

**EL ROL DE LOS PARLAMENTOS EN LA ORIENTACIÓN DE LAS
RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS ESTADOS Y EN LOS
PROCEDIMIENTOS DE INCORPORACIÓN DE LOS TRATADOS AL
ORDEN JURÍDICO INTERNO, CON ESPECIAL ATENCIÓN AL CASO
DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE**

F. VALLEJOS de la BARRA

Federico Vallejos de la Barra*

Antes que nada quiero dejar expresa constancia de mi reconocimiento por la alta distinción que me ha conferido el Comité Jurídico Interamericano y la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de los Estados Americanos al invitarme a exponer ante ustedes en el marco de los estudios que han venido haciendo sobre la interacción entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno en la actualidad. En este contexto, mis intervenciones tendrán por objeto que analicemos el rol del Parlamento en la orientación de las relaciones internacionales y en la incorporación de los tratados internacionales al orden jurídico interno, con especial énfasis en el caso del Congreso Nacional de Chile.

Al empezar estas notas destaco que el Parlamento o Congreso Nacional de Chile es bicameral, integrado por la Cámara de Diputados y el Senado. Las dos concurren, con el Presidente de la República, a la formación de la ley; y el acuerdo de ambas, adoptado conjunta o separadamente, expresa la voluntad del Congreso Nacional. Actúan conjuntamente cuando se constituyen en Congreso Pleno; esto es en sesión conjunta del Senado y la Cámara de Diputados, como lo exige la Carta Fundamental para la aprobación de los proyectos de reforma constitucional. Para decidir en las materias que nos interesan, lo hacen separadamente.¹

La conducción de las relaciones internacionales y la celebración de los tratados internacionales son dos aspectos de la soberanía externa del Estado, cuyo ejercicio los Parlamentos comparten con los Gobiernos, en los términos de sus respectivas competencias políticas. Por su contenido, nos enfrentamos a un análisis de la interacción entre el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional y, específicamente, de las normas fundamentales que determinan las atribuciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en el ámbito de las relaciones internacionales, que bien podríamos distinguir como el Derecho Constitucional de las Relaciones Internacionales.

Es un intento oportuno dado del amplio proceso de renovación constitucional producido en América Latina desde la década de los ochenta hasta años muy recientes, ya sea con ocasión del término de regímenes autoritarios o con motivo de la modernización de las estructuras políticas de los Estados, lo que ha permitido actualizar los Textos Fundamentales incorporándoles instituciones del Derecho contemporáneo, entre las que se encuentran algunas de las elaboradas por el Derecho Internacional en la segunda mitad de este siglo.²

Es oportuno, además, por la especial importancia que han adquirido los tratados en el desarrollo de las políticas de inserción internacional y de apertura al comercio internacional impulsadas por los Gobiernos de la región, especialmente el chileno, a partir de la década de los años 90. Las cifras de la labor del Congreso Nacional de Chile en los últimos años, particularmente el año 1995, son

* Secretario de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de Chile. Clase dictada en 1997.

elocuentes: de los 129 proyectos aprobados en el año, 75 fueron leyes y 54 correspondieron a tratados internacionales, lo que significa que el 42% del trabajo legislativo estuvo destinado a materias de relaciones exteriores.

A partir de 1990, las cifras de tratados aprobados por el Congreso Nacional han aumentado progresivamente, por cuanto en 1990 fueron tres; en 1991, veintiuno; en 1992, trece; en 1993, treinta y tres; en 1994, treinta; y en 1995, cincuenta y cuatro. Las materias predominantes han sido comerciales, económicas, de cooperación cultural, científica, técnica y judicial, medioambientales, de aeronavegación, sobre extradición y exención de visas, entre otras.³

No obstante que lo principal de este estudio es mostrar cómo los Parlamentos pueden influir en las decisiones internacionales de los Gobiernos y cómo intervienen en los procedimientos que dan eficacia jurídica internacional e interna a los tratados, parece importante reseñar, previamente y grosso modo, cuáles son las materias en que se observan innovaciones normativas como resultado de la interacción entre el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional (I).

El estudio de los recursos que permiten a los Parlamentos influir en la orientación de las relaciones internacionales (II), se desarrollará en cinco puntos principales siguientes:

El primero se refiere al fundamento teórico de la conducción de las relaciones internacionales por los Poderes Ejecutivos.

El segundo se ocupa de las materias de relaciones internacionales que demandan la intervención parlamentaria.

El tercero está dedicado a los recursos constitucionales que permiten al Congreso Nacional de Chile disponer de un poder de influencia en la materia.

El cuarto analiza las relaciones interparlamentarias como recurso informal de cooperación en este ámbito, y

En el quinto se hace un breve alcance sobre el concepto de "diplomacia parlamentaria".

Por su parte, el estudio de la intervención de los Parlamentos en la incorporación de los tratados al orden jurídico interno (III), comprenderá el análisis de seis aspectos siguientes:

El primero se refiere a la intervención parlamentaria en el concurso de voluntades políticas que permite la ratificación de los tratados.

El segundo analiza la intervención del Congreso Nacional de Chile en dicho concurso de voluntades, incluyendo, específicamente, el examen del procedimiento mediante el cual el Congreso expresa su voluntad; de los tratados que vinculan al país sin aprobación parlamentaria; de la extensión del concepto de tratado en las prácticas constitucionales chilenas, y de admisibilidad en dichas prácticas de las reservas de origen parlamentario.

Los tercero y cuarto se ocupan de la obligación de los Parlamentos, por consiguiente del Congreso Nacional de Chile, de legislar para permitir el cumplimiento de los tratados incorporados en el orden jurídico interno.

El quinto está dedicado al control de constitucionalidad en el procedimiento de incorporación de los tratados al orden interno, y

Por último, el sexto se relaciona con la denuncia de los tratados.

I.MATERIAS ESPECÍFICAS EN LAS QUE SE OBSERVA INTERACCIÓN ENTRE EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL

Esta interacción se advierte, principalmente, en los aspectos siguientes:

— En el reconocimiento de las organizaciones internacionales intergubernamentales como sujetos de derecho internacional con capacidad para celebrar tratados, y, eventualmente, dotadas de poderes supranacionales;

— En el reconocimiento del rango jurídico preeminente de los tratados en el orden interno;

— En el reconocimiento de los tratados-marcos;

— En la regulación interna de los derechos humanos por la vía de la referencia a los tratados internacionales que los consagran;

— En la ampliación de la soberanía nacional y la jurisdicción del Estado a los espacios marítimos y aéreos reconocidos por el derecho internacional, y

— En la determinación de los principios de derecho internacional que orientan sus relaciones internacionales.

Pues bien, el reconocimiento de las organizaciones internacionales como sujetos de derecho internacional con capacidad para celebrar tratados lo hacen las Constituciones de Argentina, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Honduras y Perú, y admiten otorgarles poderes supranacionales a las de integración regional las Constituciones de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

Consagran la preeminencia de los tratados sobre la ley común, en términos genéricos, las Constituciones de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay y Perú. Otras la establecen con jerarquía constitucional sólo respecto de los tratados relativos a derechos humanos, como ocurre con la de Argentina que se la confiere a los que enumera expresamente, mientras que Perú la dispone para aquellos en los que se haga parte.

También receptionan el Derecho Internacional de los Derechos Humanos las Constituciones de Colombia, Haití (circunscrita a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre), Nicaragua, que enumera los textos en forma análoga a como lo hace Argentina, y Paraguay, que permite denunciarlos sólo mediante los procedimientos que rigen para la enmienda de la Constitución.

Chile ha incorporado a las bases de su institucionalidad los tratados relativos a derechos humanos, disponiendo que el ejercicio de la soberanía reconoce como

limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana y que es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por la Constitución así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes (Inciso segundo del artículo 5 de la Constitución Política de 1980, modificado el año 1989 por la Ley de Reforma Constitucional _ 18.825).

Por la naturaleza de este trabajo no es posible incursionar en el profundo debate doctrinario que ha provocado esta reforma constitucional, en el que, fundamentalmente, se han opuesto dos opiniones. Para unos, ella ha hecho posible que los tratados internacionales sobre derechos humanos se incorporen al orden interno con rango de normas constitucionales, no sólo con fuerza jurídica para complementar la Constitución sino que, incluso, para modificarla; en cambio, otros sostienen que ella no ha alterado la jerarquía normativa análoga a la de la ley que históricamente se le ha reconocido a los tratados por la doctrina y la jurisprudencia nacionales, y agregan que su mérito está en permitir darles aplicación inmediata a estos derechos cuando los tratados que los regulan lo hacen con tal precisión que no hacen necesario su desarrollo por la legislación interna, correspondiéndole, en tal caso, a los órganos del Estado, inclusive al Congreso Nacional, los deberes de respetarlos y promoverlos.⁴

A nuestro parecer, la limitación de soberanía que estos tratados imponen, unida al deber de respetarlos, no hace más que armonizar formalmente la disposición constitucional con los principios de derecho internacional codificados por la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados que obligan a las Partes de un tratado a cumplirlo de buena fe y sin justificar su incumplimiento por razones de derecho interno. Entonces, la limitación de soberanía que la Constitución impone al ejercicio de la potestad legislativa del Estado hace que el acto legislativo que menoscabe o desconozca tales derechos no sólo cae en un ilícito internacional sino que también en un ilícito constitucional, susceptible de ser atacado en el orden interno, durante la discusión parlamentaria ante el Tribunal Constitucional y durante la vigencia de la norma ante la Corte Suprema por la vía del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

Volviendo a la recepción del derecho internacional por la nuevas constituciones latinoamericanas, habría que hacer notar que las de Chile, Costa Rica y Venezuela reconocen implícitamente los tratados-marcos y los acuerdos simplificados. Por los primeros se entienden aquellos que se limitan a enunciar los propósitos perseguidos por las Partes Contratantes y a establecer los instrumentos y mecanismos institucionales que permitirán darles cumplimiento. Entre los segundos se incluyen los acuerdos complementarios del tratado-marco, que se celebran durante su vigencia y tienen por objeto ejecutarlo en una materia específica prevista en él.

En las Constituciones de los tres países señalados, estos últimos no requieren de nueva aprobación parlamentaria (Inciso tercero, _ 4, del artículo 121, e inciso segundo del _ 10 del artículo 140, en Constitución de Costa Rica; inciso segundo del _ 1 del artículo 50, en la Constitución de Chile, e inciso primero del artículo 128, en la Constitución de Venezuela).

En el caso de Chile, excepcionalmente, es necesaria dicha aprobación cuando las disposiciones del acuerdo complementario de ejecución recaen en materias que en el orden interno deben ser reguladas por ley, como se verá más adelante al analizar con más profundidad los tratados que vinculan al país sin aprobación parlamentaria (letra b.2) del capítulo III).

Otro aspecto importante es el relativo a la incorporación al territorio nacional de los espacios marítimos y aéreos reconocidos por el derecho internacional del mar y el derecho internacional del espacio, como lo disponen las Constituciones de Costa Rica, Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Perú, República Dominicana y Venezuela.

La regla general es que se remitan al Derecho Internacional para determinar su extensión y los alcances de la jurisdicción nacional en estos espacios. Sólo la Constitución de Perú fija en 200 millas marinas la extensión de su dominio marítimo.

En Chile, los espacios marítimos consagrados por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar no han sido recogidos en la Constitución Política, pero han sido incorporados al orden jurídico interno mediante la modificación que la ley _ 18.565 introdujo a los artículos 593 y 596 del Código Civil.

Destaco la importancia fundamental que tuvo en la transformación del derecho internacional del mar la Declaración de Santiago sobre Zona Marítima, suscrita el 18 de agosto de 1952, entre Chile, Ecuador y Perú, que extendió, por primera vez a nivel latinoamericano y mundial, la jurisdicción exclusiva del Estado ribereño hasta las doscientas millas marinas, con el objeto de explotar y conservar los recursos naturales existentes en el mar, comprendido el suelo y el subsuelo marino.

Ratificada por Perú, en 1953, Chile, en 1954, y Ecuador, en 1955, la Declaración fue incorporada como tratado a los respectivos ordenamientos jurídico internos, iniciándose de ese modo un acelerado proceso de reconocimiento internacional de los derechos de los Estados ribereños a extender su jurisdicción soberana más allá de los límites que permitía el derecho internacional clásico, que culmina con la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el año 1982, en Montego Bay, Jamaica.

Este es el ejemplo más genuino y trascendente de transformación del derecho internacional a partir de instituciones jurídicas consagradas unilateralmente en los órdenes jurídicos internos de los Estados o reconocidas por tratados internacionales de alcance regional restringido.⁵

Por otra parte, definen en su Constitución los principios que orientan sus relaciones internacionales Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú. Los principios dominantes son los de independencia nacional, autodeterminación de los pueblos, no intervención, igualdad jurídica de los Estados, defensa de la paz y solución pacífica de las controversias internacionales, cooperación internacional e integración económica y social entre los países de la Región. El Salvador y Guatemala postulan la

formación de la República Centroamericana, y Colombia y Perú propician la formación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

Es destacable que el único país que renuncia a la guerra en su Constitución es Paraguay; el resto sustenta el principio de la solución pacífica de las controversias, pero sin renunciar formalmente a este recurso extremo. Este es el caso, por ejemplo, de Brasil, Honduras, Uruguay y Venezuela.

Intentando una visión interamericana de la interacción entre Derecho Internacional y Derecho Constitucional, deberíamos hacer notar, básicamente, que la Constitución de los Estados Unidos de América, fuente de inspiración de las Constituciones que organizaron la vida republicana de los países latinoamericanos y que fue la primera del mundo en reconocer expresamente las reglas del derecho internacional, mantiene una recepción explícita y genérica del derecho internacional en cuanto, por una parte, otorga competencia al Poder Judicial para conocer, entre otros, de todo caso que en derecho y equidad surja de la aplicación de los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de la Constitución, y, por otra, declara que la Constitución, las leyes estadounidenses y todos los tratados celebrados o que se celebraren bajo la autoridad de los Estados Unidos serán la suprema ley del país, dándoles prioridad sobre la Constitución y las leyes de cada uno de los Estados integrantes del Estado Federal (Sección 2 de artículo III e inciso segundo de artículo VI).

Cabría, por último, señalar que en las Constituciones latinoamericanas se observa un uso no riguroso del concepto de tratado, ya que generalmente es acompañado de términos sinónimos tales como concordatos, convenciones; actos, acuerdos o arreglos internacionales, como ocurre en los casos de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Haití, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela.

Además, en las Constituciones de Costa Rica, Ecuador y Panamá se admite la celebración de "tratados públicos", lo que se entiende en el marco de la publicidad de los tratados consagrada por la Carta de las Naciones Unidas y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Tampoco hay rigurosidad en la identificación de los Estados como actores de las relaciones internacionales y contraparte en los tratados, ya que para algunas constituciones, como las de Bolivia y República Dominicana, son las naciones extranjeras; en cambio, para otras, como las de Chile y de Haití, son las potencias extranjeras. Las primeras, retienen sólo el elemento humano del Estado; en cambio, las segundas admiten un concepto de poder internacional incompatible con el principio de la igualdad soberana de los Estados y con el derecho de los tratados codificado en la Convención de Viena, de 1969.

También se observa impropiedad a propósito de los actos internacionales mediante los cuales el Estado se obliga definitivamente por un tratado. Por ejemplo, en la Constitución de Bolivia se dispone que es atribución del Presidente de la República canjear los tratados internacionales, sin distinción, en circunstancias que este trámite procede respecto de tratados bilaterales.

A propósito de la sanción de los tratados por los Parlamentos, algunas Constituciones indican que su atribución es de ratificarlos y otras señalan que deben aprobarlos. La doctrina ha definido claramente el alcance de estos trámites,

señalándonos que la ratificación es el acto de derecho internacional que vincula definitivamente al Estado con el tratado, mientras que la aprobación es el acto parlamentario de derecho interno que habilita al Jefe del Estado para ratificar.⁶

No obstante que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone que el concepto de ratificación, entre otros definidos por ella, debe entenderse sin perjuicio del que puede tener en el derecho interno de los Estados, es pertinente recordar las precisiones que sobre el distinto alcance de estos conceptos hizo la Comisión de Derecho Internacional durante los trabajos preparatorios de la Convención . Al respecto señaló que "la ratificación o aprobación parlamentaria de un tratado conforme al derecho interno está relacionada con la ratificación en el plano internacional, toda vez que sin ella se carecería de la autorización constitucional necesaria para ejecutar el acto internacional de ratificación. Sin embargo, la ratificación internacional y la ratificación constitucional son actos de procedimientos enteramente distintos que se llevan a cabo en dos esferas diferentes".⁷

En el contexto normativo e histórico enunciado, las Constituciones latinoamericanas, originariamente inspiradas en la Constitución de los Estados Unidos de América, continúan siendo presidencialistas, no sólo en los términos del presidencialismo clásico sino que algunas lo han reforzado, en detrimento de las atribuciones legislativas y fiscalizadoras de los Parlamentos, debilitando su rol, entre otros ámbitos, en la orientación de las relaciones internacionales y en el proceso de aprobación de los tratados internacionales. Es lo que ha ocurrido en Chile a partir de la Constitución de 1980.

ILLOS RECURSOS CONSTITUCIONALES QUE PERMITEN A LOS PARLAMENTOS INFLUIR EN LA ORIENTACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES, CON PARTICULAR ATENCIÓN EN EL PARLAMENTO CHILENO

El campo de las relaciones internacionales ha estado tradicionalmente reservado a la competencia exclusiva de los Poderes Ejecutivos, correspondiendo su dirección a los Gobiernos más bien que a los Parlamentos, como ocurre en los Regímenes Políticos de la Región, todos los cuales mantienen el presidencialismo como el modelo dominante, prácticamente exclusivo, para resolver la división de los Poderes del Estado.

De este modo, son los Presidentes de la República, Jefes de Estado y de Gobierno, los encargados de conducir las relaciones internacionales de sus respectivos países, sin perjuicio, por una parte, de la colaboración que en la ejecución de la política internacional le prestan los Ministros del ramo y los Agentes Diplomáticos y Consulares que acredita ante los Gobiernos extranjeros, y, por otra parte, de la intervención que en determinadas materias deben tener los Parlamentos para autorizar actos de gobierno que vinculan al Estado en sus relaciones con otros Estados u otros sujetos de derecho internacional o de la

contribución que pueden hacer a la política exterior de los Gobiernos en su participación en las organizaciones parlamentarias internacionales.

a) El fundamento teórico de la conducción de las relaciones internacionales por los Poderes Ejecutivos

La doctrina sostiene que el fundamento de esta atribución exclusiva está en que el Presidente de la República, Jefe del Estado y de Gobierno es el titular efectivo de una función que simboliza la unidad, personalidad, continuidad y responsabilidad del Estado en su forma más real y tangible. Agrega que la conducción de los negocios externos de un país precisa de la consideración de variados factores, tales como unidad de propósitos, orientación estable de la política, decisión rápida y expedita, conocimiento cabal e inmediato de los problemas internacionales, cautela y a veces reserva en las negociaciones, homogeneidad de los equipos encargados de ejecutar la política exterior y, en fin, confianza irrestricta en éstos de parte de quien orienta y conduce esa política.

Se considera que tales factores es imposible que se den en los Parlamentos, por su composición heterogénea y por los intereses políticos encontrados de sus integrantes, cuyos personeros, en razón de las exigencias partidistas, suelen reaccionar con manifiesta versatilidad.^{8 y 9}

Además, se afirma que la intervención de las asambleas legislativas en la solución de un asunto internacional no siempre se justifica ya que para resolverlo pocas veces se necesita de la dictación de normas legales; sin embargo, se reconoce que los Parlamentos, en el ejercicio de la soberanía del pueblo, tienen derecho a ser informados del desarrollo de las relaciones internacionales y a debatir sobre la política exterior de los Gobiernos y los actos mediante los cuales la ejecutan, ya que no es admisible que los Jefes de Estado puedan conducirse en este ámbito en forma arbitraria y caprichosa, al margen de la opinión de otro Poder del Estado, el Legislativo, con el cual comparte la soberanía popular.^{10 y 11}

b) Materias de relaciones internacionales que demandan la intervención parlamentaria

En el marco del presidencialismo generalizado en la Región, las Constituciones latinoamericanas reservan, como lo he señalado, al Poder Ejecutivo la conducción de las relaciones internacionales del Estado; algunas de ellas prohibiendo a los Parlamentos cualquier injerencia, otras, en cambio, permitiéndola expresamente.

La Constitución de Colombia prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras "Exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado". Análoga prohibición contempla la Constitución de Panamá.

Por su parte, las Constituciones de Bolivia, Cuba y México autorizan a sus Parlamentos para discutir directamente con el Gobierno la orientación de la política externa. Así, la Constitución boliviana permite al Congreso "Ejercitar

influencia diplomática sobre actos no consumados o compromisos internacionales del Poder Ejecutivo"; la cubana establece que la Asamblea Nacional del Poder Popular tiene atribuciones para "aprobar los lineamientos generales de la política exterior e interior", y la mexicana dispone que es facultad exclusiva del Senado "Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso".¹² Sin perjuicio de lo anterior, todas las Constituciones han reconocido a los Parlamentos competencias que les permiten intervenir en las decisiones gubernamentales de política exterior, especialmente en el nombramiento de los Embajadores y Agentes Diplomáticos, en la discusión parlamentaria de los tratados internacionales; de los presupuestos fiscales, en los que se incluyen los recursos financieros que cubren las funciones internacionales del Estado; en el control de actos de gobierno relativos a los asuntos internacionales; en las interpelaciones a los Ministros de Relaciones Exteriores; en las declaraciones de guerra o de estado de urgencia y en la salida de tropas nacionales al extranjero o entrada al territorio nacional de tropas extranjeras.

Esto último se explica porque los asuntos internacionales comprenden no sólo las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre los Estados, propias de la Diplomacia tradicional, sino también los asuntos militares. Se sostiene que la política militar no tiene sentido sin una visión cierta del estado del mundo, de sus relaciones de fuerza, de sus tensiones y equilibrios; en suma, de una percepción de guerra y de paz. Se agrega, por otra parte, que la acción diplomática y la acción militar no constituyen más que dos instrumentos complementarios de una misma estrategia.¹³

A estas materias, que históricamente han estado en la esfera de las atribuciones parlamentarias, cabría agregar las intervenciones parlamentarias motivadas en los problemas locales producidos por la internacionalización del comercio, la globalización de la producción, la diversificación de los intercambios o la participación nacional en los grandes espacios económicos internacionales integrados; todo lo que lleva a los Parlamentos a buscar, crecientemente, los medios para influir en las relaciones económicas internacionales conducidas por los Gobiernos.

c) Los recursos de que dispone el Congreso Nacional de Chile para influir en la orientación de las relaciones internacionales del país

En Chile, desde los tiempos de la Constitución Política de 1833, el Presidente de la República ha tenido atribuciones especiales para "mantener" las relaciones políticas con las naciones o potencias extranjeras, las que, según el parecer de algunos tratadistas, le permite determinar libremente sus actos, sin dictamen previo ni concurso de ninguna otra autoridad u órgano del Estado, comprendido el Congreso Nacional.

En ese marco jurídico, el Congreso Nacional no puede aprobar leyes ni adoptar acuerdos que obliguen al Presidente de la República a una conducta determinada en el campo de los vínculos internacionales del país.¹⁴

Estas atribuciones la Constitución Política de 1980 las amplió a las relaciones con los "organismos internacionales" reforzando, además, la independencia del Presidente al reemplazar el verbo rector "mantener" por el de "conducir" estas relaciones, con lo que la autonomía de su poder de decisión se ha extendido a todo acto de vinculación política internacional.¹⁵

En concordancia con su espíritu ultra-presidencialista, la Constitución de 1980 adoptó otras medidas en desmedro del Congreso Nacional. Es así como suprimió la facultad del Senado para aprobar el nombramiento de los Embajadores y Ministros Diplomáticos; eliminó la obligación que pesaba sobre el Presidente de la República de dar cuenta ante el Congreso Pleno del estado administrativo y político de la Nación, comprendidos en ella los asuntos internacionales, y radicó exclusivamente en el Jefe del Estado la facultad de ponderar la conveniencia que para los intereses del país tienen los tratados que celebra.

La aprobación que correspondía dar al Senado de los nombramientos de Embajadores y Agentes Diplomáticos se fundaba en que la misión diplomática, no obstante las divergencias que puedan existir en la opinión nacional, representa al país en su conjunto, en su unidad, no pareciendo conforme a los sanos principios que sus poderes sólo emanen del Presidente de la República. Como atribución parlamentaria se inspiraba en la norma del inciso segundo de la sección 2 del artículo II de la Constitución de los Estados Unidos de América, recogida por la mayor parte de las Constituciones latinoamericanas, por ejemplo, en las de Argentina (artículo 86, _ 10); Brasil (artículo 45, _ 1); Uruguay (artículo 168, _ 12), y Venezuela (artículo 190, _ 16).

A propósito, una opinión más que centenaria, que cobra plena vigencia en la normativa constitucional actual, sostiene que "Un Ministro diplomático es un enviado de la nación entera, cuyos intereses e ideas va a representar; no es un mero eco de la administración actual, sino el fiel intérprete de los sentimientos nacionales. Es natural, por consiguiente, que el Congreso Nacional tenga alguna parte en su nombramiento; así las prácticas de las Repúblicas de que ese nombramiento se haga por el Senado, de acuerdo, si se quiere, con el Ejecutivo, sería digna de adoptarse entre nosotros".¹⁶

También recobran actualidad las opiniones de los partidarios de eliminar la aprobación parlamentaria de los nombramientos diplomáticos, quienes sostienen que esta atribución da lugar a las "pequeñas resistencias fundadas en la inquina política cuando no en la enemistad o envidia personal, convirtiendo en mezuina escaramuza o en batalla campal algunos nombramientos diplomáticos, y creando dificultades a la atribución presidencial de dirigir libremente las relaciones exteriores del Estado. El acuerdo del Senado para los nombramientos de Agentes Diplomáticos se adoptó con el fin de entorpecer la acción del Presidente de la República".¹⁷

Por su parte, el reemplazo de la cuenta al Congreso Pleno del estado administrativo y político de la Nación, comprendidos los actos gubernamentales propios de las relaciones internacionales, por una cuenta "al país" sin indicar al Poder Legislativo como sede del derecho a recibirla, junto con menoscabar la

autoridad soberana del Parlamento la sustrae de su juicio crítico inmediato. Sin embargo, en el hecho, tal reemplazo no ha operado en los últimos años, ya que a partir del año 1990 los Presidentes de la República han rendido su cuenta en la forma y oportunidad en que la tradición política del país ha aceptado unánimemente.

En 1992 y 1994, el Presidente de la República ha propuesto al Congreso Nacional sendas reformas constitucionales con el objeto de restablecer, por una parte, la facultad del Senado de concurrir a prestar su acuerdo a la designación de los Embajadores y representantes ante Organismos Internacionales, por entender que ello "contribuirá positivamente a reforzar el carácter de Estado, no meramente gubernamental, que debe reconocércele a la representación diplomática", según lo expresa en el mensaje correspondiente. Por otra, para consagrar, en forma expresa, su obligación de rendir cuenta de la marcha administrativa y política de la nación ante el Congreso Nacional (boletines _s 702-07 y 1328-07, en la tramitación interna de la Cámara de Diputados).

En el Congreso Nacional ha habido un amplio consenso favorable a estas reformas, que tienden a reforzar la influencia parlamentaria en las relaciones internacionales; sin embargo, no han prosperado por haber sido condicionada su aprobación a otras que no han logrado el mismo nivel de aceptación política.

Con todo, la Constitución de 1980 mantiene diversas atribuciones que permiten al Congreso Nacional, al Senado o a la Cámara de Diputados emitir juicios políticos o adoptar acuerdos que, implícita o indirectamente, les dotan de un poder de influencia en la conducción de las relaciones internacionales entregada al Presidente de la República.

El Congreso Nacional, como Poder Legislativo integrado por las dos Cámaras, mantiene sus atribuciones en asuntos militares vinculados a las relaciones internacionales, como son las autorizaciones para declarar la guerra o permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República o la salida de tropas nacionales de él. A ellas la Constitución de 1980 ha agregado la de fijar las fuerzas de aire, mar y tierra que se han de mantener en pie en tiempos de paz y de guerra y la exigencia de oír previamente al Consejo de Seguridad Nacional en todos estos casos.

La ley _ 19.067, que establece las normas generales permanentes para autorizar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y la salida de tropas nacionales del mismo, faculta al Presidente de la República para permitir las por decreto, previo acuerdo del Senado. En estos casos esta Corporación dispone de un plazo constitucional de treinta días para emitir su pronunciamiento, transcurrido el cual se tiene, *ipso jure*, por otorgado su asentimiento.¹⁸

Quedan exentas de autorización parlamentaria específica la entrada de tropas extranjeras o la salida de tropas nacionales que obedezcan a la celebración de efemérides nacionales, viajes de instrucción o logística, actos de cortesía internacional o cumplimiento de acuerdos de intercambio militar, casos en los que bastará la resolución del Ministro de Defensa Nacional, no obstante, deberán ser

comunicadas al Senado y la Cámara de Diputados antes que la entrada o la salida se produzcan.

A este procedimiento se han ajustado las autorizaciones que en estos últimos años se han estado otorgando para la salida del territorio nacional de miembros de la Fuerza Aérea de Chile, con el objeto de integrarse a las Fuerzas de la Comisión Especial de Naciones Unidas en Irak.

El Congreso Nacional mantiene, además, la atribución que, por lo general, las Constituciones otorgan a los Parlamentos para aprobar o desechar los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, materia de la que nos ocuparemos especialmente más adelante.

Las Cámaras, por su parte, disponen de recursos que les permiten influir, separada o conjuntamente, en las conducción de las relaciones internacionales.

En primer término, la Constitución Política de 1980 le otorga al Senado la atribución exclusiva de autorizar la salida del territorio nacional del Presidente de la República por más de treinta días, quien, en todo caso, debe comunicarle con la debida anticipación su decisión de ausentarse del territorio y los motivos que la justifican. Esta materia en la Constitución de 1925 era materia de un acuerdo del Congreso, y, por ende, el Senado la compartía con la Cámara de Diputados.¹⁹

Estas exigencias constitucionales relativizan la facultad del Jefe del Estado para conducir las relaciones internacionales ya que el Senado legítimamente puede no compartir los motivos de política internacional que invoca el Presidente de la República para justificar su viaje, y, en consecuencia, puede rechazarlo u objetarlo, según el caso. La historia muestra que hay precedentes. En efecto, el Senado en su sesión del 17 de enero de 1967 rechazó el proyecto de acuerdo que autorizaba al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional, entre otros argumentos, por "no ser aconsejable para el prestigio y dignidad nacionales la forma en que cursó la invitación el Presidente de los Estados Unidos de América".

El Senado mantiene, además, atribuciones para dar su dictamen al Presidente de la República en los casos en que éste lo solicite, como ocurrió con el informe favorable a la ruptura de relaciones diplomáticas con las potencias del Eje Roma-Berlín-Tokio, dado al Presidente de la República en febrero de 1943.²⁰

Se trata de situaciones complejas para los intereses nacionales en las que el Jefe del Estado puede respaldar sus decisiones con la ilustrada opinión del Senado.

En el plano de las atribuciones compartidas, tenemos la intervención que el Senado y la Cámara de Diputados tienen en las acusaciones constitucionales deducibles en contra del Presidente de la República o sus Ministros de Estado por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación o infringido la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución.²¹

Estas acusaciones, también conocidas como juicio político, las estableció, por primera vez, la Constitución de 1833 y con modificaciones, introducidas principalmente en 1874, se han mantenido hasta la Constitución de 1980. En este juicio político la Cámara de Diputados declara la admisibilidad de la acusación y

el Senado declara la culpabilidad del acusado, produciéndose en caso afirmativo, de pleno derecho, la destitución del funcionario público afectado.

En las acusaciones constitucionales, la Cámara de Diputados actúa como Cámara política. El Senado lo hace como jurado, lo que quiere decir que sus miembros deciden en conciencia, sin obedecer órdenes de sus partidos políticos. En este "juicio político" las Cámaras no ejercen funciones judiciales, reservadas por la Constitución Política, en forma total y absoluta, a los tribunales establecidos por la ley; por eso, en doctrina se sostiene que estas acusaciones presentan las características de un antejudio de orden político o de un trámite previo para que pueda abrirse procedimiento contra el acusado ante los tribunales de justicia.²²

La reforma constitucional de 1874, que le dio tal alcance a la acusación constitucional chilena, se inspiró en el párrafo 7 de la Sección III del artículo primero de la Constitución de Filadelfia, que faculta al Senado de los Estados Unidos de América para conocer de los juicios de residencia en contra de los funcionarios, señalando que la sentencia que en él se dicte "no podrá exceder de la destitución del cargo e inhabilitación para obtener y desempeñar ningún cargo de honor, de confianza o de retribución en el Gobierno; pero el funcionario convicto quedará, no obstante, sujeto a ser acusado, juzgado, sentenciado y castigado con arreglo a derecho".

Pues bien, si el grave compromiso para el honor o la seguridad de la Nación, o la abierta infracción de la Constitución o de las leyes deriva de actos propios de las relaciones internacionales la Cámara de Diputados puede legítimamente debatir la actuación concreta del Presidente de la República y del Ministro del ramo y concluir en la admisibilidad de la acusación.

Muchos podrían ser los casos constitutivos de esas causales. Por ejemplo, la inejecución injustificada de un tratado en términos que comprometiera gravemente el honor de la Nación, la ratificación de una convención internacional sin aprobación previa del Congreso Nacional, lo que sería una abierta infracción de la Constitución Política.²³

En 1956, la Cámara de Diputados no admitió una acusación deducida en contra del Presidente de la República, por diversos actos de gobierno, que comprendían algunos directamente vinculados a las relaciones internacionales del país, tales como su gestión respecto de incidencias de límites con Argentina en la región del Alto Palena; por su debilidad ante la penetración política peronista; por permitir la entrada de tropas argentinas al territorio chileno sin permiso legal y por no someter a la aprobación del Congreso Nacional la proposición conjunta formulada por la Comisión Chileno-Argentina de Límites.²⁴

Por su parte, la Cámara de Diputados tiene facultades exclusivas para fiscalizar los actos del Gobierno, lo que le permite criticar y juzgar el mérito político y la juridicidad de tales actos, mediante acuerdos u observaciones que son comunicados por escrito al Presidente de la República y contestados de la misma manera por los Ministros de Estado, dentro del plazo de treinta días, sin afectar su responsabilidad política. Se entiende cumplida la obligación de respuesta por el solo hecho de entregarla.

En esta materia, la Constitución de 1980 introduce dos importantes innovaciones. Primero, establece el plazo de treinta días dentro del cual los Ministros deben responder al acto de fiscalización de la Corporación y, segundo, prohíbe al Senado, sus Comisiones y demás órganos, incluidos los Comités Parlamentarios, fiscalizar los actos del Gobierno o de las entidades que de él dependan, incluso adoptar acuerdos que impliquen fiscalización.

Los Comités Parlamentarios son órganos que permiten a los Diputados o Senadores, agrupados según su militancia o afinidades políticas, organizar su participación en los trabajos internos de la respectiva Corporación.

Desde 1990 a la fecha, la Cámara de Diputados ha adoptado, aproximadamente, cuarenta acuerdos que han transmitido al Presidente de la República sus observaciones u opiniones sobre diversas materias propias de las relaciones internacionales del país, algunas de las cuales señalo a título ilustrativo:

El 16 de mayo de 1990, le recomienda al Gobierno de Chile establecer los vínculos y representaciones que correspondan con los representantes del pueblo palestino a fin de promover la paz y el respeto de los principios del derecho internacional en el Medio Oriente.

Luego, la Organización para la Liberación Palestina (OLP) acreditó su representación oficial en Chile y el Gobierno celebró con ella el Convenio internacional que regula su funcionamiento, aprobado por el Congreso Nacional siguiendo el procedimiento constitucional establecido para la tramitación de los tratados internacionales, como se verá más adelante.

El 10 de agosto de 1990, le solicita al Presidente de la República que represente al Gobierno de los Estados Unidos de América la preocupación de Chile y de su Parlamento por su política comercial restrictiva de las exportaciones agrícolas chilenas al mercado estadounidense.

En su respuesta el Gobierno informa de las gestiones que la Embajada de Chile ha estado haciendo en la materia y agrega que la Delegación de Chile ante los organismos internacionales competentes hará las denuncias del caso.

El 29 de noviembre de 1990, se le solicita al Ministro de Relaciones Exteriores expresar al Presidente del Parlamento Europeo la preocupación de la Cámara por la gravedad que importan para las exportaciones hortofrutícolas chilenas las medidas adoptadas por la Comunidad Económica Europea, para permitir el ingreso a sus mercados de productos agrícolas provenientes en los países andinos, exentos de aranceles aduaneros, con el fin de favorecer el combate a la producción de cocaína.

En su respuesta el Canciller informa haber transmitido al Embajador de Chile ante las Comunidades Europeas el parecer de la Cámara y agrega que, en las Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores, personalmente, ha dado a conocer la posición del país en el problema.

El 1° de septiembre de 1992, solicita al Presidente de la República considere la posibilidad de poner fin a todo contacto oficial con las autoridades de la nueva República Federal de Yugoslavia, mientras no exista un reconocimiento previo por parte de Chile, condicionado al respeto de los derechos de las personas, y otros principios de derecho internacional.

El Ministro de Relaciones Exteriores, en su respuesta, informa de la decisión de retirar al Embajador de Chile en Belgrado, sin perjuicio de otras acciones que se puedan adoptar conforme al desarrollo de los acontecimientos en la Región y la evolución de las conversaciones de paz que se están llevando a cabo.

El 3 de noviembre de 1992, se le proponen al Presidente de la República diversas medidas en relación con el probable transporte marítimo de plutonio desde Francia a Japón, por la ruta del cono sur de América, entre las que se contempla que el Gobierno de Chile exprese su opinión contraria a este transporte ante los Organismos Internacionales especializados; promueva la dictación de normas internacionales para prevenir la contaminación nuclear del mar, y estudie la convocatoria de una conferencia internacional para reglamentarlo.

El Gobierno responde que comparte plenamente la preocupación de la Cámara e informa que estudia y evalúa las medidas propuestas.

El 5 de enero de 1993, se le solicitó al Presidente de la República realizar gestiones diplomáticas ante el Gobierno de los Estados Unidos de América a fin de citar a la Comisión Bryan-Suárez Mujica para obtener una indemnización por los daños causados en el caso de las uvas envenenadas.

El Ministro de Relaciones Exteriores responde que ha tomado nota del acuerdo de la Cámara de Diputados y que el Gobierno estudia con especial atención la situación planteada por la Corporación, en resguardo del interés nacional.

El 4 de agosto de 1994, se le solicita al Ministro de Relaciones Exteriores que exprese el rechazo de Chile a la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones que autorizó el uso de la fuerza para restablecer la democracia en Haití.

El Ministro, en su respuesta, junto con reiterar la posición permanente de Chile contraria al uso de la fuerza, expresa que la opinión de la Cámara de Diputados la recoge como un valioso antecedente, sin perjuicio de las competencias que en la materia le corresponden al Poder Ejecutivo.

El 4 de mayo de 1995, se le solicita al Presidente de la República que pida a la Organización de las Naciones Unidas el cumplimiento irrestricto de la resolución _ 981, de 1995, referida al conflicto en la ex-Yugoslavia.

El Ministro de Relaciones Exteriores proporciona en su respuesta diversos antecedentes sobre la política del Gobierno en la materia y termina señalando que se instruirá a la Misión de Chile en Naciones Unidas para que dé a conocer la opinión de la Cámara de Diputados.

En la práctica, el recurso que permite a la Cámara de Diputados ejercer en forma más profunda sus facultades de fiscalización es la formación, conforme a su reglamento interno, de Comisiones Investigadoras. Estos órganos se ocupan, por iniciativa parlamentaria, de investigar actos administrativos irregulares específicos en todos los ámbitos del Gobierno, inclusive en el de las relaciones internacionales, como ha ocurrido en 1991 en el caso de las uvas envenenadas con cianuro en el puerto de Filadelfia, Estados Unidos de América, y en 1993, con la investigación del cumplimiento dado a los convenios de cooperación científica celebrados por Chile con la Organización Europea para la Investigación Astronómica en el Hemisferio Austral (E.S.O.).

El informe de la Comisión Investigadora del caso de las uvas envenenadas con cianuro reunió diversos antecedentes que involucran a reparticiones del Gobierno de los Estados Unidos en los hechos ilícitos investigados y concluyó que ellos afectan las normales relaciones entre Chile y los Estados Unidos de América, sentando un precedente negativo en los vínculos económicos bilaterales.

Postula dicho informe que la adecuada resolución del caso contribuirá a la confianza mutua, indispensable en la voluntad de Chile de suscribir un Acuerdo de Libre Comercio entre ambas naciones, como asimismo para propiciar y respaldar la Iniciativa de las Américas del Presidente Bush.

Además, solicita al Gobierno que otorgue protección diplomática a las personas naturales o jurídicas perjudicadas con el embargo decretado por el Gobierno norteamericano y respalda toda acción destinada a obtener una solución política, jurisdiccional o de conciliación, en especial mediante instrumentos como los previstos en el Tratado Bryan-Suárez Mujica, del año 1916, celebrado por los dos países para resolver pacíficamente sus controversias.

En el caso de la ESO, la Comisión Investigadora concluyó en diversas irregularidades de funcionamiento de la Organización Internacional, en aspectos jurídicos, laborales, científicos, tributarios, mineros y administrativos, las que fueron puestas en conocimiento del Presidente de la República para que las tuviera presente en las negociaciones de un acuerdo internacional modificatorio del convenio vigente o de uno complementario del mismo. Se agrega que si dichas negociaciones fueran inconducentes, el Gobierno debería ejercer su derecho a denunciar el convenio en cuestión.

d) Las relaciones interparlamentarias como recurso informal de cooperación en las relaciones internacionales del Estado

La participación de los Parlamentos en instituciones parlamentarias internacionales multilaterales ofrece importantes oportunidades de coadyuvar a las relaciones internacionales de sus países. Se trata de encuentros que permiten la comprensión entre líderes políticos de distintas nacionalidades en asuntos de interés común y, consecuentemente, pueden favorecer las buenas relaciones entre los Estados. Es el caso de la Unión Interparlamentaria, que al año 1995 estaba integrada por 131 Parlamentos nacionales; del Parlamento Europeo, que reúne a representantes de los quince países miembros de las Comunidades Europeas elegidos por sufragio universal; del Parlamento Latinoamericano y del Parlamento Andino o de la Comisión Parlamentaria del Mercado Común del Sur, que reúnen a parlamentarios de los Parlamentos nacionales de sus respectivos países miembros.

Aunque con distintos poderes de decisión, estas organizaciones interparlamentarias adoptan acuerdos que pueden influir directamente en el desarrollo del derecho internacional o en las relaciones entre sus Estados miembros.

Un aporte concreto de las Conferencias Interparlamentarias al desarrollo del derecho internacional lo da, por ejemplo, la XIV Conferencia Interparlamentaria

reunida en Londres el año 1906. En ella, Williams Jennings Bryan, parlamentario estadounidense, expone en forma detallada sus proposiciones para la solución pacífica de las controversias entre Estados mediante un procedimiento combinado de arbitraje e investigación. Más tarde, en su calidad de Secretario de Estado, propuso que su país celebrara con cada uno de los Estados con los cuales tenía un tratado de arbitraje convenciones que sometieran a una investigación todos los asuntos, de cualquier naturaleza y que no pudieran ser resueltos por la vía diplomática. Esta proposición permitió celebrar treinta tratados, de los cuales el primero fue suscrito con El Salvador, en 1913; luego, en 1915, fueron firmados con Argentina, Brasil y Chile.

Uno rasgo característico de estos tratados es la prohibición de declarar la guerra y de abrir las hostilidades mientras la investigación no llegue a su término, institución que más tarde será recogida en el Pacto de la Sociedad de las Naciones.²⁵

Chile y los Estados Unidos hicieron aplicación efectiva del mecanismo previsto en el tratado Bryan-Suárez Mujica, según la denominación que se le ha dado en la práctica parlamentaria chilena, para fijar el monto de la indemnización *ex-gracia* que el Gobierno de Chile pagó a los familiares del señor Orlando Letelier, asesinado en los Estados Unidos de América.

La Cámara de Diputados ha instado al Gobierno de Chile, mediante acuerdo adoptado en el 5 de enero de 1993, para que recurra a este mismo mecanismo para obtener del Gobierno de los Estados Unidos de América el pago de una indemnización por el embargo de fruta chilena en los mercados estadounidenses como consecuencia del hallazgo de uvas envenenadas con cianuro en el puerto de Filadelfia. La respuesta del Ministro de Relaciones Exteriores, junto con afirmar que ha tomado debida nota del referido acuerdo, informa que estudia con especial atención la situación planteada por la Corporación y que se harán todos los esfuerzos al respecto, en resguardo del interés nacional.

Las importancias de las relaciones del Congreso Nacional de Chile con el Parlamento Europeo para la buena marcha de las relaciones bilaterales entre Chile y los países miembros de las Comunidades Europeas ha quedado solemnemente reconocida en la Declaración sobre el establecimiento de un mecanismo de cooperación interparlamentaria entre ambos Parlamentos que el Gobierno de Chile, por una parte, y los Gobiernos de los países miembros de las Comunidades y la Comunidad misma, por la otra, suscribieron como documento anexo al Acuerdo de cooperación y futura asociación, suscrito en 1996.

Otra manifestación del valor que las relaciones interparlamentarias representan para las relaciones internacionales se encuentra en la intervención que la Cámara de Diputados de Chile solicitó al Parlamento Europeo, por acuerdo adoptado el 29 de noviembre de 1990, para lograr apoyo institucional en favor de un comercio abierto entre los países industrializados de Europa y Chile, en concordancia con las acciones emprendidas por el Gobierno de Chile en las reuniones del Grupo de Río y de las Comunidades Europeas.

El Parlamento Latinoamericano, compuesto por los Parlamentos Nacionales de América Latina y del Caribe, ha sido concebido como un instrumento eficaz

para favorecer la integración regional, según lo declaran los Gobiernos que suscribieron el tratado que lo institucionaliza. Este tratado rige en el país como ley de la República en virtud de haber cumplido con todos los trámites internos correspondientes. Ha sido promulgado por el decreto supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores _ 1.076, de 1991, y publicado en el Diario Oficial del 18 de octubre del mismo año.

Las relaciones interparlamentarias bilaterales ofrecen otro recurso de influencia en las relaciones internacionales de los Estados. Es el caso de los Grupos Interparlamentarios Binacionales creados en el seno de la Cámara de Diputados de Chile con el propósito de coadyuvar a las relaciones con las Autoridades del Sector Público y Privado en el desarrollo de los vínculos de amistad, cooperación e intercambio con los países con los cuales Chile mantiene relaciones diplomáticas.

La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana ha creado treinta de estos Grupos, con Parlamentos Nacionales de países, principalmente, latinoamericanos, europeos y asiáticos. Su antecedente internacional se encuentra en las Asociaciones de Amistad que propicia la Unión Interparlamentaria.

Uno de estos Grupos es el Grupo Interparlamentario Chileno-Argentino, reconocido como órgano de trabajo interno de los Congresos Nacionales en instrumentos suscritos el año 1991 por los Gobiernos de ambos países. En su seno se ha dado una muestra evidente del rol importante que los Parlamentos pueden desempeñar en la orientación de las relaciones internacionales de los Estados, ya que Parlamentarios integrantes del Grupo, por su propia iniciativa, convinieron los términos de un protocolo adicional al Acuerdo suscrito por los dos países para fijar la línea demarcatoria del límite internacional entre el Monte Fitz-Roy y el Cerro Daudet, el que, posteriormente, sometido a la consideración de los Gobiernos, fue definitivamente suscrito por los Presidentes de Chile y Argentina e integrado a la tramitación del Acuerdo principal, pendientes en los dos Congresos.

e) Breve alcance sobre el concepto de "diplomacia parlamentaria"

Las intervenciones parlamentarias cada día más frecuentes en los asuntos internacionales del Estado ha dado lugar a que se hable en esferas oficiales y en los medios de comunicación de una naciente "diplomacia parlamentaria", extendiendo el alcance de una expresión que nació para hacer referencia a la que se efectúa en las Conferencias Internacionales y en las Organizaciones Internacionales.

Cabe recordar que este neologismo fue usado por primera vez por el Secretario de Estado Dean Rusk, el año 1955, y que al año siguiente fue el profesor de la Universidad de Columbia, Phillip Jessup, quien le dio valor científico en un curso de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, dedicado al tema. Luego, en 1972, el profesor Michael Virally lo retomó en su obra "L'Organisation Mondiale".

Todos ellos usan el concepto para referirse a los debates y negociaciones que los representantes gubernamentales llevan a cabo en el seno de las organizaciones internacionales multilaterales, especialmente, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y sus Agencias especializadas, donde ven una combinación sui géneris de procedimientos y técnicas propios de las asambleas parlamentarias con el uso de documentos diplomáticos, como ser credenciales o poderes, tratamientos diplomáticos y cierto ceremonial.

Por otra parte, el concepto implica admitir una similitud entre el tratamiento que reciben los diplomáticos con el que las Organizaciones Internacionales convienen con el Estado sede para asegurar la independencia del personal que en ella presta servicios y la de los representantes gubernamentales que participan en sus trabajos o conferencias, sin perjuicio de que entre éstos se encuentre el Jefe de la Misión o cualquier miembro del personal diplomático que representa al Estado ante el Gobierno del país sede de la Organización o Conferencia, conforme lo reconoce la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.²⁶

Como puede verse, en la intervención parlamentaria, que ha sido motivo de este estudio, no hay representación de los gobiernos ni poder de negociación en su nombre, de manera que, en estos casos, el uso de la expresión "diplomacia parlamentaria", si no es una impropiedad, debería entenderse como un reconocimiento de la influencia creciente que los Parlamentos ejercen en el desarrollo de las relaciones internacionales de los Estados, aún cuando su conducción siga entregada a los Presidentes de la República, Jefes de Estado o Jefes de Gobierno.

III.LA INTERVENCIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN LA INCORPORACIÓN DE LOS TRATADOS AL ORDEN JURÍDICO INTERNO, CON ESPECIAL ATENCIÓN EN EL CASO DE CHILE

En su intervención en el procedimiento de incorporación de los tratados al orden jurídico interno los Parlamentos cumplen una doble función. Primero, actúan como depositarios de la soberanía popular para concurrir con el Presidente de la República, Jefe del Estado o Jefe de Gobierno a la decisión política de vincular jurídicamente al Estado con otro u otros Estados u otro sujeto de derecho internacional público, mediante la celebración de un tratado. Segundo, intervienen como Poder Legislativo para aprobar las normas que sean necesarias para dar plena aplicación al tratado en el orden interno.

a) La intervención parlamentaria en el concurso de voluntades políticas que permite la ratificación de los tratados

Por lo general los tratados obligan a las Partes Contratantes a partir de su ratificación, entendida ésta como la aprobación que le dan los órganos internos competentes para obligar internacionalmente al Estado y como el acto "por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse

por un tratado", según la define la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.²⁷

En el orden interno, originalmente la ratificación significó el derecho del monarca de aprobar lo obrado por el plenipotenciario; más tarde, con la democratización de los regímenes políticos, el derecho de aprobar los tratados negociados por los Jefes de Estados se radicó en los Parlamentos, permitiéndoles disponer de un recurso para controlar o intervenir en la política exterior de los Gobiernos. Más aún, en los regímenes de Asamblea, como los establecidos en las democracias populares de postguerra y en Suiza, es el Parlamento el órgano titular del poder de obligar al Estado.

En América Latina, la Constitución cubana es la única que adopta una fórmula de ese tipo, ya que la aprobación de los tratados le corresponde al Consejo de Ministro, órgano de Gobierno presidido por el Jefe de Estado, y la ratificación es facultad del Consejo de Estado, órgano del Poder Legislativo, radicado en la Asamblea Nacional del Poder Popular, al cual compete la suprema representación del Estado.

Pero el derecho común de la mayor parte de los Estados, incluidos los latinoamericanos, con la excepción cubana ya comentada, es que la competencia para aprobar los tratados sea compartida entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, correspondiendo a la más alta autoridad del Estado el acto internacional de ratificación, previa autorización parlamentaria, ya sea respecto de todos los tratados que ella celebre o sólo en los más importantes.

A la observación anterior, relativa a que las constituciones latinoamericanas otorgan a los Parlamentos atribuciones para ratificar o aprobar los tratados, cabría agregar que algunas sólo contemplan entre las atribuciones del Jefe del Estado las facultades de celebrar o concluir tratados sin hacer referencia expresa a la de ratificarlos. Además, ninguna emplea los conceptos de aceptación o aprobación, admitidos como sinónimos de ratificación, y tampoco el de adhesión, que permite la incorporación a un tratado multilateral a Estados que no han participado en su elaboración o no lo han firmado.

La omisión de la facultad de ratificar se explicaría por el alcance que en doctrina se ha dado a los conceptos de "celebración" o "conclusión", entendidos como sinónimos y comprensivos de las diferentes etapas del procedimiento de formación de los tratados: la negociación de sus cláusulas, la firma de su texto, su ratificación y la entrada en vigor. La idea general es que los conceptos de celebrar o concluir "significan las operaciones por las cuales un sujeto de derecho internacional estipula un compromiso respecto de otro sujeto. El acto de conclusión determina, entonces, el consentimiento definitivo de la parte interesada".²⁸

En Gran Bretaña, requieren la aprobación parlamentaria cuatro categorías de tratados: los que necesitan de una ley de implementación o de una modificación del derecho interno (por protección de las competencias legislativas exclusivas del Parlamento); los de extradición (por la posibilidad de invocar el habeas corpus); los que imponen al Estado obligaciones financieras (por protección de las

prerrogativas financieras del Parlamento), y los que importan una cesión territorial (por la importancia que tienen para el Estado y los ciudadanos).²⁹

A partir de 1924, el Gobierno británico ha adoptado la práctica de someter a la aprobación del Parlamento todos los tratados que deben ser ratificados, absteniéndose en el intertanto de cumplir las formalidades internacionales de la ratificación, a menos que después de tres semanas el Parlamento no dé a conocer su intención de abrir discusión sobre el tratado. La costumbre constitucional inglesa también consagra los acuerdos simplificados, del mismo modo que la práctica estadounidense, como se verá más adelante, puesto que no somete a los trámites internos de ratificación los acuerdos entre Gobiernos, los que contienen cláusulas que expresamente los dispensan de dichos trámites, y los acuerdos complementarios de un tratado anterior.

En los Países Bajos, la ratificación de los tratados es una prerrogativa real y la aprobación parlamentaria se supone tácitamente otorgada si dentro de 30 días las Cámaras no expresan su intención de aprobarlos.

La Constitución belga de 1831 es la primera que en los países europeos contempla la ratificación por parte del Poder Ejecutivo, previa autorización del Parlamento sólo de los tratados más importantes.

En Francia, la Constitución de 1958 ha confirmado la atribución del Presidente de la República para ratificar los tratados y sujeta a la aprobación parlamentaria sólo los de paz, de comercio, los relativos a la organización internacional, los que comprometen las finanzas del Estado, los que modifican disposiciones legales, los relativos al estado de las personas y los que implican cesión, cambio o anexión de territorio.

La aprobación parlamentaria se expresa en una ley que habilita al Presidente de la República para ratificar, sin privarlo de su facultad discrecional para apreciar la oportunidad de hacerlo.

En el régimen presidencial de los Estados Unidos de América, que como se ha dicho ha servido de modelo a los países latinoamericanos, es el Presidente de la República quien tiene la facultad de ratificar los tratados, con la intervención obligada del Senado, según lo dispone la sección 2ª de su Constitución.

En la práctica constitucional estadounidense son varios los actos internacionales en los cuales el Presidente de la República no está obligado a obtener el consentimiento del Senado y que, por lo tanto, pueden ser perfeccionados sin su aprobación, con lo cual ha dado origen a la distinción entre los *treaties* y los *executive agreements*.

Los *treaties* han pasado a ser los tratados que se someten a la aprobación del Senado y los *executive agreements* son los acuerdos internacionales que el Presidente de los Estados Unidos concluye válidamente y ejecuta sin aprobación parlamentaria. En doctrina, a estos *executive agreements* también se les denomina acuerdos en forma simplificada o acuerdos simplificados.

Executive agreements son los acuerdos militares; los acuerdos provisionales o preparatorios de tratados definitivos; los acuerdos relativos a la solución de reclamaciones de súbditos americanos contra Gobiernos extranjeros; los que se refieren al reconocimiento de Gobiernos o de nuevos Estados, y los concluidos en

virtud de una autorización dada por el Congreso, entre los que se encuentran los acuerdos postales a partir de 1792 y los acuerdos aduaneros desde 1934.

Los acuerdos comerciales internacionales que el Congreso autoriza tienen por objeto reducir e eliminar cualquier barrera o distorsión en el comercio internacional, que restringe el comercio o daña la economía nacional estadounidense. Estos acuerdos son sometidos a un procedimiento especial, conocido como *fast-track* o de vía rápida, por cuanto respecto de ellos se altera el procedimiento legislativo normal. En lo fundamental, no pueden ser modificados por las leyes de implementación y tampoco puede ser suspendida su aplicación por decisión parlamentaria. El último acuerdo de este tipo ha sido el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN o NAFTA, según se use su sigla española o inglesa).³⁰

b) La intervención del Congreso Nacional de Chile en el concurso de voluntades políticas que permiten la ratificación de los tratados

En el ordenamiento constitucional chileno la intervención parlamentaria en el procedimiento de ratificación de los tratados internacionales está regulada por las normas que fijan las atribuciones especiales del Presidente de la República y las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional.

Según ellas, es atribución especial del Presidente de la República llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que debe someterlos a la aprobación del Congreso Nacional antes de ratificarlos, con excepción de los que celebre para dar cumplimiento a un tratado en vigor, a menos que las normas del nuevo tratado incidan en materias propias de ley.

Por su parte, el Congreso Nacional tiene atribuciones exclusivas para aprobarlos o desecharlos. No tiene facultades para modificar o adicionar el tratado concluido por el Presidente de la República, no obstante que en su pronunciamiento deba someterse a los trámites de una ley, ámbito en el que sí tiene el poder de enmienda.³¹

En lo sustancial, este procedimiento se sigue desde la Constitución Política de 1828, con los perfeccionamientos que, principalmente, le han introducido las diferentes constituciones, con el objeto de disponer, por una parte, que el Congreso Nacional debe someter los tratados a los trámites de la ley, y señalar, por otra, cuales son los tratados que quedan excluidos de la aprobación parlamentaria. Además, los precedentes parlamentarios, mientras muestran una tendencia a dar una aplicación extensiva al concepto de tratado para los efectos de su aprobación constitucional en materia de reservas parlamentarias a los tratados, no han sido uniformes como para entender que han logrado definir un aspecto procesal no regulado por la Constitución.

b.1) El Congreso Nacional expresa su voluntad de aprobar los tratados conforme a los trámites de la ley

En la Constitución Política de 1925 se introdujo la enmienda que dispuso que en la adopción de sus acuerdos, entre los que se contemplan los relativos a los tratados, el Congreso Nacional debe observar los trámites de la ley.³²

Con tal innovación se quiso dejar establecido que, en estos casos, la Cámara de Diputados y el Senado deciden, separadamente, sobre la aprobación o rechazo de un tratado, sin que sea necesaria su reunión en Congreso Pleno.³³

La Constitución Política de 1980 innovó al exigir la observancia de los trámites de la ley sólo para la aprobación de los tratados, lo que a nuestro parecer implica efectos que no se producen en el despacho de la ley. Desde luego, el concurso de voluntades entre las Cámaras, que produce el acuerdo aprobatorio del Congreso Nacional, sólo se podría lograr en el primero y segundo trámites constitucionales. No habría lugar a más tramitación si el proyecto de acuerdo es rechazado en la Cámara de origen ni ocasión al régimen de insistencias para el caso en que el proyecto de acuerdo aprobado por la Cámara de origen, en los mismos términos propuestos por el Presidente de la República, es rechazado por la Cámara revisora, dado que en ambas situaciones no se habría producido el acuerdo del Congreso Nacional.

En seguida, como en la votación de los proyectos de acuerdo se decide por la aprobación o el rechazo en votación única, sin distinguir entre votación general y particular, tampoco procedería que el Presidente de la República solicite, como en la tramitación de la ley, que el proyecto de acuerdo rechazado en general en la Cámara de origen pase a la otra Cámara con el objeto de que, si ella lo aprueba por los dos tercios de sus miembros presentes, vuelva a la de origen donde sólo se consideraría definitivamente desechado si ésta lo rechaza nuevamente, pero ahora con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.³⁴

Sin embargo, la observancia de los trámites de la ley permite, por una parte, que el Presidente de la República solicite su despacho con la urgencia que permite la Constitución Política, y, por otra parte, hace posible que el Jefe del Estado formule indicación para agregar a la decisión del Congreso Nacional las modificaciones que las Partes Contratantes han acordado introducirle a un tratado en tramitación, mediante un protocolo, acuerdo adicional o canje de notas, con el objeto de salvar objeciones parlamentarias que impiden su aprobación en los términos originalmente pactados. En tal caso, la tramitación en el Congreso Nacional podría dar lugar a un tercer trámite constitucional en la Cámara de origen si la enmienda es propuesta por el Presidente de la República durante la discusión que lleva a cabo la Cámara revisora.

Si en el tercer trámite no se produce acuerdo entre las Cámaras sobre el tratado y su enmienda, la tramitación parlamentaria termina sin acuerdo del Congreso Nacional, y, por ende, con el rechazo del tratado, a menos que se convenga en la constitución de una Comisión Mixta de Diputados y Senadores que resuelva sus divergencias mediante una reserva que permitiría la aprobación del tratado.

También daría lugar a un tercer trámite y, eventualmente, a la constitución de una Comisión Mixta, si entre las Cámaras no hay acuerdo, total o parcialmente, sobre las reservas con que una u otra aprueba el tratado. Más adelante, nos

ocuparemos de la fundamentación jurídica de las reservas de origen parlamentario.

Por otro lado, los proyectos de acuerdo que someten un tratado a la consideración del Congreso Nacional pueden, como regla general, iniciar su tramitación parlamentaria indistintamente en la Cámara de Diputados o en el Senado; sin embargo, en algunos casos, y como consecuencia de la norma que ordena darles la tramitación de la ley, deberían iniciarse en la Cámara de Diputados aquellos que incidan en materias legales en las que la Constitución Política exige que los proyectos de ley tengan su origen en ella, particularmente los tratados que contemplan normas relativas a tributos de cualquier naturaleza, o que incidan en los presupuestos de la administración pública.³⁵

En virtud del principio que somete los tratados a los trámites de la ley, la práctica parlamentaria ha sido uniforme a partir del año 1990, en exigir los quórum de aprobación de las leyes en la votación de los proyectos de acuerdo respectivos, según si las normas del tratado inciden en materias que la Constitución ordena regular por ley común o por normas orgánico constitucionales o de quórum calificado. De manera que exige, según los respectivos casos, el voto favorable de las cuatro séptimas partes de los Diputados o Senadores en ejercicio, la mayoría absoluta de los que estén en ejercicio, o la mayoría de los presentes de cada Cámara, entendiendo, en éste caso, que las Cámaras no pueden adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio.³⁶

Esta manera de proceder ha debido conciliarse, en la práctica parlamentaria, con la alternativas de aprobación o rechazo que tiene el Congreso Nacional frente a un tratado. Ellas se obtienen con la votación del artículo único del proyecto de acuerdo y no con la votación separada de cada uno de los artículos del tratado, como en la ley. La indivisibilidad de la votación ha impuesto la práctica de exigir el quórum de las leyes orgánico constitucionales o de quórum calificado para la aprobación de tratados que regulan materias propias de ése tipo de leyes conjuntamente con otras de ley común, de manera que el tratado, una vez que sea incorporado el orden jurídico interno, pueda producir sus efectos normativos en la materia que ha requerido el quórum especial. Es el procedimiento adecuado para evitar un vicio de constitucionalidad formal.

b.2) Tratados internacionales que vinculan al país sin aprobación parlamentaria

Una importante innovación de la Constitución Política de 1980 ha sido el reconocimiento de los tratados internacionales que la doctrina y la jurisprudencia reconocen como acuerdos simplificados. Estos habían tenido aceptación generalizada, en la práctica y en la jurisprudencia administrativa chilena, durante la vigencia de la Constitución Política de 1925, a propósito de los acuerdos que el Presidente de la República celebra, por una parte, en cumplimiento de tratados ya aprobados por el Congreso Nacional o de una autorización legal expresa, y, por otra parte, en el ejercicio de sus potestades reglamentarias y administrativas.

Pues bien, la Constitución Política de 1980 sólo excluyó de la aprobación parlamentaria las medidas o acuerdos que celebre el Presidente de la República para dar cumplimiento a un tratado en vigor, a condición que dichas medidas o acuerdos no incidan en materias reservadas al dominio de la ley; esto es, admite que el Estado pueda ser obligado por acuerdos internacionales que se perfeccionan por su sola firma o por el canje de los instrumentos que los constituyen y que en el orden interno sean puestos en vigencia sólo por decisión del Presidente de la República.³⁷

Es un concepto de acuerdo simplificado que se distingue del admitido en la doctrina tradicional en cuanto el elemento que lo determina no es la ausencia del trámite de ratificación sino la ausencia de aprobación parlamentaria en razón de su contenido normativo, cualesquiera que hayan sido las formalidades de su celebración y las convenidas para su vigencia internacional. De este modo, un acuerdo de ejecución, celebrado sin cláusula de ratificación, requerirá aprobación parlamentaria si sus normas inciden en materias reservadas a la regulación por ley; en cambio, si el acuerdo no tiene por objeto el cumplimiento de un tratado anterior vigente, requerirá de dicha aprobación aún cuando sus normas sean propias de la potestad reglamentaria y no contemple tal cláusula.

En el origen de esta innovación está la aceptación por el constituyente de una práctica internacional que se impuso en el país, como en otros, a partir de la experiencia estadounidense de los "*executive agreements*".

En la Constitución Política de Costa Rica quedan liberados de la aprobación parlamentaria y, por ende, pueden ser considerados como "*executive agreements*" los protocolos de menor rango derivados de tratados públicos o convenios aprobados por la Asamblea Legislativa, cuando estos autoricen de modo expreso tal derivación (Inciso tercero del _ 4 del artículo 121).

En la Constitución Política de Venezuela no necesitan aprobación parlamentaria los tratados que ejecuten o perfeccionen obligaciones preexistentes de la República; los que apliquen principios expresamente reconocidos por la República; los que ejecuten actos ordinarios en las relaciones internacionales, y los que importen el ejercicio de atribuciones que la ley atribuye exclusivamente al Poder Ejecutivo (artículo 128).

Respecto de los alcances de la innovación introducida en esta materia por la Constitución Política chilena de 1980, han surgido, sin embargo, discrepancias en la jurisprudencia administrativa. De un lado, la Dirección Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores sostiene que el Presidente de la República puede celebrar acuerdos simplificados en las tres situaciones antes señaladas, principalmente en el ejercicio de su potestad reglamentaria, y que, por ello, no necesita de aprobación parlamentaria para darles cumplimiento, fundada, principalmente, en la amplitud que dicha potestad tiene en la nueva Constitución.³⁸

Por otro lado, la Contraloría General de la República, el órgano constitucional autónomo encargado de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos del Gobierno, interpreta restrictivamente la Constitución Política de 1980 y concluye que los únicos tratados internacionales excluidos de dicha

aprobación son los que tienen por objeto dar cumplimiento a tratados vigentes y cuyas normas no invaden el campo de la ley, y que, por tanto, los acuerdos internacionales que no tienen ese fundamento jurídico deben ser aprobados por el Congreso Nacional, aún cuando sus normas sean del dominio de las potestades reglamentaria y administrativas del Presidente de la República.

Frente a estas discrepancias el Presidente de la República no ha recurrido al Tribunal Constitucional para que dirima la controversia de constitucionalidad planteada con el Organismo Contralor, como se lo permite el _ 6 del artículo 82 de la Carta Fundamental, y, junto con formular reserva de sus facultades, se ha allanado a solicitar la aprobación del Congreso Nacional de diversos tratados que sin ser acuerdos de ejecución sólo contienen disposiciones programáticas que, a juicio del Gobierno, no imponen al Estado compromisos de exigencia inmediata en materias propias de ley y cuya vigencia se ha convenido a partir de su firma o del intercambio de las notas diplomáticas que los constituyen. Lo mismo ha ocurrido con resoluciones de organizaciones internacionales que modifican tratados multilaterales en aspectos de menor entidad jurídica, que propiamente no son del dominio legal.

Entre los tratados que la Contraloría General de la República no ha aceptado la omisión del trámite parlamentario, se encuentran los siguientes:

— El memorándum de entendimiento entre el Gobierno de Chile y el Gobierno de Indonesia sobre cooperación en el ámbito de la información, suscrito el 18 de agosto de 1993, no cursado porque, atendida su naturaleza, él debe ser aprobado por el Congreso Nacional antes de su ratificación.

Efectivamente, este instrumento es un tratado que no tiene por objeto dar cumplimiento a otro anterior vigente; sus disposiciones otorgan facultades al Ministerio Secretaría General de Gobierno no contempladas en su ley orgánica, y conforme a la Constitución Política de 1980, las atribuciones de los servicios públicos se determinan por ley. El Congreso Nacional procedió, en consecuencia, a prestar su aprobación constitucional del referido memorándum de entendimiento.

— El Acuerdo suscrito el 1º de octubre de 1990 por el Gobierno de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos de América para establecer el Consejo sobre el Comercio y la Inversión, devuelto por la Contraloría General de la República al Presidente de la República por cuanto los convenios internacionales que no se fundamentan en otro anterior deben siempre contar con la aprobación del Congreso Nacional.

A propósito de este caso, cabe citar el Memorándum de Entendimiento suscrito el 3 de junio de 1991, entre el Gobierno de Chile y el Gobierno de Canadá con un propósito análogo al del Acuerdo anterior: establecer un Consejo Conjunto sobre la Economía y el Comercio, cuya puesta en vigencia por la vía administrativa, sin aprobación parlamentaria previa, fue posible por tener como fundamento el Convenio Comercial celebrado por ambos Gobiernos en el año

1941 y vigente desde el año 1944, en virtud de su publicación en el Diario Oficial del 10 de junio del mismo año.

— Por último en esta enumeración de casos, se puede citar la devolución del decreto supremo que disponía la incorporación al orden interno del Protocolo de Enmiendas a los artículos II y V de la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas, de 1946, adoptado por los Gobiernos Contratantes, con fecha 19 de noviembre de 1956, por cuanto dicho protocolo, atendida su naturaleza, debía ser aprobado por el Congreso Nacional, con arreglo a las normas constitucionales pertinentes, trámite que, en su oportunidad, se cumplió respecto de la convención internacional que se modifica.

Al respecto, cabe señalar que, en el ordenamiento jurídico chileno, los tratados aprobados por el Congreso Nacional, ratificados por el Presidente de la República, promulgados y publicados en el Diario Oficial tienen la fuerza de ley y, por ende, su modificación sólo puede ordenarse por normas de igual rango, como el que debían alcanzar las enmiendas cuya puesta en vigencia por la vía administrativa no fue posible. De ahí que ellas, en definitiva, debieron ser sometidas a la aprobación parlamentaria.³⁹

En la práctica constitucional chilena, los acuerdos simplificados han adquirido especial importancia en la ejecución de los Tratados de Montevideo, de 1960 y de 1980, constitutivos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), respectivamente, bajo cuyo amparo han sido puestos en ejecución en el orden interno, sin aprobación parlamentaria, el Acuerdo de Integración Subregional Andina, también conocido como Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena; diversos acuerdos de alcance parcial y acuerdos de complementación económica entre los países miembros de ALADI.

Recientemente, sin embargo, debió ser sometido a la tramitación parlamentaria el Acuerdo de Asociación de Chile con el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), no obstante ser un acuerdo celebrado en el marco del Tratado de Montevideo de 1980, principalmente en consideración a las desgravaciones arancelarias en él convenidas y a las facultades conferidas al órgano de administración del Acuerdo, materias que en el orden constitucional chileno actualmente vigente son propias de ley.

En 1994, el Presidente de la República intentó resolver definitivamente tal controversia proponiendo al Congreso Nacional una reforma constitucional, entre otras, con el objeto de permitirle poner en ejecución, sin aprobación parlamentaria, los acuerdos internacionales que celebre en virtud de una ley que los autorice o en ejercicio de su potestad reglamentaria, la que no fue aprobada por el Congreso Nacional solamente por haber sido planteada conjuntamente con otras que no contaron con el respaldo político suficiente para la aprobación de la totalidad de las reformas (Boletín _ 1328-07).

El mismo año, fue presentada en el Senado una moción para agregar una norma a la Constitución Política con el objeto de precisar que las medidas o

acuerdos que el Presidente de la República celebre para dar cumplimiento a tratados vigentes deberán ser siempre sometidos a la consideración del Congreso Nacional, aún cuando no incidan en materias de ley, si ellos se refieren a fronteras o límites terrestres, marítimos o aéreos o al uso del territorio, las aguas y el espacio. Se agrega que si se trata de someter un asunto a arbitraje, la proposición del Presidente de la República deberá contener el nombre de los árbitros, la cláusula de compromiso, el procedimiento a seguir y los recursos que se puedan interponer contra el fallo, o la circunstancia de no existir recursos (Moción de los Senadores señores Diez, Horvath y Otero. Boletín _ 1427-07).

Finalmente, en 1996, fueron presentadas en el Senado dos mociones para modificar la Constitución Política con el objeto de agregar a los acuerdos no sujetos al trámite de aprobación parlamentaria los que el Presidente de la República celebre a requerimiento del Congreso Nacional dentro del marco de un tratado internacional. La aprobación de estas proposiciones importaría reconocer un poder de iniciativa parlamentaria en materia de tratados internacionales que no tiene precedentes en la historia constitucional chilena (Mociones de los Senadores señores Bitar y Valdés. Boletines _s 1877-07 y 1898-07, respectivamente).

b.3) La extensión del concepto de tratado en las prácticas constitucionales chilenas

Un aspecto en el que la práctica constitucional de los últimos años ha innovado es en la amplitud del concepto de tratado que se ha adoptado al someter a la aprobación parlamentaria acuerdos internacionales que en estricto derecho no quedan comprendidos en él.

Hasta la incorporación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados al orden jurídico interno, no hubo en el derecho interno chileno una definición legal del concepto de tratado internacional, de manera que para los efectos de la aprobación parlamentaria de estos instrumentos siempre se entendió que el Congreso Nacional aprueba o desecha los tratados que el Estado de Chile, representado por el Presidente de la República, celebra con Estados o con organizaciones internacionales intergubernamentales dotadas de personalidad jurídica de derecho internacional público.⁴⁰

Concordantemente, quedaban excluidos los acuerdos entre Estados y sujetos de derecho interno, como son, por ejemplo, las empresas multinacionales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones internacionales de partidos políticos, las iglesias, etc.⁴¹

Sin embargo, el año 1985 y el año 1997, el Gobierno de Chile ha celebrado sendos acuerdos con el Comité Internacional de la Cruz Roja (C.I.C.R.). El primero, promulgado en el país como ley de la República, por el decreto supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores _ 82, de 1986, y publicado en el Diario Oficial del 3 de marzo del mismo año, regula el funcionamiento de la Oficina del Representante Permanente del C.I.C.R. en el país, y el segundo, perfecciona los mecanismos de cooperación entre el Gobierno de Chile y el C.I.C.R.

Lo anterior, no obstante que el C.I.C.R. es una organización internacional no gubernamental, independiente de los Gobiernos, integrada por 25 ciudadanos suizos, elegidos cada tres años, constituida como una asociación privada, dotada de personalidad jurídica de derecho interno, regida por el Código Civil Suizo, según lo dispone su Estatuto.

Precisamente, la falta de personalidad de derecho internacional público del C.I.C.R. le impide, por un lado, convocar las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja, lo que hace el Gobierno de la Confederación Suiza, y, por otro lado, sus "Delegados", además de no tener el carácter de funcionarios internacionales, deben viajar al extranjero con pasaporte diplomático suizo, porque el C.I.C.R. no tiene facultades para extender los documentos de viaje que las organizaciones internacionales intergubernamentales pueden otorgar a sus funcionarios.

En estas condiciones, estos acuerdos internacionales debieron haber sido sancionados por ley; sin embargo, la práctica ha reiterado su aprobación parlamentaria mediante los procedimientos constitucionales establecidos para la aprobación de los tratados, lo que constituiría un importante aporte al desarrollo del derecho internacional al extender el concepto de tratado a los acuerdos celebrados con organizaciones no gubernamentales que ejercen competencias internacionales reconocidas por un tratado, como son las funciones humanitarias que cumple el C.I.C.R. en los conflictos armados internacionales e internos, en conformidad con los Convenios de Ginebra de 1949, y sus Protocolos Adicionales.

Para este efecto, serviría de fundamento la teoría de los poderes implícitos que formulara el 11 de abril de 1949 la Corte Internacional de Justicia, en su opinión consultiva sobre la reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, al deducir que de dichos Convenios se desprende el poder que los Estados Partes reconocerían al C.I.C.R. para celebrar acuerdos internacionales, en la medida en que son necesarios para el cumplimiento de sus funciones humanitarias.⁴²

También se ha producido una situación especial con los acuerdos celebrados por Chile con la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), que administra territorios con autonomía política, pero sin los atributos de un Estado. Mediante el primero se le otorgan inmunidades y privilegios a su Oficina de Información en Chile, y el segundo es el memorándum de entendimiento entre el Gobierno de Chile y la OLP relativo a la cooperación científica, técnica, cultural y educativa.

Los referidos instrumentos fueron aprobados como tratados internacionales, ratificados y promulgados como leyes de la República por los decretos supremos _ 1.414, de 1993, y _ 1.866, de 1997, publicados en el Diario Oficial de los días 24 de diciembre de 1993 y 20 de mayo de 1997, respectivamente. En estos casos, el estatuto que rige la Autoridad de los Territorios Autónomos de Palestina, convenido entre el Estado de Israel y la OLP sirve de fundamento jurídico internacional a dichos acuerdos, por cuanto en él se reconoce a la OLP el derecho a celebrar acuerdos de cooperación con Estados en los ámbitos señalados.

b.4) Las reservas a los tratados en las prácticas parlamentarias chilenas

La práctica constitucional chilena no ha sido uniforme para resolver el problema de las atribuciones del Congreso Nacional para aprobar los tratados internacionales con reservas. Para negar esta posibilidad se afirma que a las Cámaras les está vedado introducir modificaciones al texto de los tratados o interpretar el alcance de sus disposiciones por la vía de las reservas o de las declaraciones interpretativas, ya que la Constitución Política les concede atribuciones sólo para aprobarlos o desecharlos. Se agrega que dichas reservas o declaraciones invaden las atribuciones especiales del Presidente de la República para negociar, concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país.

Recientemente, no han sido aceptadas estas reservas incluso en casos en que Parlamentarios y representantes del Gobierno han concordado el texto correspondiente. Sólo se ha admitido que el Congreso Nacional transmita sus opiniones para ser tenidas presente por el Presidente de la República al momento de ratificar.

El análisis del fundamento jurídico de las reservas y la naturaleza no legislativa del acto de aprobación de los tratados permite, sin embargo, orientar el debate en un sentido favorable a las facultades del Congreso Nacional en esta materia.

En primer término, es necesario recordar que en doctrina se sostiene que las reservas son actos inherentes a la soberanía nacional de los Estados, y que como tales constituyen para ellos el ejercicio de un derecho. Así como los Estados tienen el derecho soberano a celebrar tratados, también lo tienen para aceptar estos tratados con las limitaciones, salvedades o reservas que soberanamente estimen conveniente. Este es el fundamento de la Convención Panamericana sobre el Derecho de los Tratados, suscrita en 1928, en la Sexta Conferencia Internacional Americana, al declarar en su artículo 7, que las reservas son actos inherentes a la soberanía nacional y como tales constituyen el ejercicio de un derecho que no viola ninguna disposición o buena forma internacional.⁴³

Opiniones análogas se manifestaron durante los debates de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados. Es así como se expresó, por ejemplo, que el derecho a formular reservas emana del derecho soberano de los Estados a defender las peculiaridades de sus distintos sistemas jurídicos (Delegados de la URSS); que todos los Estados gozan del derecho soberano de formular reservas en el momento de la firma o de la ratificación, adhesión o aprobación y que la reserva es un medio de restablecer el principio de la igualdad soberana de los Estados alterado en las Conferencias internacionales por decisiones de mayoría (Perú).⁴⁴

Lo interesante de esta posición doctrinaria es que ella encuentra asidero en la práctica de los Estados. Por ello se señala que las reservas suelen formularse en tres ocasiones distintas:

— En el momento en que los Delegados proceden a firmar el instrumento internacional en el seno de la Conferencia;

— En el momento en que el Parlamento del respectivo Estado manifiesta su aprobación, lo cual constituye casi siempre un trámite constitucional indispensable, y

— En el momento del depósito de las ratificaciones u otros documentos mediante los cuales el Estado puede obligarse.

A propósito de las reservas formuladas al momento de la ratificación se afirma que "Es frecuente que se plantee en esta oportunidad debido a razones constitucionales que posibilitan al legislativo formularlas cuando se somete el tratado a su aprobación" y se agrega "Estamos aquí ante la situación que se puede dar en la tramitación de la aprobación en nuestro Congreso".⁴⁵

Las reservas formuladas al suscribir o al ratificar corresponden a actos regidos por el Derecho Internacional en los que el Presidente de la República, en su condición de titular del poder de representar internacionalmente al Estado, manifiesta su decisión de obligarlo; en cambio, cuando el Parlamento la formula, lo hace en actos regidos por el Derecho Constitucional y en su condición de depositario de la soberanía nacional. En este caso, como el Congreso Nacional no tiene facultades para representar internacionalmente al Estado, su reserva se manifiesta como una proposición al Presidente de la República, quien puede desestimarla si, en el ejercicio de sus facultades discrecionales para conducir las relaciones internacionales, la juzga inconveniente para los intereses del país, pero, en virtud del principio de la independencia de los Poderes del Estado, no puede oponerse a que se exprese la voluntad parlamentaria.

Análoga discusión jurídica se ha planteado en la República Argentina a propósito de que su Parlamento, como regla general, también tiene facultades sólo para aprobar o desechar los tratados, sin poder modificarlos, excepto los tratados referidos a límites. A propósito de la materia en análisis, se admite que el Congreso de la Nación Argentina puede "sugerir al Presidente de la República la formulación de reservas o declaraciones interpretativas que no deben confundirse con las modificaciones al tratado, pues estas últimas requieren un nuevo consenso por parte del otro Estado al implicar un tratado distinto, mientras que las reservas y declaraciones interpretativas sólo tienden a limitar los efectos del tratado con respecto a quien las formula pero no alteran el texto del mismo".⁴⁶

Un testimonio afirmativo reciente de tal posibilidad se ha producido con la aprobación parlamentaria argentina de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Por ley _ 24.543, de 1995, el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, disponen que al depósito del instrumento de ratificación el Poder Ejecutivo Nacional deberá formular las declaraciones que se contemplan en el artículo 2 de la ley.

En la historia del Poder Legislativo chileno, comprendido el período en que fue ejercido por la Junta de Gobierno, se registran diversos precedentes que

contribuyen a mostrar que las reservas pueden tener origen en iniciativas del legislador, aún contrariando la opinión del Ejecutivo.

Los primeros que se recuerdan vienen de la aprobación de la Convención de Derecho Internacional Privado y del Código de Derecho Internacional Privado, oportunidades en las que el Congreso Nacional modificó la reserva formulada a la Convención por los representantes gubernamentales en la Conferencia respectiva y aprobó el Código con una reserva no propuesta al Parlamento por el Presidente de la República ni formulada por sus plenipotenciarios al firmar dichos instrumentos internacionales.⁴⁷

Estos ejemplos adquieren especial relevancia si se tiene presente que las decisiones del Congreso Nacional se adoptaron después de oír el informe favorable de la Corte Suprema y otros altos organismos del Estado. Además, el decreto supremo promulgatorio de la Convención hace expresa mención de que el Congreso la aprobó con reserva.⁴⁸

Otro precedente de importancia se produce durante la discusión parlamentaria de la Carta de las Naciones, ocasión en la que un Senador propuso que ésta fuera aprobada con reserva, a lo que se opuso el Ministro de Relaciones Exteriores de la época, no porque el Congreso Nacional careciera de facultades para ello, sino que por los inconvenientes políticos internacionales que su aprobación acarrearía para el Gobierno.⁴⁹

Por último, un precedente producido durante la vigencia de la Constitución Política de 1980. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados fue aprobada por la Junta de Gobierno con dos reservas que tuvieron su origen en iniciativa de quienes en la época ejercían las potestades legislativas, una relativa a la inmutabilidad de los tratados y la otra referida al cambio de circunstancias como causal de retiro o término de un tratado.

De manera que, por su fundamento jurídico y por los precedentes reiterados, puede sostenerse que el Congreso Nacional puede proponer reservas a los tratados, las que el Presidente de la República podrá apreciar discrecionalmente de acuerdo con lo que estime conveniente para los intereses del país y atendido a que el acto de aprobación parlamentaria de los tratados, por su naturaleza no legislativa, no tiene fuerza obligatoria.

La doctrina ha sostenido, a propósito de esto último, que la atribución exclusiva del Congreso Nacional para aprobar o desechar los tratados conforme a los trámites de una ley no significa que el Acuerdo deba someterse a todos los trámites de una ley, ya que es indiscutible que algunos de ellos no proceden en tal caso, como, por ejemplo, el derecho de iniciativa del legislador como se reconoce para la ley; tampoco se admite el derecho a modificar o adicionar el texto del tratado que se le ha propuesto aprobar. Por su parte, el Jefe del Estado no está obligado a ratificar el tratado aprobado por el Congreso, así como no está obligado a promulgar y publicar el acuerdo parlamentario respectivo ni puede vetarlo, como ocurre con los proyectos de ley.

Agrega que la decisión parlamentaria recaída en un tratado no es un acto legislativo sino un acto de co-administración o una formalidad habilitante que autoriza la Constitución Política de conformidad con el principio del equilibrio de

poderes, porque sin ella el tratado no podría ser ratificado y no podría, por lo tanto, adquirir valor jurídico. En este sentido no es un acto legislativo.⁵⁰

Finalmente, la interpretación armónica y útil de las disposiciones constitucionales permite sostener que el Congreso Nacional debe cuidar que de un tratado no resulten compromisos que afecten gravemente el honor o la seguridad de la Nación así como impedir la incorporación al orden normativo interno de disposiciones que estén en pugna con la Constitución Política o con leyes preexistentes cuya aplicabilidad el legislador no está de acuerdo en modificar. En ambos aspectos, el Congreso Nacional y el Presidente de la República comparten responsabilidades.

En el primero, no sería justo políticamente que el Congreso Nacional pretendiera acusar constitucionalmente al Presidente de la República por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación si al momento de aprobar el tratado correspondiente guardó silencio acerca de los efectos que su vigencia produciría al país. En el segundo, su silencio importaría una renuncia al ejercicio de la soberanía legislativa, que es de la esencia del Congreso Nacional.

La práctica constitucional comparada y la doctrina proporcionan casos concretos y argumentos precisos que favorecen la posibilidad de que los Parlamentos puedan formular sus reservas al momento de sancionar un tratado, aun cuando no dispongan de facultades constitucionales expresas para ello.

Uno de ellos se da en el Congreso de los Estados Unidos de América a propósito de la incorporación de este país al Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional. El 27 de enero de 1926 el Senado aprueba la adhesión a dicho instrumento, pero en una resolución que contenía cinco reservas a cuya previa aceptación debía quedar subordinada la misma. Las negociaciones internacionales que siguieron a estas reservas no fueron, en definitiva, suficientes para lograr la ratificación estadounidenses, pero el precedente parlamentario quedó establecido.⁵¹

En Argentina ya se ha señalado el caso reciente de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, pero también se cita lo ocurrido con el tratado de límites celebrado con Bolivia en 1889, en que el Congreso argentino le introdujo, en 1893, una modificación que Bolivia aceptó en las negociaciones posteriores, permitiendo que en definitiva fuera aprobado por la ley _ 4090, de 1902.

En la doctrina colombiana se reconoce que el Congreso debe limitarse a aprobar o a improbar el tratado, sin introducirle modificaciones, pero se juzga conveniente que el Presidente de la República y su Ministro de Relaciones Exteriores comuniquen las reservas que proyectan formular, con el objeto de permitir un mejor control parlamentario sobre los tratados, pues de lo contrario se pueden dar ratificaciones que alteren los alcances de la autorización dada por el Congreso.

En Brasil, a propósito de las limitaciones de las facultades del Congreso en la aprobación de los tratados, se afirma que en el caso de las convenciones multilaterales que prevén la posibilidad de formular reservas, el Congreso puede presentar al Presidente de la República sugerencias en ese sentido, quien se

abstendrá de ratificar si no concuerda con ellas. Se agrega que lo mismo vale para los casos de adhesión.⁵²

Por otra parte, volviendo a la normativa chilena, el artículo 66 de la Constitución Política, entre los trámites de formación de la ley, a los cuales debe sujetarse la aprobación de los tratados, permite adicionar o corregir un proyecto, sin distinguir si se trata de un proyecto de ley o de un proyecto de acuerdo, se sostiene que el Congreso Nacional también puede solicitar al Presidente de la República que modifique, adicione o retire las reservas que proponga en los proyectos de acuerdo correspondientes.⁵³

Para tales efectos, cabría recordar que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados rige en el país como ley de la República y que como tal corresponde al Congreso Nacional observarla. Entonces, haciendo aplicación de su artículo 19, podría objetar al Presidente de la República reservas que no estén permitidas por el tratado o que sean incompatible con el objeto y fin del tratado.

c) La obligación de los Parlamentos de legislar para permitir el cumplimiento de los tratados incorporados al orden jurídico interno

A partir del canje o depósito de los instrumentos de ratificación o del cumplimiento de las formalidades convenidas para perfeccionar el acuerdo de voluntades entre las Partes Contratantes, el tratado entra en vigor e impone a éstas, como efecto primordial, la obligación de darle cumplimiento de buena fe, tanto en el orden internacional como en el interno, conforme al principio *pacta sunt servanda*, codificado por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.⁵⁴

Esta obligación de cumplir lealmente lo pactado, de respetar la palabra empeñada pesa sobre el Estado como sujeto de derecho internacional y sobre cada uno de sus órganos y personas naturales y jurídicas sometidas a su jurisdicción.

El derecho internacional no impone a los Estados una modalidad determinada para hacer efectivas las disposiciones del tratado en su derecho interno. Cada Estado es soberano para determinarlas en su constitución, en su legislación o en su práctica judicial o administrativa. Es el orden jurídico interno el que debe adaptarse al tratado y no el tratado al orden jurídico interno. Este es el sentido práctico del principio que recoge la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados al disponer que los Estados no puedan invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.⁵⁵

El Estado, en el ejercicio de su autonomía constitucional, determina el procedimiento de incorporación del tratado a su derecho interno, cualquiera que sea la orientación doctrinaria de su sistema jurídico acerca de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno. En doctrina se afirma que los gobiernos en realidad proceden a la introducción no por conformarse a una u otra teoría, sino por motivos esencialmente prácticos. En primer término, para resguardar los intereses de los individuos y, en seguida, para darse un plazo, en el límite de la buena fe, que puede serles útil antes de dar un efecto concreto al tratado.⁵⁶

En Gran Bretaña, donde el derecho internacional consuetudinario es parte del derecho del Reino ("*International Law is a part of the Law of the Land*"), se requiere que el Parlamento dicte una ley que reproduzca el texto del tratado poniéndolo en vigor en el orden interno.

En los Estados Unidos el acto de introducción se cumple mediante una "*proclamation*" presidencial acompañada de las disposiciones del tratado.

En Francia, hasta la Constitución de 1946, el acto de "promulgación" del Presidente de la República que disponía la plena y entera ejecución del tratado bastaba para incorporarlo al orden interno con fuerza ley, sin necesidad de otras disposiciones legales; actualmente, en la Constitución de 1958, el tratado adquiere, desde su "publicación", una autoridad superior a la de las leyes, a condición de su aplicación por la otra Parte.⁵⁷

En América Latina la aprobación parlamentaria de los tratados y la exigencia de un acto especial de promulgación o publicación por parte del Órgano Ejecutivo para incorporarlos al orden interno son la regla, con excepción de las Constituciones de Honduras, Paraguay y Perú que los declaran formar parte del derecho nacional por el sólo hecho de su ratificación.⁵⁸

Una vez que el tratado es incorporado al orden jurídico interno, su observancia es obligatoria para los órganos e individuos del Estado, incluidos los Parlamentos. A ellos les corresponderá legislar para permitir el adecuado cumplimiento de las obligaciones que el tratado impone al Estado y si no lo hicieren o si las leyes que dicten son incompatibles o insuficientes para tal efecto, generarán su responsabilidad internacional.

Tratándose del derecho derivado de un proceso de integración consagrado en un tratado marco (resoluciones o decisiones de su órgano político), éste es obligatorio desde la publicación de la resolución respectiva en una Gaceta Oficial propia del esquema de integración, como es el caso de las Unión Europea y del Grupo Andino, establecido en el Acuerdo de Cartagena y sus modificaciones posteriores. También es el caso del MERCOSUR, el que tiene un sistema especial de entrada en vigencia de su derecho derivado regulado en el Protocolo de Ouro Preto.

Cabe recordar que la jurisprudencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional no aceptó que un Estado pudiera alegar que el incumplimiento de sus obligaciones internacionales o la violación de un tratado internacional se debía a su Constitución o a los actos u omisiones de sus órganos legislativos, judiciales o administrativos, o de algún cuerpo autónomo bajo su dirección.

Afirmó, además, que el Estado que contrae obligaciones internacionales está obligado a hacer en su derecho interno las modificaciones que sean necesarias para cumplirlas.

También se cita el laudo arbitral dictado en el caso Shufeldt, entre los Estados Unidos de América y Guatemala, como una confirmación de la responsabilidad interna del Estado por la dictación de una norma legal interna contraria al derecho internacional, responsabilidad que se hace valer, en el orden internacional, mediante el pago de una indemnización o de otra satisfacción similar.⁵⁹

En consecuencia, la aprobación parlamentaria de un tratado no sólo habilita al órgano del Poder Ejecutivo dotado del *treaty making power* para ratificarlo sino que obliga al Parlamento a legislar durante su vigencia para permitir su cumplimiento.

d) La función legislativa del Congreso Nacional de Chile en la aplicación de los tratados incorporados al orden interno

Las Constituciones Políticas chilenas, de 1925 y 1980, han ordenado al Presidente de la República promulgar y publicar las leyes sancionadas por el Congreso Nacional dentro de plazos perentorios, pero nada han dispuesto sobre el procedimiento aplicable para la incorporación al orden interno de los tratados ni sobre la jerarquía normativa de estos instrumentos.

De manera que sin perjuicio de reconocer que la aprobación parlamentaria de los tratados no obliga al Presidente de la República a ratificarlos, atendida su facultad discrecional para decidir sobre la conveniencia y oportunidad de hacerlo, la jurisprudencia administrativa y judicial han establecido uniformemente que los tratados tienen autoridad y valor de ley en razón de su aprobación parlamentaria según los trámites correspondientes a la aprobación de la ley, y por analogía les ha hecho aplicables los trámites de promulgación y publicación que el Código Civil contempla para las leyes. De este modo, el decreto de promulgación ordena cumplir el tratado "como ley de la República".⁶⁰

El primer tratado que en el país se promulgó "como ley del Estado" fue el tratado celebrado entre Chile y Gran Bretaña para abolir el tráfico de esclavos y establecer el tribunal y forma de juzgar a quienes lo hicieren, aprobado por ley de 1° de septiembre de 1842.⁶¹

Durante largo tiempo, esta jurisprudencia, como lo hemos señalado, se fundó en las disposiciones del Código Civil; sin embargo, a partir del decreto ley _ 247, de 1974, el vacío constitucional en cuanto al procedimiento de incorporación ha sido superado por dicho texto legal, ya que dispone que el tratado una vez ratificado debe ser promulgado por decreto supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el que ordenará que el tratado se cumpla y lleve a efecto como ley de la República y que tanto el decreto como el texto del tratado se publiquen en el Diario Oficial.

Posteriormente, la ley _ 18.158 autorizó que los tratados de gran extensión puedan entenderse publicados mediante el depósito de ejemplares autenticados, para su consulta pública, en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en la Contraloría General de la República. Análoga forma de publicar un texto legal se había adoptado en Chile con la publicación del Código de Procedimiento Civil.⁶²

La invocación en los tribunales chilenos del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, ratificado por Chile el 10 de febrero de 1972 y vigente internacionalmente desde el 23 de marzo de 1976, sin embargo, publicado en el Diario Oficial con fecha 29 de abril de 1989, trece años después de su promulgación, dio lugar durante ese tiempo a reiteradas sentencias judiciales que declararon que dicho Pacto no se encontraba incorporado al orden interno por no

haber sido promulgado y publicado, o una vez promulgado, por falta del segundo trámite.⁶³

Anteriormente la jurisprudencia administrativa había sostenido que, para los órganos internos, un tratado no publicado no tiene valor de ley, carece de fuerza obligatoria y no será aplicado por los tribunales.⁶⁴

Entre las reformas constitucionales propuestas por el Presidente de la República el año 1994 y frustradas por falta de voluntad política respecto de otras, se contemplaba un procedimiento que pretendía dar certeza jurídica a la incorporación de los tratados al orden jurídico interno. En primer término, se le facultaba para disponer la ratificación de los tratados aprobados por el Congreso Nacional, el canje o depósito de los instrumentos correspondientes o el cumplimiento del trámite internacional que procediere. Atendidas las atribuciones especiales que la Constitución Política le confiere para negociar, concluir, firmar y ratificar los tratados tal facultad, además de innecesaria, aparecía como inadecuada ya que importa autorizarlo para delegar el poder de obligar internacionalmente al Estado, del cual él es depositario en propiedad, así como para delegar su atribución de ordenar la promulgación y publicación de los tratados, inclusive la de certificar el hecho de haberse cumplido con los trámites internacionales y la fecha en que el tratado ha entrado en vigencia internacional para el país.

Una vez ya vigente el tratado en el orden interno, el Congreso Nacional ejerce sus funciones legislativas al pronunciarse sobre las medidas que el Presidente de la República adopte o sobre los acuerdos que celebre para darle cumplimiento, cuando dichas medidas o acuerdos contienen disposiciones que regulan materias propias de ley, según lo señala el inciso segundo del _ 1 del artículo 50 de la Constitución.

Como se ha señalado, por el acto de aprobación del tratado el Congreso Nacional ha quedado comprometido a legislar para permitir su aplicación, generando, incluso, la responsabilidad internacional del Estado, de modo que nos parece que no podría oponerse a las medidas o a los acuerdos de ejecución contemplados expresamente en un tratado aprobado y vigente, más aún si sus normas corresponden al ámbito legal reservado a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Otra forma de ejercer las funciones legislativas del Congreso Nacional respecto de un tratado incorporado al orden interno, la contempla el inciso tercero del _ 1 del artículo 50 de la Constitución Política, al facultarlo para autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia del tratado, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, excluidas, principalmente, las materias relativas a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones y el plebiscito, las garantías constitucionales y las materias que deban ser reguladas por leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado.

Esta delegación de facultades legislativas presenta dos diferencias respecto de la que el Congreso Nacional puede autorizar para dictar normas de interés sólo para el orden interno. En ésta procede a solicitud del Presidente de la República y por un plazo no superior a un año; en cambio, la delegación para dar

cumplimiento a los tratados, puede ser decidida por iniciativa parlamentaria y su duración estará determinada por el tiempo de vigencia del respectivo tratado.

e) El control de constitucionalidad en el procedimiento de incorporación de los tratados al orden interno y en su aplicación interna

El sistema jurídico chileno se estructura sobre la base del principio fundamental de la supremacía constitucional, en virtud del cual la Constitución Política es la norma superior a la cual deben subordinarse todas las normas obligatorias de aplicación general, incluidos los tratados incorporados al orden interno con fuerza de ley, en virtud de haber sido aprobados por el Congreso Nacional; especialmente, los que regulan materias propias de ley, como los acuerdos de ejecución previstos en el inciso segundo del _ 1 del artículo 50 de la Carta Fundamental.

Por su parte, los no sancionados por el Congreso Nacional, por no incidir sus disposiciones en materias legales, se incorporan al orden interno en el ámbito reglamentario.

En ambos rangos normativos procede el control de constitucionalidad. Durante los trámites de su aprobación parlamentaria y hasta antes de su promulgación, en el primero, lo ejerce el Tribunal Constitucional, y en la etapa de su promulgación lo ejerce en los dos, en primera instancia, la Contraloría General de la República; y, en segunda instancia, a requerimiento del Organismo Contralor, el Tribunal Constitucional, conforme lo dispuesto por los artículos 82, _s 2 y 6, y 88, inciso cuarto, de la Constitución Política de 1980.

El Tribunal Constitucional es un órgano del Estado, autónomo e independiente de toda otra autoridad o poder, cuyas declaraciones de inconstitucionalidad no son susceptibles de recurso alguno e impiden, por tanto, que las disposiciones en que ellas recaen puedan convertirse en ley o adquirir "fuerza de ley" en el caso de los tratados. Este Tribunal representa lo que en doctrina se ha identificado como el "Cuarto Poder" o el "Poder Neutral", depositario de la cuarta función del Estado: la función contralora.⁶⁵

La Contraloría General de la República es un órgano autónomo que, en el ejercicio del control de legalidad de los actos de la Administración que debe representar al Presidente de la República los decretos contrarios a la Constitución, inclusive los promulgatorios de los tratados, y remitirlos al Tribunal Constitucional en caso de no ser acogida su representación.

e.1) El control de constitucionalidad durante la tramitación parlamentaria

En esta etapa el control de constitucionalidad puede ser preventivo u obligado.

Es preventivo el control que el Tribunal Constitucional ejerce respecto de las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la aprobación de los tratados en el Congreso Nacional, siempre que el requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una parte de sus miembros en

ejercicio, se formule antes de la promulgación del tratado, conforme lo disponen el _ 2 y el inciso cuarto del artículo 82 de la Constitución Política.

En virtud del artículo 39 de la ley _ 17.997, orgánica constitucional del Tribunal Constitucional, el requerimiento debe contener una exposición clara de los hechos y fundamentos de derecho que le sirven de apoyo, señalar en forma precisa la cuestión de constitucionalidad y, en su caso, el vicio o los vicios de inconstitucionalidad aducidos, con indicación de las normas que se estiman transgredidas, y acompañar el texto del tratado, con indicación precisa de la parte impugnada. De la interposición del requerimiento debe informarse al Presidente de la República para que se abstenga de promulgar el respectivo tratado.

El control obligatorio de constitucionalidad, durante la tramitación parlamentaria y antes de su promulgación, procedería por analogía, ya que el _ 1 del artículo 82 de la Constitución Política no lo contempla expresamente, respecto de los tratados que contengan disposiciones que regulan materias reservadas al ámbito de las leyes orgánico constitucionales, en virtud de la fuerza de ley que se les reconoce en el orden interno y atendida la tramitación de ley a que se somete su aprobación en el Congreso Nacional. Tal sería el caso, por ejemplo, de los tratados que afecten la organización y atribuciones de los tribunales o la composición, organización, funciones y atribuciones del Banco Central de Chile, ya que los artículos 74 y 97 de la Carta Fundamental clasifican estas materias en dicho ámbito legal.

En estos casos, la Cámara de origen debería enviar al Tribunal Constitucional el proyecto de acuerdo con el texto del tratado respectivo dentro de los cinco días siguientes a aquel en que quede totalmente tramitado por el Congreso Nacional, y si durante la discusión del proyecto se hubiere suscitado cuestión de constitucionalidad de uno o más de sus preceptos, deberán ser acompañados, además, las actas de las sesiones, de Sala o Comisión, o el oficio del Presidente de la República, en su caso, donde conste la cuestión de constitucionalidad debatida o representada, conforme lo ordenan el inciso tercero del artículo 82 de la Constitución Política y el artículo 34 de la ley _ 17.997, ya citada.

En la práctica, ha primado la interpretación restrictiva de la norma constitucional que concluye en que el control obligatorio de constitucionalidad no procede respecto de los tratados por no haber sido previsto por el constituyente en el _ 1 del artículo 82 de la Carta Fundamental. Así se resolvió en la tramitación parlamentaria del Acuerdo de Libre Comercio celebrado entre Chile y Canadá, aprobado recientemente por el Congreso Nacional, ratificado e incorporado al orden interno, en el que se contemplan disposiciones que producen efectos de excepción a las normas de la ley _ 18.840, orgánica constitucional del Banco Central de Chile.

Ahora bien, si el tratado modifica la ley orgánica constitucional de los tribunales de justicia, el Congreso Nacional, además, debe oír previamente a la Corte Suprema, conforme lo dispone el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución.

Para tal efecto, el artículo 16 de la ley _ 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, dispone que el proyecto respectivo (no distingue entre

proyecto de ley o proyectos de acuerdos aprobatorios de tratados) debe ser puesto en conocimiento de la Corte Suprema al momento de darse cuenta de él si se hubiere presentado sin su opinión o deberá hacerse posteriormente por el Presidente de la Corporación o Comisión respectiva si las disposiciones hubieren sido incorporadas en otra oportunidad o hubieren sido objeto de modificaciones sustanciales respecto de las conocidas por la Corte Suprema.

La ley _ 18.918, al fijar la cuenta como la oportunidad en que debe decidirse la consulta a la Corte Suprema, está ordenando tomar decisiones jurídicas complejas y políticamente trascendentes en el primer acto del proceso de formación de la ley o de tramitación del tratado, cuando los Parlamentarios aún no han tomado conocimiento del proyecto y, en consecuencia, no han tenido oportunidad de deliberar sobre su alcance. Por ello, lo más razonable sería que la consulta pudiera ser decidida por la Comisión técnica correspondiente o la Sala durante la discusión del tratado en este caso.

A propósito de esta situación, actualmente se estudia en la Cámara de Diputados, en segundo trámite constitucional, una reforma constitucional de origen en una moción parlamentaria, que modifica el artículo 74 de la Constitución Política con el objeto de precisar que la opinión de la Corte Suprema podrá ser solicitada antes del término del primer trámite constitucional o antes del término del segundo trámite constitucional, cuando durante este último se hayan introducido modificaciones sustanciales al proyecto aprobado por la Cámara de origen. Se agrega que la Corte deberá entregar su opinión dentro de los plazos que establezca la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, transcurridos los cuales se tendrá por cumplido el trámite aún sin ella.⁶⁶

e.2) El control de la constitucionalidad en la etapa de promulgación de los tratados

El control de constitucionalidad en la etapa de promulgación de los tratados compete, en primera instancia, a la Contraloría General de la República en el ejercicio de su facultad de controlar la legalidad y constitucionalidad de los decretos supremos que dicte el Presidente de la República para ordenar el cumplimiento de las leyes, aplicable, también, por analogía a los decretos supremos promulgatorios, como ley de la República, de los tratados aprobados por el Congreso Nacional y ratificados por él, lo mismo que de los decretos supremos que ordenen la publicación de los acuerdos internacionales celebrados para dar cumplimiento a tratados vigentes, según lo permite el inciso segundo del _ 1 del artículo 50 de la Constitución Política.

Respecto de los primeros, velará porque el tratado promulgado sea efectivamente el aprobado por el Congreso Nacional, y, en cuanto a los segundos, cuidará que las disposiciones del acuerdo no sometido a la aprobación parlamentaria no invadan el ámbito de la ley o no invadiéndolo sea de aquellos celebrados para dar cumplimiento a un tratado vigente. En uno y otro caso, el Organismo Contralor debe representar la inconstitucionalidad al Presidente de la República, quien no puede insistir en la tramitación del decreto, y en caso de no

conformarse a la representación la Contraloría General de la República remitirá los antecedentes al Tribunal Constitucional para que resuelva la controversia, según lo establece el inciso tercero del artículo 88 de la Constitución Política.

Anteriormente, a propósito de la jurisprudencia administrativa en materia de acuerdos simplificados, se han señalado casos en los que se han planteado reparos constitucionales a decretos promulgatorios de tratados internacionales, haciendo uso del inciso segundo del _ 1 del artículo 50 de la Constitución.

En la etapa de promulgación también podría ser promovido el control de constitucionalidad por cualquiera de las Cámaras o por una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, en conformidad al _ 5 del artículo 82, mediante la interposición de un reclamo ante el Tribunal Constitucional en caso en que el Presidente de la República no promulgue un tratado cuando deba hacerlo, promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda o dicte un decreto inconstitucional.

La primera situación se fundaría en los principios de derecho internacional *pacta sunt servanda* y *bona fide* que obligan al Estado a dar cumplimiento en su orden interno al tratado válidamente celebrado; la segunda, se presentaría en el caso de que el Presidente de la República promulgue un tratado diverso al aprobado por el Congreso Nacional, y el tercero se daría en el caso de promulgar un tratado no aprobado por el Congreso o no sometido a su consideración, debiendo serlo.

e.3) Efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional que declara inconstitucional, en todo o en parte, un tratado o un decreto promulgatorio de un tratado

La Constitución Política nada dispone acerca del efecto que produce la resolución del Tribunal Constitucional que declara inconstitucional un tratado o alguna de sus disposiciones, como lo hace en el caso del proyecto de ley o de los decretos con fuerza ley, al señalar que ellos no podrán convertirse en ley.

En los requerimientos por cuestiones de constitucionalidad planteadas durante la tramitación de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso Nacional, lo mismo que en los casos de proyectos de ley o de reforma constitucional, la ley _ 17.997, orgánica constitucional del Tribunal Constitucional, dispone en su artículo 45 que la sentencia que declare la inconstitucionalidad se comunicará al Presidente de la República, al Senado, a la Cámara de Diputados y a la Contraloría General de la República para los efectos a que hubiere lugar, y a la Corte Suprema para los efectos de que en los recursos que le corresponda resolver no lo declare inaplicable por el mismo vicio que fue materia de la sentencia.

Sin embargo, en el caso de los tratados es obvio que los efectos de tal sentencia dependerán del momento procesal en que fue interpuesto el recurso:

a) Si lo fue después de haber sido aprobado por el Congreso Nacional, pero antes de su promulgación, caso del tratado que incide en normas orgánico constitucionales, si se hace una interpretación analógica de la norma del _ 1 del artículo 82 de la Constitución, o de las cuestiones de constitucionalidad

planteadas durante la tramitación parlamentaria, conforme al _ 2 de dicho precepto, él no podrá ser ratificado ni promulgado por el Presidente de la República.

b) Si lo fue por cuestiones de constitucionalidad suscitadas durante la tramitación parlamentaria y, de acuerdo al ya citado _ 2, llevadas al conocimiento del Tribunal antes del pronunciamiento del Congreso Nacional, éste deberá abstenerse de aprobarlo, y

c) Si lo fue después de haber sido aprobado por el Congreso Nacional y el requerimiento o reclamo se plantea con motivo del decreto supremo de promulgación, al tenor del _ 6 del referido artículo 82, ya sea porque promulga un tratado distinto al aprobado por el Congreso Nacional o promulga parcialmente el mismo, el decreto quedará sin efecto de pleno derecho y la Contraloría General de la República no podrá cursarlo ni tampoco podrá ser publicado el tratado en el Diario Oficial.

Las sentencias que acogen requerimientos o reclamos planteados antes de la promulgación pueden provocar una controversia internacional si el tratado en que ellos inciden ya ha sido ratificado por el Presidente de la República, situación perfectamente posible si la jurisprudencia de la Contraloría General de la República exige que la ratificación preceda a la promulgación.⁶⁷

En tal situación el tratado vigente internacionalmente no podrá ser incorporado al orden interno, no obstante que el Estado ha quedado definitivamente obligado por el tratado en virtud de su ratificación e imposibilitado de poder invocar las disposiciones de su derecho interno para excusarse de su incumplimiento, a menos que la inconstitucionalidad declarada fuere concerniente a la competencia para celebrar tratados, según lo dispuesto por los artículos 27 y 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

El Estado debería, entonces, asumir su responsabilidad internacional e iniciar la renegociación total o parcial del tratado, según cual fuere la entidad de la cuestión de constitucionalidad resuelta por el Tribunal, y, lograda, procedería someterlo nuevamente a la consideración del Congreso Nacional.

Entre las reforma constitucionales propuestas por el Presidente de la República el año 1994 (boletín _ 1.328-10), en el Título I del proyecto, que trata "De la legitimidad y la eficacia de las funciones ejecutiva y legislativa", contempla agregar, entre las normas constitucionales relativas a la promulgación y publicación de las leyes, disposiciones especiales sobre la promulgación y publicación de los tratados, como ya se ha comentado, pero no resuelve el problema de la oportunidad en que debe hacerse la promulgación.

Después de las declaraciones de constitucionalidad de los tratados aprobados por el Congreso Nacional o promulgados por el Presidente de la República, el proceso de su incorporación al derecho interno culmina con su publicación en el Diario Oficial. A partir de entonces, sus disposiciones, obligatorias para los órganos del Estados y sus individuos se mantendrán vigentes por el tiempo que el propio tratado determine, lo mismo que sólo podrán ser modificadas, suspendidas o derogadas por los procedimientos que él regule o de acuerdo con las normas

generales establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en sus artículos 34 y siguientes.

Es el momento de preguntarse si el Tribunal Constitucional podría objetar una reforma constitucional que contraríe un tratado vigente en el orden jurídico interno.

En principio, la respuesta debería ser negativa, en virtud del principio de la supremacía constitucional que impera en el orden interno y atendido a que dicho Tribunal sólo es competente para resolver cuestiones o conflictos de constitucionalidad, los que, en tal caso, no se producen dado el rango de ley que la Carta Fundamental implícitamente reconoce a los tratados al ordenar su aprobación parlamentaria conforme a los trámites de la ley y al requerirla en los acuerdos de ejecución que contienen normas propias de ley (artículos 50, _ 1, y 82 de la Constitución Política).

No obstante, la reforma constitucional podría generar responsabilidad internacional para el Estado si su vigencia produce incumplimiento de un tratado, dado el principio fundamental que no permite invocar las disposiciones del derecho interno como justificación de tal incumplimiento (artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

Debe admitirse, sin embargo, que el Tribunal Constitucional podría objetar una reforma constitucional que desconozca o menoscabe derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, por incumplimiento de los deberes de respetarlos y promoverlos que pesan sobre todos los órganos del Estado, incluido el Congreso Nacional, cuando dichos derechos están garantizados por la Constitución o por tratados internacionales ratificados por Chile y vigentes, según lo dispone el inciso segundo del artículo 5 de la Constitución.

Sólo restaría al Estado denunciar el tratado respectivo, si la voluntad política del Poder Constituyente fuera definitivamente favorable a sancionar la reforma constitucional en cuestión.

f) La denuncia de los tratados.

Como está dicho, la Constitución Política regula la negociación, conclusión, firma, ratificación y aprobación de los tratados, pero nada dice sobre su denuncia, lo que, en la práctica, ha permitido al Presidente de la República decidir unilateralmente en la materia, sin consultar al Congreso Nacional acerca de esta medida que puede producir para el Estado tan importantes efectos políticos y normativos como los que se derivan de su participación en el tratado denunciado.

Considerando que en los trámites de aprobación de las leyes se comprende el de su derogación y atendido que los tratados deben someterse a dicha tramitación, por mandato constitucional, se puede sostener que la denuncia de un tratado debiera ser sometida a la consideración del Congreso Nacional, por los efectos derogatorios que ella produce respecto de normas internacionales que rigen en el orden interno como leyes de la República.

La intervención parlamentaria en la decisión de denunciar los tratados está prevista en las Constituciones de Paraguay y Perú. En el primer caso, se

contempla para el caso de la denuncia de tratados relativos a derechos humanos (artículo 142) y en el segundo, se dispone que la denuncia es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. Se agrega que en el caso de los tratados sujetos a la aprobación del Congreso, la denuncia requiere la aprobación de éste (artículo 57).

A mayor abundamiento, la Constitución española de 1978 dispone en el _ 2 de su artículo 96 que para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación.

En Chile, entre las reformas constitucionales que el Presidente de la República propuso el año 1994, para legitimar las funciones ejecutiva y legislativa, se recoge en la letra b) del _ 12 del artículo 1 del proyecto los principios internacionales que rigen la derogación y modificación de los tratados, pero se mantiene al Congreso Nacional excluido del trámite de su denuncia.

Bibliografía, citas y referencias

1. Constitución Política de la República de Chile, artículo 42. Editorial Jurídica de Chile 1981.
2. Las Constituciones de Iberoamérica. Edición preparada por Luis López Guerra y Luis Aguiar de Luque, Catedráticos de Derecho Constitucional de las Universidades de Extremadura y Universidad Carlos III de Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
3. Diario "El Mercurio": 30 de marzo de 1996.
- 4.a) Silva Bascuñán, Alejandro: "Reforma al artículo 5 de la Constitución de 1980", Revista Chilena de Derecho. Facultad de Derecho Universidad Católica de Santiago. Volúmen 17, enero/abril 1990, páginas 121 a 126.
- b) Pannatt Kyling, Natacha: "La modificación del artículo 5 de la constitución chilena de 1980 en relación con los tratados", XX Jornadas chilenas de derecho público. Escuela de Derecho de Valparaíso, 26 y 27 de octubre de 1989.
- c) Mohor Abuaud, Salvador, y Fiamma Ilivares, Gustavo: "La jerarquía normativa de los tratados internacionales", Revista de Derecho Público, Vol. 1994 (55/56), páginas 115 a 126.
- d) Infante Caffi, María Teresa: "Los tratados en el derecho interno chileno: el efecto de la reforma constitucional de 1989 visto por la jurisprudencia". Revista Chilena de Derecho. Vol.23 _s 2 y 3. Tomo I, páginas 277 a 297 (1996).
- e) Bertelsen Repetto, Raúl: "Rango jurídico de los tratados internacionales en el derecho chileno", Revista Chilena de Derecho. Vol. 23 _s 2 y 3. Tomo Y, páginas 211 a 222 (1996).
- f) Nogueira Alcalá, Humberto: "Los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico chileno", en Ius et Praxis. Derecho en la Región. Universidad de Talca - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Año 2, _ 2, páginas 9 a 62. Talca, Chile, 1997.
- 5.a) Llanos Mansilla, Hugo: "Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público", Tomo II, páginas 236 y siguientes. Editorial Jurídica de Chile, Santiago. Chile.
- b) Rivera Marfán, Jaime: "La Declaración sobre Zona Marítima de 1952 (Chile - Perú - Ecuador)", páginas 47 a 52. Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de la Universidad Católica de Chile. Memoria _ 27, 1968. Editorial Jurídica de Chile.

6. El año de vigencia de las Constituciones Interamericanas, por orden cronológico, es el siguiente: 1789, Estados Unidos de América; 1949, Costa Rica; 1967, Bolivia; 1976, Cuba; 1976, República Dominicana; 1979, Ecuador; 1980, Chile; 1982, Honduras; 1966, Uruguay; 1972, Panamá; 1983, Venezuela; 1983, El Salvador; 1986, Guatemala; 1987, Haití; 1986, Nicaragua; 1988, Brasil; 1991, Colombia; 1992, Perú; 1992, Paraguay; 1994, Argentina; y 1995, México.
7. De la Guardia, Ernesto, y Delpech, Marcelo: "El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena", página 212. Buenos Aires, 1970.
8. Páez Ocaranza, Ramón: "Facultades del Congreso Nacional respecto de las convenciones internacionales", Memoria de prueba. Escuela de Derecho de la Universidad de Chile. Páginas 29 y siguientes.
9. Silva Bascuñán, Alejandro: "Tratado de Derecho Constitucional". Tomo III, Vol. II, páginas 361 y siguientes. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile. 1963.
10. Laundry, Philip: "Les Parlements dans le monde contemporain", páginas 71 y siguientes. Sciences politiques et sociales. Editions Payot Laussane. 1989.
11. Silva Bascuñán, A.: *op. cit.*
12. Artículos 136.2, de la Constitución de Colombia; 157, _ 7, de la Constitución de Panamá; 59, _ 13, de la Constitución de Bolivia; 75, letra h) de la Constitución de Cuba, y 76.1 de la Constitución de los Unidos Mexicanos.
13. Maus, Didier: "Institutions politiques francaises", páginas 155 y 156. Collection Concours Administratifs. Masson. 1990.
14. a) Artículo 82, atribución 19ª, en Constitución de 1833 y artículo 72, atribución 5ª, en Constitución de 1925, y
b) Silva Bascuñán, A.: *op. cit.*, página 363.
15. Artículo 32, _ 17, de la Constitución Política de Chile.
16. Carrasco Albano, Manuel: "Comentarios sobre la Constitución Política de 1833", páginas 114 y 115, 2ª edición. Imprenta de la Librería de El Mercurio, Santiago, año 1874.
17. Guerra, José Guillermo: "La Constitución de 1925", página. 379. Establecimientos Gráficos Balcells y Cía. Santiago. 1929.
18. Ley _ 19.067 y artículos 32, _ 21; 49, _ 7; 60, _ 13, y 96, letra c), de la Constitución Política de 1980.
19. Artículos 25, incisos segundo y tercero, y 49, _ 6 de la Constitución de 1980, en relación con el artículo 67 de la Constitución de 1925.
20. Artículo 49, _ 10, de la Constitución de 1980, en relación con el artículo 42, _ 7, de la Constitución de 1925.
21. Artículo 49, _ 1, de la Constitución de 1980, en relación con el artículo 42, _ 1, de la Constitución de 1925.
22. a) Artículo 48, _ 2), de la Constitución Política de 1980, en relación con artículos 38, _ 1, de Constitución Política de 1833, y 39, _ 1, de la Constitución Política de 1925.
b) Schweitzer, Daniel: "Acusación Constitucional", páginas 70 a 73. Editorial Andrés Bello. 1972.
23. Artículos 32, _ 17, y 50, _ 1, de la Constitución Política de 1980.
24. Silva Bascuñán, *op cit.* 4, página 97.
25. Rousseau, Carles: Droit International Public. Tomo V. Les rapports conflictuels. Página 281. Sirey. Paris 1983.
26. a) Sepúlveda, César: "La Diplomacia Parlamentaria y la Formación del Nuevo Orden Jurídico Internacional", en Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Miaja de la Muela. Tomo II, páginas 772 y siguientes.

F. VALLEJOS de la BARRA

- b) Rusk, Dean: "Parliamentary Diplomacy. Debate vs. Negotiation", en *World Affairs Interpreter*, Summer, 1955, páginas 121 y 122.
- c) Jessup, Philip C.: "Parliamentary Diplomacy", en *Recueil des Cours de la Academie de L'Haye*, _ 89, 1956, páginas 185 y siguientes.
- d) Virally, Michael: *L'Organisation Mondiale*, página 170. Librairie Armand Colin, Paris. 1972.
- e) Llanos Mansilla, Hugo. "Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público". Tomo II, página 418. Editorial Jurídica de Chile. Sin fecha de edición.
27. a) Rousseau, Charles. *Derecho Internacional Público*, página 33, Tercera edición. Ediciones Ariel. Barcelona. 1966, y
- b) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Artículo 2, letra b).
28. De la Guardia y Delpech, *op. cit.*, página 192.
29. a) Rousseau, Carlos. *op. cit.*, páginas 25 y siguientes.
- b) Quoc Dinh, Nguyen: *Droit International Public*, páginas 150 y siguientes. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris. 1975.
- c) Llanos Mansilla, Hugo: *Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público*. Tomo I, página 103. Editorial Jurídica de Chile. 1977.
30. Las normas centrales del "fast track" se encuentran en la Parte 5 del Título 19 (Sección 2191), de los Procedimientos del Congreso con respecto a las Acciones Presidenciales (Congressional Procedures with Respect to Presidential Actions. Chapter 17: Negotiation and Implementation of Trade Agreements.)
31. Artículos 32, _ 17, y 50, _ 1, de la Constitución Política de 1980.
32. Inciso final del artículo 43 de la Constitución Política de 1925.
33. Silva Bascuñán, *op. cit.*, página 145.
34. Inciso primero, _ 1, del artículo 50, en relación con artículos 65 y 67 de la Constitución Política de 1980.
35. Inciso segundo del artículo 62 de la Constitución Política de 1980.
36. Artículos 53 y 63 de la Constitución Política de 1980.
37. Inciso segundo del _ 1 del artículo 50 de la Constitución Política de 1980.
38. Informe del Ministro de Relaciones Exteriores a la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados, Chile, Oficio RR.EE. (DIJUR) Ord. _ 011740, del 10 de junio de 1994, página 7.
39. Dictámenes del Contraloría General de la República _ 3.035, de 1º de febrero de 1991; _ 2.949, de 31 de enero de 1992; _ 15.813, de 26 de junio de 1992; _ 30.709, de 12 de noviembre de 1993; oficio del mismo Organismo Contralor _ 2.949, de 31 de enero de 1992, y decreto supremo _ 805, de 1991, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 16 de octubre de 1991.
40. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, suscrita por Chile el 23 de mayo de 1969, ratificada el 9 de abril de 1981, aprobada por decreto ley _ 3.633, de 1981, promulgada por decreto supremo _ 381, de 1981, y publicada en el Diario Oficial del 22 de junio de 1981, rige en Chile como ley de la República.
41. Informe del Ministro de Relaciones Exteriores a la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados ya citado.
42. a) *Recueil des arrets, avis consultatifs et ordonnances de la Corte Internacional de Justicia*, 1949, página 174. b) Sorensen, Max: *Manual de Derecho Internacional Público*, páginas 266 y siguientes. Fondo de Cultura Económica, 1973. c) Quoc Dinh, Nguyen: *op. cit.*, páginas 485 y siguientes.

43. a) Sánchez de Bustamante, Antonio: "Tratado de Derecho Internacional Público", tomo III, página 410.
- b) Dunker, Federico: "Derecho Internacional Privado". Parte General, página 121. Editorial Jurídica de Chile, 1967.
- c) Guzmán, Diego: "Curso de Derecho Internacional Privado", página 91. Editorial Jurídica de Chile, 1973.
44. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados. Primer Período de Sesiones. Viena, 26 de marzo al 24 de mayo de 1968. Documentos oficiales. Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria. Documento A/CONF. 39/11. Publicación de las Naciones Unidas, páginas 118 y 121.
45. a) Llanos Mansilla, Hugo: *op. cit.* página 163. b) Gaínza Aragonés, Pabla: "La tramitación de los tratados internacionales en la Constitución Política de la República de 1980", página 60. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas. Universidad Católica de Valparaíso. 1989.
46. De la Guardia y Delpech, *op. cit.*, página 516.
47. a) Guzmán, Diego. *op. cit.*, página 214 y siguientes.
- b) Albónico, Fernando "Manual de Derecho Internacional Privado", páginas 120 y siguientes. Editorial Jurídica de Chile, 1950.
48. La Convención de Derecho Internacional Privado, fue promulgada por el decreto supremo _ 374, de 1934, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y publicada en el Diario Oficial del 25 de abril del mismo año.
49. Llanos Mansilla, Hugo. *op. cit.*, página 171.
50. a) Silva Cimma, Enrique: "Derecho Administrativo Chileno y Comparado", Tomo I, páginas 326 y 327. Editorial Jurídica de Chile, 1962.
- b) Silva Bascuñán, Alejandro: *op. cit.*, páginas 369 y 370.
- c) Auger Labarca, Iván: "Las resoluciones o Acuerdos Parlamentarios", en Revista de Derecho Público, páginas 106 a 114. _s 5 y 6, julio y diciembre de 1966. Universidad de Chile.
51. Rousseau, Charles. *op. cit.*, página 528.
52. Monroy Cabra, Marco Gerardo. Derecho Internacional Público, página 117 y siguientes. Tercera edición. Santa Fe de Bogotá, Colombia. Editorial Temis, 1995.
53. Gaínza Aragonés, Pabla: *op. cit.*, página 61.
54. Artículos 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
55. Benadava, Santiago. "Derecho Internacional Público", página 63. Editorial Jurídica de Chile. 1ª edición. 1976.
56. Quoc Dinh, Nguyen, *op. cit.*, página 224.
57. Artículos 26 y 55 de las Constituciones Francesas de 1946 y 1958, respectivamente.
58. Artículos 16, 137 y 55 de las Constituciones de Honduras, Paraguay y Perú, respectivamente.
59. Llanos Mansilla, Hugo, *op. cit.*, páginas 447 y siguientes.
60. Artículos 55 y 72 de las Constituciones Políticas de 1925 y 1980, respectivamente.
61. Reyes Budelovsky, Gissy: "Naturaleza jurídica de los tratados internacionales". Memoria de prueba, página 92. 1968.
62. Artículo 5 del Decreto Ley _ 247, de 1974, , y ley _ 18.158, publicados en el Diario Oficial los días 17 de enero de 1974 y 9 de septiembre de 1982, respectivamente, y decreto del Ministerio de Justicia _ 1.093, de 9 de julio de 1970.
63. a) Infante Caffi, María Teresa: "Los tratados en el derecho interno chileno: el efecto de la reforma constitucional de 1989 visto por la jurisprudencia". Revista Chilena de Derecho. Vol. 23, _s 2 y 3. Tomo I, páginas 277-297 (1996).

F. VALLEJOS de la BARRA

- b) Irigoien Barene, Jeannette: "El Derecho Internacional en la Constitución Chilena de 1980", XII Jornadas Chilenas de Derecho Público. Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 1982, páginas 415 a 442.
64. Informe _ 2, de fecha 5 de enero de 1968, emitido por la Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1968, páginas 346 y 347.
65. Ribera Neumann, Teodoro: "El Tribunal Constitucional". En Revista Chilena de Derecho, 1984, página 347, Santiago. Citada por Gaínza Aragonés, Pabla en *op. cit.*, página 148.
66. Moción de los HH. Senadores señores Fernández, Larraín, Otero, Sule y Zaldívar, don Adolfo. Informes de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia sobre el proyecto de reforma constitucional que modifica el Art. 74 de la Carta Fundamental. Boletines _s 1602-07 (S) y 1602-07-2 (S).
67. Memorándum _ 549/94, del 31 de mayo de 1994, de la Dirección Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores dirigido al Ministro de Relaciones Exteriores, para informar acerca del alcance del concepto de tratado internacional para los efectos de lo dispuesto en los artículos 32, _ 17, y 50, _ 1, de la Constitución Política.