.- Tratados Internacionales Ejecutivos artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República**

El artículo 92 del Reglamento del Congreso señala lo siguiente:

“Artículo 92.- Procedimiento de Control sobre los tratados ejecutivos

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 fuer diferente la denominación que en los mismos convenios internacionales se expresen, y solo 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 la 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 de 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 Republica las que estudian y dictaminan los tratados internacionales ejecutivos puestos en 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.

(...)”.

### **2.3. Antecedentes y Contenido del Tratado Internacional Ejecutivo N° 232**

El Convenio relativo a la Importación Temporal (en adelante, el Convenio) fue adoptado por el entonces Consejo de Cooperación Aduanera (hoy Organización Mundial de Aduanas) el 26 de junio de 1990 y entró en vigor a nivel internacional el 27 de noviembre de 1993.

El Convenio estuvo abierto a la firma de cualquier miembro del entonces Consejo de Cooperación Aduanera y de cualquier miembro de las Naciones Unidas hasta el momento de su entrada en vigor internacional, el 30 de junio de 1991. Cabe mencionar que el Perú no firmó el Convenio en el plazo indicado, por lo que, para convertirse en Parte Contratante, deberá adherirse a él.

En esa perspectiva, la Convención, así como sus anexos A, B1 y B2, fue aprobada mediante Resolución Legislativa N° 30808 del 4 de julio de 2018 y

ratificada mediante Decreto Supremo N° 031-2018-RE del 13 de julio de 2018.

Este Convenio consolida en un único instrumento jurídico los acuerdos existentes relativos a la admisión temporal de mercancías entre Estados o uniones aduaneras, estableciendo un único documento internacional en materia de importaciones y exportaciones temporales denominado 'Cuaderno ATA', cuya utilización implica considerables ventajas debido a la simplificación y armonización de las formalidades aduaneras. El término ATA.

deriva de la combinación de las iniciales de 'Admission Temporaire' en francés, y 'Temporary Admission', en inglés.

Con ocasión de la elaboración del instrumento de adhesión del Perú al Convenio, se tomó conocimiento que dicho instrumento internacional cuenta con seis (6) enmiendas en vigor, cuatro (4) de las cuales inciden sobre los cuerpos a los cuales el Perú adherirá. Lo anterior genera la necesidad de que, previamente a la formalización de la adhesión del Perú al Convenio - mediante el depósito del Instrumento de Adhesión del Perú y la aceptación de los Anexos A, B1 y B2-, deba realizarse el procedimiento de perfeccionamiento interno de las aludidas cuatro enmiendas.

Ello en razón a que el propio Convenio establece, en el artículo 33, que se considera que cualquier Parte Contratante que se adhiera, acepta las enmiendas que estuvieren vigentes.

El presente tratado – según la exposición de motivos - versa sobre la "Enmienda al Convenio relativo a la Importación Temporal sobre la incorporación del artículo 21A", cuyo objeto es incorporar un nuevo artículo al Convenio, relativo al a técnicas del procesamiento electrónico de datos.

Actualmente, el Convenio tiene 71 Partes Contratantes, pudiendo citarse entre ellas a Alemania, Australia, Bélgica, Brasil, Chile, China, Dinamarca, Francia, Hong Kong, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suiza, Reino Unido y la Unión Europea.

El Cuaderno ATA se convierte en una herramienta para la promoción y fomento de las exportaciones nacionales por las condiciones de reciprocidad sobre las que está articulado, permitiendo la participación de empresas peruanas en exhibiciones, ferias internacionales tanto privadas como oficiales, misiones comerciales, muestras de los viajantes de comercio,

además de poder ser utilizados en el desarrollo de trabajo de tipo profesional como prensa, cine, teatro, eventos deportivos, entre otros.

El objeto de la Enmienda, como se ha sostenido, es incorporar al Convenio el artículo 21 A, bajo el siguiente tenor:

“Artículo 21a Todas las formalidades necesarias para la puesta en practica de las disposiciones del presente Convenio se pueden realizar por medios electrónicos recurriendo a las técnicas de tratamiento electrónico de datos aprobados por las partes contratantes”.

La Enmienda reúne los elementos formales exigidos por el derecho internacional para ser considerado como tratado, vale decir, haber sido celebrado por sujetos de derecho internacional, originar derechos y obligaciones jurídicas y tener como marco regulador al derecho internacional, de conformidad con el criterio establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

#### **2.4. Análisis Constitucional del Tratado Internacional Ejecutivo N° 232**

Conforme se reseñó previamente, un Tratado Internacional Ejecutivo puede ser “aprobado”, sin necesidad del requisito de “aprobación del Congreso de la República”, siempre y cuando verse sobre materias que no sean: derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado.

Asimismo, un Tratado Internacional Ejecutivo no requerirá la aprobación previa del Congreso siempre y cuando no tenga por objeto crear, modificar o suprimir tributos, ni requiera medidas legislativas para su ejecución.

Conforme señala el Informe de Perfeccionamiento de la Dirección General de Tratados N° 049-2019, de 10 de octubre de 2019, que concluye, en el sentido que el perfeccionamiento interno del Acuerdo debe efectuarse por la vía dispuesta en el segundo párrafo del artículo 2° de la Ley N° 26647, dado que dicho instrumento no versa sobre las materias previstas en el artículo 56° de la Constitución Política del Perú, es decir, no versa sobre derechos humanos; soberanía, dominio o integridad del Estado; defensa nacional ni sobre obligaciones financieras del Estado.

Para determinar la vía de perfeccionamiento de la Enmienda, conforme a los criterios establecidos en la Constitución Política del Perú, la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores analizó el texto

de la Enmienda, así como las opiniones técnicas emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Dirección de Promoción Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

El Ministerio de Economía y Finanzas, con oficio N° 1030.2019-EF/13.01 del 19 de marzo de 2019, traslada el informe de la SUNAT, que sostiene que la Enmienda "está acorde con el artículo 5 de la Ley General de Aduanas que prevé que la Administración Aduanera debe disponer medidas para que el intercambio de datos y documentos que sean necesarios entre la autoridad aduanera y los operadores de comercio exterior se realicen por medios electrónicos". Además, resalta que la Enmienda "guarda concordancia con el gobierno electrónico implementado por la SUNAT, que hace uso de las tecnologías de información para brindar servicios e información; facilita la actividad económica y comercial; y aumenta la eficacia, la eficiencia y la transparencia en la gestión pública". Asimismo, sostiene que la Enmienda, guarda consistencia con el artículo 5 de la Ley General de Aduanas, así como con el gobierno electrónico implementado por la SUNAT, permitiendo hacer más accesibles los trámites relativos a operaciones aduaneras y los relacionados con la expedición del cuaderno ATA.

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, con oficio N° 54-2099-MINCETUR/VMCE/DGFCE, traslada los informes que sostiene que la Enmienda "se encuentra en concordancia con la tendencia de las aduanas de emplear tecnología de la información en sus procedimientos, con lo cual los trámites aduaneros son más expeditivos, con la consecuente reducción de los costos de las operaciones de comercio exterior". Asimismo, se resalta que "la automatización del proceso que implica el empleo del Carnet, resulta ser altamente eficiente tanto para la entidad administradora, la administración aduanera, como para la empresa que solicita dicho carnet".

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con oficio N° 1772-2019-MTC/04 del 21 de junio de 2019, traslada los informes de dicho Sector, que sostiene que las enmiendas no afectan la opinión favorable emitida por dicho Ministerio en el 2015, ya que tales enmiendas están orientadas a facilitar la aplicación del Convenio.

Ministerio de Relaciones Exteriores, con memorándum (PCO) N° PCO001522019 del 8 de julio de 2019, la Dirección de Promoción Comercial

del Ministerio de Relaciones Exteriores manifestó su opinión favorable a la Enmienda, no formulando objeción alguna.

Como resultado de la evaluación realizada por la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, se emitió el informe (DGT) N° 049 del 10 de octubre del 2019, en el cual se concluye que el perfeccionamiento interno de la Enmienda debe efectuarse por la vía dispuesta en el artículo 57° de la Constitución Política y segundo

párrafo del artículo 2° de la Ley N° 26647, dado que dicho instrumento no versa sobre las materias previstas en el artículo 56° de la Constitución Política del Perú.

El mencionado informe de la Dirección General de Tratados agrega que dicho Acuerdo tampoco crea, modifica o suprime tributos, ni exige la modificación o derogación de alguna norma con rango de ley ni requiere adopción de medidas legislativas para su ejecución.

Asimismo, dicha Enmienda, tampoco crea, modifica o suprime tributos; ni exige la modificación o derogación de alguna norma con rango de ley ni requiere la adopción de medidas legislativas para su adecuada ejecución.

En consecuencia, corresponde al Presidente de la República ratificar mediante Decreto Supremo la Enmienda al Convenio relativo a la Importación Temporal sobre la incorporación del artículo 21A", dando cuenta de ello al Congreso de la República.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 55° de la Constitución Política del Perú cuando el referido Acuerdo entre en vigencia formará parte del derecho nacional.

Se alude al criterio del Tribunal Constitucional, a propósito de la potestad del Poder Ejecutivo para ratificar directamente ciertos tratados sin la aprobación previa del Congreso en virtud de la facultad prevista en el primer párrafo del artículo 57° de la Constitución Política del Perú, que "su competencia, por razón de la materia y la función de gobierno y administración, delimita el ámbito de su competencias para obligar internacionalmente al Estado, en temas tales como los acuerdos de cooperación técnica internacional, bilaterales o multilaterales (. ..) que no supongan la modificación de leyes nacionales".

El referido criterio del Tribunal Constitucional resulta aplicable al caso materia del presente informe, considerando que, no se requiere la edificación, derogación ni emisión de normas con rango de ley para su implementación o ejecución, tal como ya ha sido expresado.

De modo coincidente, este Grupo de Trabajo es de la opinión que el tratado bajo análisis tampoco encuadraría en el supuesto establecido en el artículo 56° de la Constitución, cuando excluye aquellos tratados que requieran medidas legislativas para su aplicación.

En suma, en el presente caso, se observa que el Acuerdo no trata sobre ninguno de los temas establecidos en el artículo 56 de la Constitución Política del Perú; es decir, no versa sobre derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado. Asimismo, no crean, modifican o suprimen tributos, y no requieren medidas legislativas para su ejecución.

Cabe señalar que a la consulta formulada por la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, mediante Oficio Ref. Oficio N° 478-2020-2021-CRREE/CR, Señor Congresista Gilmer Trujillo Zegarra Presidente, la misma que fue absuelta por el Oficio de Relaciones Exteriores (MIN) N° 3- 0-A, relativa a la incidencia de la 'Enmienda al convenio relativo a la importación temporal sobre la lista ilustrativa del apéndice III al Anexo B2 (TIE N° 231) en los supuestos tributarios del artículo 56° de la Constitución Política del Perú.

A continuación, se transcriben las conclusiones del Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores, en respuesta a la consulta formulada por la mencionada Comisión Ordinaria.

“(…) III. Conclusión

23. Los supuestos tributarios previstos en el artículo 56° de la Constitución Política están referidos únicamente a la creación, modificación y supresión de tributos. No se trata de supuestos abiertos que abarquen a tratados que versen sobre materia tributaria.

24. Es en base a lo expuesto que en la evaluación contenida en el informe (DGT) N° 048- 2019, no se identificó a la enmienda con ninguno de los supuestos tributarios del artículo 56° de la Constitución Política, toda vez que sus alcances no conllevan que el Perú asuma

la obligación de crear nuevos tributos, modificar tributos que actualmente se apliquen ni tampoco de suprimir o eliminar tributos vigentes.

25. Finalmente, cabe señalar que, en el año 2018, mediante Decreto Legislativo N° 1344, se modificó la Ley General de Aduanas, aprobada por Decreto Legislativo N° 1053, contemplándose actualmente en dicha norma el tratamiento especial de la admisión temporal de mercancías previsto en el Convenio relativo a la Importación Temporal y sus Anexos A, B.1 y B.2.” Lima, 7 de setiembre de 2020”.

Por lo que, atendiendo a la consulta formulada, se sostiene que el contenido del Tratado Internacional Ejecutivo N° 231, no crea, modifica ni extingue tributos; en tanto que la materia contenida en el Convenio de Importación Temporal y sus anexos A, B1 y B2, se encuentran en vigencia en la legislación nacional, desde el año 2018, en concreto en el Decreto Legislativo N° 1344, que modificó el Decreto Legislativo N° 1453, Ley General de Aduanas.

Cabe señalar, que si bien la consulta se formuló con relación al Tratado Internacional Ejecutivo N° 231, la posición expuesta con relación a la consulta aplica también, al caso de las demás enmiendas ratificadas, que se requieren como requisito para la adhesión al Convenio Relativo a la Importación Temporal, y al principal instrumento jurídico internacional denominado “Cuaderno ATA”, que optimiza las importaciones y las exportaciones temporales.

### **3.- Conclusiones**

Los miembros del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, luego de revisar el Tratado Internacional Ejecutivo N° 232, mediante el cual se ratifica “Enmienda al Convenio Enmienda al Convenio relativo a la Importación Temporal sobre la incorporación del artículo 21A”, adoptada el 2 de mayo de 2013 y en vigor internacional desde el 3 de noviembre de 2014”, concluyen que:

3.1.- El Tratado Internacional Ejecutivo N° 232, cumple con los requisitos establecidos en los artículos 56, 57 y 118 inciso 11 de la Constitución Política del Perú, para ser calificado como Tratado Internacional Ejecutivo. Asimismo, cumple con lo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento del Congreso y en la Ley 26647, que establece normas que regulan los actos

relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano.

3.2.- Aprobado que sea el presente informe remítase a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Dese cuenta.

Sala Virtual

Lima, 07 de diciembre

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gino', with a stylized flourish at the end.

Congresista Gino Costa Santolalla  
Coordinador del Grupo de Trabajo  
Comisión de Constitución y Reglamento