

## **LOS ACUERDOS EN FORMA SIMPLIFICADA EN UNA CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA:**

**COMENTARIO CRÍTICO A FALLO  
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL\***

**Rodrigo Correa G.**

En enero pasado el Tribunal Constitucional dictó un fallo sobre los respectivos roles del Presidente de la República y del Congreso Nacional en la conclusión de tratados internacionales. El Tribunal favorece la posición del primero. El autor del trabajo critica el fallo. En primer lugar sostiene que la interpretación del Tribunal no se concilia ni con el texto ni con la estructura de la Constitución Política. Crea asimismo un estímulo perverso que puede perjudicar en el futuro un buen entendimiento entre el Presidente y el Congreso en la conducción de las relaciones exteriores. Finalmente, importa un recorte de las facultades parlamentarias que no constituye un buen precedente en la consolidación de una república democrático-constitucional.

---

RODRIGO CORREA. Investigador de la Escuela de Graduados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

\* Agradezco a las profesoras Jeannette Irigoin B., Ximena Fuentes T. y María Cristina Gajardo, y a Lorena Piñeiro, quienes leyeron y comentaron una versión previa de este artículo. Este trabajo no habría sido posible sin el generoso apoyo de la Fundación Facultad de Derecho Universidad de Chile.

*Últimamente vemos introducida la práctica abusiva de  
no hacer aprobar por el Congreso las transacciones  
que se han celebrado con algunas potencias extranjeras  
con el nombre de Convencion.*

José Victorino Lastarria (1865).

## Introducción

**A**l menos desde la asociación de Chile al Mercosur, la cuestión de las potestades constitucionales para concluir tratados internacionales viene siendo objeto de discusión pública entre el ejecutivo y el Congreso, o al menos una parte de éste<sup>1</sup>. Lo cierto es que la refriega tiene mucha mayor data, y es bueno recordar que la historia constitucional chilena no empieza en 1980. Así, Lastarria ya se quejaba del actuar inconstitucional del ejecutivo que concluía tratados internacionales sin acuerdo del Congreso<sup>2</sup>, y *El Mercurio* de marzo de 1954 da cuenta de una notable discusión en torno a las facultades del ejecutivo para poner en ‘vigencia administrativa’ un tratado financiero y comercial con Argentina<sup>3</sup>. En enero recién pasado el

<sup>1</sup> “SNA reitera que el Congreso debe decidir la asociación al Mercosur”, *Estrategia* (29 de marzo de 1996); “Acuerdo con Mercosur no pasará por el Congreso”, id. (2 de abril) (“Insulza explicó que... [l]egalmente, el Congreso no debe ratificar convenios que se negocian al amparo de anteriores acuerdos internacionales, que ya fueron ratificados en su momento. El tratado que se firmará con Mercosur tomará la forma de Acuerdo de Complementación Económica, contemplado por Aladi.”). En días recientes ha surgido un nuevo conflicto constitucional en la materia, esta vez referido a las potestades para retirar una reserva. Véase “Polémica por término de reserva a convención”, *El Mercurio* C3 (Santiago, 25 de abril de 1999). Se han presentado asimismo varios proyectos de reforma constitucional sobre el particular, véase “Para aprobación de tratados: Insisten en aumentar facultad del Congreso”, id. C3 (21 de julio de 1996); Mensaje de Reforma Constitucional, *Diario de Sesiones del Senado* (1 de noviembre de 1995), pp. 1.070, 1.080, 1.081 (en adelante, “Proyecto Frei”); Moción de Reforma Constitucional, Boletín del Senado N° 1.877-07 (2 de julio de 1996) (en adelante, “Proyecto Bitar”); Moción de Reforma Constitucional, Boletín del Senado N° 1.898-07 (18 de julio de 1996) (en adelante, “Proyecto Valdés”); Moción de Reforma Constitucional, *Diario de Sesiones del Senado* (2 de noviembre de 1994), p. 1.092 (en adelante, “Proyecto Errázuriz”).

<sup>2</sup> José Victorino Lastarria, *Elementos de derecho público constitucional teórico, positivo i político* (1865), pp. 364ss.

<sup>3</sup> Abel Valdés A., “Vigencia legal del tratado”, *El Mercurio* (Santiago, 5 de marzo de 1954), p. 3; discurso del senador Isauro Torres, id. (11 de marzo), p. 27; Ernesto Barros Jarpa, “Vigencia de convenios internacionales”, id. (12 de marzo), p. 3; “Senado formula consulta constitucional a Cámara”, id. (13 de marzo), p. 25; Constitucionalista, “Tramitación constitucional de los tratados” (15 de marzo), p. 3; Santiago Fuenzalida, “La Constitución y los

Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el particular<sup>4</sup>. El fallo resolvió una controversia que surgió con motivo de la dictación de un decreto supremo que promulgó un acuerdo con Bolivia y que reducía ciertos aranceles y eliminaba cuotas a productos provenientes de ese país<sup>5</sup>. Dicho decreto fue dictado sin que el Presidente hubiera solicitado al Congreso la aprobación del respectivo acuerdo con Bolivia, por tratarse de la promulgación de un convenio celebrado en el marco del Tratado de Montevideo de 1980, que creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)<sup>6</sup>. En otras palabras, fue tramitado como un *acuerdo en forma simplificada* o un ‘executive agreement’. Fue precisamente esto, además de otros puntos que no son objeto de este comentario, lo que un grupo de diputados de oposición impugnó ante el Tribunal Constitucional.

Mirado desde la contingencia, el fallo del Tribunal Constitucional destaca por haber zanjado en favor del ejecutivo la disputa con la oposición en el Senado, y junto con ello por haber evitado una situación diplomática incómoda, si no derechamente antijurídica para el derecho internacional<sup>7</sup>. Pero su importancia es mucho mayor que lo que esta mirada contingente sugiere. El fallo viene a responder en parte la pregunta por la forma en que debe conducirse la política de tratados internacionales en el Chile democrático. Ello ocurre en un momento en que todo indica que los tratados internacionales seguirán adquiriendo importancia en definir la forma de nuestra convivencia política y nuestras relaciones económicas y sociales, no sólo respecto de otros países sino también dentro del país. No es por tanto una pregunta baladí ni marginal en la construcción del estado democrático de derecho, sino una que día a día ocupa un lugar más central.

---

tratados”, id. (16 de marzo), p. 3; “Aprobación de tratados por el Congreso resta capacidad al ejecutivo”, id. (16 de marzo), p. 17 (“Entre nosotros... [dice el profesor Julio Escudero Guzmán] se impone una ley interpretativa o una revisión constitucional, a fin de que en asunto tan delicado, Ejecutivo y Parlamento no entren en controversias.”); Abel Valdés A., “Debate internacional”, id. (17 de marzo), p. 3; Germán Vergara Donoso, “Vigencia provisional de tratados”, id. (24 de marzo), p. 3; Constitucionalista, “Aprobación y ratificación de convenios”, id. (28 de marzo), p. 5; Fernando Albónico Valenzuela, “Los convenios internacionales”, id. (30 de marzo).

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol 282 (28 de enero de 1999), inédita. En adelante ‘Fallo’, seguido por el número de foja a la que se cita.

<sup>5</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto Supremo 1.412 (RR.EE., 21 de agosto de 1998), *Diario Oficial* (6 de noviembre de 1998), que promulgó el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22.

<sup>6</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores. Tratado de Montevideo 1980, Decreto 568 (RR.EE., 25 de junio de 1981), *Diario Oficial* (24 de agosto de 1981), *Rec. Leyes y Reg.*, Vol. 80, p. 833.

<sup>7</sup> Véase art. 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Doc. N.U. A/CONF. 39/27, concluida en Viena el 23 de mayo de 1969, en vigor el 27 de enero de 1980 [en adelante, la “Convención de Viena”].

Al dictar sentencias como la que se comenta, el Tribunal Constitucional no sólo resuelve un conflicto entre partes aplicando la Constitución Política. En verdad participa activamente no sólo en la protección, sino también en el diseño del estado constitucional. En efecto, sus decisiones desarrollan principios y reglas que las autoridades públicas respetuosas de la Constitución harían bien en estudiar y seguir en el futuro. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no está formalmente obligado a considerar su propia jurisprudencia en sus fallos futuros. Sobre este punto caben dos consideraciones. La primera es que, a pesar de no estar formalmente obligado a ello, un imperativo de racionalidad sí exige que el Tribunal considere su jurisprudencia. Lo contrario importaría reconocer que cada decisión no es sino un albur, o bien que responde a criterios políticos y no jurídicos. Ninguna de estas alternativas es aceptable. Es evidente que ni los conflictos constitucionales deben dejarse al azar, ni el Tribunal Constitucional tiene legitimidad como órgano exclusivamente político. La segunda consideración se sigue en parte de la primera. Si el Tribunal debe considerar su propia jurisprudencia, ello no es tanto porque ésta haya sido positivamente pronunciada en el pasado, sino porque satisface cierto grado de racionalidad. En tal sentido, cabe decir que las sentencias del Tribunal Constitucional gozan de una presunción de justicia. Pero se trata de una presunción simplemente legal, fundada en la idea de que el Tribunal no sólo resuelve un conflicto sino que lo hace *diciendo el derecho*. Esta presunción debe someterse a la crítica ácida. Sólo después de este proceso, que debe ser colectivo, sabremos cuánto hay de justicia en una determinada sentencia. La primera sección de este trabajo intenta contribuir a este proceso de crítica, y constituye por tanto una invitación a que otros participen del debate.

De lo dicho es claro que el discurso jurídico es diferente del discurso político<sup>8</sup>, lo que no niega que entre ambos existan diversas y complejas relaciones. Sólo si creemos esto es posible justificar el lugar del Tribunal Constitucional en un estado democrático. De lo contrario, aquel aparece como una institución oligárquica carente de toda legitimidad. Esto no significa que el Tribunal Constitucional no pueda ser objeto de crítica política. Claro está, dependiendo de dónde esté la línea entre lo jurídico y lo político, una crítica política puede estar mal dirigida al Tribunal Constitucional,

---

<sup>8</sup> Esta creencia ha sido objeto de crítica incisiva por quienes han sostenido que el derecho no es sino una forma de hacer política. Véase Roberto Mangabeira Unger, *Conocimiento y política* (1985).

y constituir más bien un argumento de *lege ferenda* que deba dirigirse al legislador o al constituyente. La segunda parte del trabajo comenta la decisión del tribunal desde un punto de vista político.

## I

La pregunta central del asunto era si el Presidente de la República tenía la potestad constitucional o legal para dictar el decreto que promulgó el acuerdo con Bolivia. Se planteó por tanto desde el principio como un conflicto que debía ser resuelto conforme al criterio de competencia, lo que resulta clave para entender el alcance del fallo<sup>9</sup>. En efecto, no se trata de una antinomia entre disposiciones de diversa jerarquía, dictadas en distintas épocas, o en relación de generalidad y especialidad. De hecho, una de las características del criterio de competencia es que puede aplicarse aun en ausencia de una verdadera antinomia. Esto es particularmente importante en el caso de los tratados internacionales, puesto que al estar éstos regulados por dos órdenes jurídicos imperfectamente coordinados resulta inconveniente provocar una antinomia que sea resuelta por los criterios más tradicionales. Un ejemplo puede ilustrar esto con mayor claridad. Supuesto que una mayoría del Congreso se opusiera a la rebaja de aranceles convenida con Bolivia, aquél tendría la alternativa (teórica por cierto) de aprobar una ley contraria al tratado. El conflicto producido podría resolverse usando los criterios de jerarquía y temporalidad. Pero la solución es muy imperfecta. La única forma que el Congreso tendría de imponer su voluntad importaría violar el derecho internacional.

En el caso que se comenta, el decreto impugnado no está en conflicto con otra norma. Se trataría más bien de un decreto dictado sin potestad para ello. Resulta entonces crucial determinar el alcance de la potestad que invocó el Presidente de la República. La fuente putativa de la potestad presidencial en la que se fundó expresamente el decreto impugnado era la autoridad para conducir las relaciones exteriores, con fundamento en las siguientes disposiciones de la Constitución Política:

---

<sup>9</sup> Cf. Antonio Bascuñán Rodríguez, "El principio de la distribución de competencia como criterio de solución de conflictos de normas jurídicas" (por publicarse en *Revista chilena de derecho*). Este trabajo descansa considerablemente en la lúcida exposición del profesor Bascuñán.

*Artículo 32*

Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

[...]

17) Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 50 N° 1°. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas si el Presidente de la República así lo exigiere [...].

*Artículo 50*

Son atribuciones exclusivas del Congreso:

1) Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley.

Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley.

En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado, podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquel, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 61[...].

Conforme a las disposiciones transcritas, existen dos órganos que participan en la conclusión de tratados: el Presidente y el Congreso. Es también claro que la competencia otorgada al Congreso tiene efecto *exclusivo*, es decir, que excluye la competencia de cualquier otro órgano<sup>10</sup>. Ésa parece ser al menos la única interpretación razonable de la forma verbal '*deberán*', que ha usado el constituyente en el numerando decimoséptimo del artículo 32. Sin embargo, esto no resuelve la disputa a favor de una u otra parte; sólo nos dice que si el Congreso está habilitado por el artículo 50 para aprobar o desechar un tratado internacional, entonces el Presidente no puede concluir un tratado con prescindencia de tal aprobación. Para resolver una disputa, debemos determinar si un tratado concreto está o no sujeto a la aprobación parlamentaria, lo que sólo se puede hacer después de considerar el complejo juego entre regla general, excepción y contraexcepción del artículo 50(1). Desgraciadamente la redacción de la disposición no es del todo feliz, y ella plantea al menos las siguientes dudas interpretativas:

---

<sup>10</sup> Antonio Bascuñán, *op. cit.* n. 9.

- a) ¿Qué ocurre cuando un tratado no requiere ratificación?
- b) ¿Cuándo se entiende que una medida se adopta o un acuerdo se celebra *para el cumplimiento de un tratado en vigor* (art. 50(1) inc. 2°)?
- c) ¿Cuándo se entiende que una medida que se adopta o un acuerdo que se celebra para el cumplimiento de un tratado en vigor se trata de una materia propia de ley (art. 50(1) inc. 2°)?

La respuesta a estas preguntas resulta clave a la hora de determinar qué tratados requieren aprobación parlamentaria.

Sin perjuicio de la atribución exclusiva de competencia en materia de tratados internacionales al Congreso Nacional, es posible postular que otras disposiciones constitucionales también otorgan potestad al Presidente en materia de acuerdos internacionales, sea con efecto *exclusivo* o *conclusivo*. En tal caso estaríamos en presencia de una antinomia a nivel constitucional, entre una disposición que otorga competencia exclusiva al Congreso y otra que otorga la misma competencia al Presidente. Tratándose ambas de normas constitucionales, la antinomia no podría ser resuelta mediante el criterio de jerarquía. Tampoco mediante el de temporalidad, salvo en caso de reforma constitucional. Tal vez sí por el de especialidad. Pero lo más probable es que la solución de la antinomia deba hacerse mediante una interpretación de la Constitución Política usando los principios propios del derecho constitucional. Si como resultado de tal interpretación resultara validada la competencia otorgada al Presidente, entonces éste tendría una especie de potestad presidencial autónoma en materia de tratados internacionales, aunque no necesariamente análoga a su potestad reglamentaria autónoma en el orden interno.

### **Potestad presidencial autónoma para concluir tratados internacionales**

Si el Presidente de la República tuviera potestad autónoma para concluir tratados internacionales, no sería necesaria la existencia de un tratado marco para ejercer dicha potestad. Lo único relevante sería la determinación del ámbito que dicha potestad alcanzaría. Pueden postularse al menos cuatro argumentos para sostener que el Presidente goza de potestad constitucional autónoma para concluir cierto tipo de tratados internacionales. Tanto los dos primeros como el último asumen que el efecto exclusivo del artículo 50 de la Constitución Política no es problemático; en otras palabras, que no se le oponen otras disposiciones constitucionales que den la misma autoridad a otros órganos. El tercer argumento asume en cambio

que el Presidente de la República tiene competencia con efecto conclusivo para concluir ciertos acuerdos internacionales aun fuera de los casos previstos en el artículo 50, y que dicha competencia vence el efecto exclusivo de esta disposición.

El primer argumento consiste en dar un alcance restringido a la voz *tratados* que usa el artículo 32(17) de la Constitución. Esto se podría hacer de varias formas. Una posibilidad es afirmar que la voz *tratados* sólo comprende los tratados normativos y políticos, pero no los tratados administrativos; o que comprende sólo acuerdos destinados a regir por un tiempo mediano o largo, y no otros que se agotan en un acto único<sup>11</sup>. Es claro que lo que este argumento pretende no es negar el efecto exclusivo de los artículos 32(17) y 50(1), sino sólo delimitar restrictivamente su ámbito de aplicación.

El segundo argumento descansa en el texto del artículo 50(1), que se refiere a los tratados internacionales que presentare el Presidente de la República al Congreso *antes de su ratificación*. Esta última frase es compatible con una interpretación según la cual la exigencia de aprobación parlamentaria sólo se aplica a los tratados sujetos a ratificación. Como resulta evidente, la estrategia es análoga a la del primer argumento: en el fondo busca delimitar el ámbito de aplicación de las disposiciones constitucionales que imponen la aprobación parlamentaria.

Un tercer argumento afirma que ya en la primera parte del artículo 32(17) (“Son atribuciones especiales del Presidente de la República... [c]onducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales [...]”) se otorga al Presidente potestad para concluir ciertos acuerdos internacionales. Esta potestad primaria por sobre el efecto exclusivo de las reglas que exigen la aprobación parlamentaria. En la práctica, el Presidente tendría la opción entre seguir el procedimiento simplificado o llevar el tratado al Congreso.

Estos tres argumentos tienen algo en común. Ellos descansan sobre la idea que la conducción de las relaciones exteriores es esencialmente distinta al manejo de los asuntos internos, y que por lo tanto se justifican distintas reglas de cambio en uno y otro ámbito. En otras palabras, el ámbito de las respectivas potestades del Presidente de la República y del Congreso Nacional en materia de tratados internacionales no se definiría en relación con la distribución general de competencias legislativas en el ámbito doméstico, esto es, por el juego que se da entre los artículos 32(8) y 60 de la Constitución Política. El cuarto argumento a favor de una potestad

---

<sup>11</sup> Véase Albónico, *op. cit.* n. 3.



presidencial autónoma para concluir acuerdos internacionales descansa precisamente sobre la idea contraria, esto es, que resulta razonable proyectar al ámbito internacional la distribución general de competencias legislativas. Por lo tanto, este argumento invoca la potestad reglamentaria autónoma del artículo 32(8), según la cual

Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

[...]

8) Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal [...].

En efecto, como nada en el texto transcrito indica que la potestad reglamentaria autónoma se refiera sólo a medidas de carácter interno, es posible sostener que se trata de una potestad que mira al mismo tiempo hacia adentro y hacia afuera, y que por lo tanto abarca la conclusión de tratados internacionales cuando éstos no versan sobre materias de ley.

Revisemos en primer lugar los argumentos basados en el carácter especial que tendría la conducción de las relaciones internacionales.

#### Conclusión de tratados internacionales como potestad *sui generis*

Ya hemos identificado los argumentos de texto que permitirían sostener que el Presidente de la República goza de una potestad reglamentaria autónoma respecto de una categoría de tratados internacionales. El primero de dichos argumentos, aquel que aboga por una interpretación restringida de la voz *tratado*, era más fuerte bajo las Constituciones de 1833 y 1925. Al referirse a las atribuciones del Presidente de la República, éstas hablaban de *tratados de paz, de alianza, de tregua, de neutralidad, de comercio, concordatos y otras convenciones* (art. 72(16)) mientras que al tratar de la aprobación parlamentaria sólo se refería a *tratados* (arts. 43(5) y 72(16)). Ello permitía al intérprete distinguir entre ambos términos y sostener que los tratados eran sólo una especie de convención<sup>12</sup>. Por el contrario, el texto

---

<sup>12</sup> Véase Hugo Llanos, *Teoría y práctica del derecho internacional público* (1977), Vol. 1, pp. 117s. En contra de esta opinión, véase Lastarria, *op. cit.* n. 1, pp. 365s (“Se podría suponer que por haber hablado el artículo en esta última frase solo de tratados, no exige la misma aprobación respecto de las convenciones; pero no se advertiría que en el lenguaje del derecho internacional son sinónimas estas dos palabras, i que si la Constitución ha usado de la segunda, ha sido en el mismo sentido, i no porque juzgase que las convenciones eran de una clase diferente...”). Véase también Alejandro Silva Bascuñán, *Tratado de derecho constitucional* (1963), Vol. 3, pp. 373ss.

de la actual Constitución Política no favorece una distinción semejante, pues sólo habla de tratados<sup>13</sup>. En el asunto que se comenta, este argumento no fue desarrollado ni por las partes ni por el Tribunal.

El segundo argumento que hemos identificado afirmaba que sólo los tratados internacionales sujetos a ratificación deben ser aprobados por el Congreso. Ésta parece haber sido la tesis del gobierno, que a través del informe en derecho de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia habría sostenido que<sup>14</sup>:

los tratados pueden distinguirse en tratados solemnes, que son aquellos que para su perfeccionamiento requieren ser autorizados por el Parlamento, y los tratados de forma simplificada, que se perfeccionan por un acto distinto a la ratificación y se caracterizan porque no requieren autorización parlamentaria.

Al menos en la forma en que es expuesto por el Tribunal Constitucional, este argumento incurre en la falacia de usar una categoría conceptual elaborada en un ámbito para extraer conclusiones en otro diverso. En efecto, el gobierno define al tratado solemne como aquel que requiere autorización parlamentaria. Ésta es por tanto una categoría constitucional. Hasta aquí todo va bien. Pero luego define al acuerdo en forma simplificada como aquel que se perfecciona por un acto distinto a la ratificación. Ésta es una categoría de derecho internacional. La falacia se completa cuando se agrega que los tratados en forma simplificada no requieren aprobación parlamentaria. ¿Cómo se llega a esa conclusión?

Fuera de lo anterior, hay razones constitucionales de peso para desechar la interpretación de la Secretaría General de la Presidencia. La ratificación es una de las varias formas que dispone la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados para expresar la voluntad de obligarse por un tratado (art. 14(1)). En derecho internacional no existe ningún criterio sustantivo que determine la forma en que deba manifestarse el consentimiento; ésta es una cuestión que se determina *ad hoc* en función de los factores tales como el acuerdo de las partes negociadoras<sup>15</sup> o la intención manifestada del estado que se obliga<sup>16</sup>. Puede por tanto ocurrir que el consentimiento para obligarse por un tratado de la mayor importancia se

---

<sup>13</sup> Cf. Mario Verdugo *et al.*, *Derecho Constitucional* (1994), Vol. 2 p. 155 (“El concepto de tratado está tomado en sentido genérico; caben en él todo tipo de convenciones, resoluciones, entre otros.”).

<sup>14</sup> Fallo, p. 317.

<sup>15</sup> Convención de Viena, arts. 12(1)(a) y (b) y (2)(a), 13, 14(1)(a) y (b) y 15.

<sup>16</sup> *Id.*, arts. 12(1)(c) y 14(1)(d).

manifieste simplemente mediante firma, mientras que otro de menor envergadura requiera ratificación. Por consiguiente, no tiene sentido constitucional alguno que la exigencia de ratificación sea lo que determine la obligación de someter un tratado a la aprobación del Congreso. Por el contrario, lo razonable sería precisamente lo inverso: que la exigencia constitucional de aprobación por el Congreso justificara que un tratado quedara sujeto a ratificación, canje de instrumentos, o al menos a firma *ad referendum*. Ahora bien, la determinación de las categorías de tratados que debieran estar sujetos a aprobación parlamentaria debiera estar dada por criterios materiales o por circunstancias especialmente calificadas. Así por ejemplo, las constituciones alemana<sup>17</sup>, austríaca<sup>18</sup>, danesa<sup>19</sup>, francesa<sup>20</sup>, española<sup>21</sup> y portuguesa<sup>22</sup> usan distintas categorías materiales para determinar los tratados internacionales que requieren aprobación parlamentaria. La constitución de Suecia constituye un ejemplo de un sistema que permite al gobierno omitir la aprobación parlamentaria cuando existe una circunstancia especial, que consiste en que así lo exija el interés del reino<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> Art. 59 (los tratados que regulan las relaciones políticas de la Federación o que se relacionan con materias de legislación federal, deben ser aprobados por ley).

<sup>18</sup> Art. 50 (los tratados políticos y otros cuyo contenido modifique o complemente leyes deben ser aprobados por el Consejo Nacional).

<sup>19</sup> Sec. 19 (los tratados que aumentan o disminuyen el territorio del reino, aquellos cuyo cumplimiento requiere la concurrencia del Parlamento y los tratados muy importantes requieren consentimiento parlamentario).

<sup>20</sup> Art. 53 (los tratados de paz, comerciales, relativos a organizaciones internacionales, que comprometen las finanzas del estado, que modifican disposiciones de naturaleza legal, relativos al status de las personas o que ceden, intercambian o aumentan el territorio, deben ser aprobados por ley. Los que afectan territorios requieren además el consentimiento de las poblaciones respectivas).

<sup>21</sup> Art. 94:

1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:

- a) Tratados de carácter político.
- b) Tratados o convenios de carácter militar.
- c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título 1.
- d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.
- e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

<sup>22</sup> Art. 164 (tratados que afectan potestades legislativas, que conllevan la participación de Portugal en organizaciones internacionales, tratados de amistad, de paz, de defensa, tratados que ratifican fronteras y tratados relativos a asuntos militares requieren aprobación de la asamblea).

<sup>23</sup> Capítulo 10 artículo 2 del *Regeringsformen* o Forma de Gobierno. En ese caso el Gobierno debe conferenciar con otro órgano constitucional, el Consejo de Asuntos Extranjeros.

El silencio del Tribunal sobre este punto parece descartar la tesis de que sólo los tratados sujetos a ratificación deben ser sometidos a aprobación parlamentaria. Ello porque el decreto impugnado promulgaba precisamente un acuerdo no sujeto a ratificación. En efecto, el artículo segundo del Décimo Protocolo Adicional con Bolivia dispone: “El presente Protocolo rige a partir de la fecha de su suscripción”<sup>24</sup>. Si el Tribunal hubiera pensado que sólo los tratados sujetos a ratificación deben ser aprobados por el Congreso, le habría bastado constatar que éste no lo estaba para salvar la constitucionalidad del decreto presidencial. Es cierto que el silencio normalmente es menos categórico que una opinión expresa, pero tomadas en cuenta las circunstancias del caso y la posición del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el silencio del Tribunal debe interpretarse en el sentido que he señalado.

Esta interpretación puede conciliarse además con el texto del artículo 50(1) inciso primero de la Constitución. Ello exigiría interpretar la referencia que en dicho artículo se hace a la ratificación no como una condición de aplicabilidad de la norma, sino más bien como su modo de cumplimiento. En otras palabras, tratándose de un tratado sujeto a ratificación, la aprobación parlamentaria debe obtenerse antes de dicha ratificación. Por analogía, un tratado firmado *ad referendum* debiera ser sometido a aprobación parlamentaria antes de confirmar la firma, y la adhesión a un tratado no podría prestarse *antes* de obtener dicha aprobación. Por su parte, la simple firma quedaría descartada como forma de manifestación del consentimiento en obligarse. En todos estos casos, la promulgación de un acuerdo a cuyo respecto el estado ha manifestado su consentimiento en obligarse sin haber obtenido antes la previa aprobación parlamentaria, habilitaría para pedir la declaración de inconstitucionalidad del decreto respectivo<sup>25</sup>. La consecuencia en el plano internacional sería más incierta, pues habría que invocar la violación manifiesta de una norma de importancia fundamental del derecho interno chileno<sup>26</sup>.

Queda todavía el tercer argumento, según el cual el Presidente de la República tendría ciertas potestades constitucionales en materia de tratados internacionales en virtud de su rol como *conductor superior de las relaciones internacionales*. Aunque el Tribunal se refiere expresamente a este punto, no explora sin embargo sus posibilidades dogmáticas. En efecto,

---

<sup>24</sup> *Supra* n. 5.

<sup>25</sup> *Constitución Política*, art. 82 N° 5. Algunos dirán que existe nulidad de derecho público. Para una fundada crítica de esta tesis, véase Fernando Atria, *Los peligros de la Constitución: La idea de igualdad en la jurisdicción nacional* (1997), pp. 175ss.

<sup>26</sup> Cf. Convención de Viena, art. 46.

inmediatamente entiende dicho rol en relación directa con el inciso segundo del artículo 50(1), con su problemática referencia a las *materias propias de ley*. Resulta en todo caso razonable pensar que si dicho rol incluye cierta potestad para concluir tratados internacionales, ésta no se extiende a acuerdos comerciales. No parece haber razones fuertes para liberar al Presidente de la obligación de recurrir al Congreso Nacional al regular el comercio exterior, como las que sí pueden existir para enfrentar situaciones de emergencia<sup>27</sup>.

Potestad presidencial autónoma para concluir  
tratados internacionales como reflejo de la potestad  
reglamentaria autónoma en el orden interno

En noviembre de 1995 el Presidente Frei envió al Congreso un proyecto de reforma constitucional que entre otras cosas agregaba la siguiente oración al inciso segundo del artículo 50(1): “Tampoco requerirán aprobación del Congreso Nacional los tratados que el Presidente de la República celebre en relación a materias propias de la potestad reglamentaria [...]”<sup>28</sup>. De haberse aprobado, tal modificación habría despejado toda duda en cuanto a la *existencia* de una potestad presidencial autónoma. Pero sólo eso. Ciertamente no habría despejado ninguna duda respecto del alcance, si hubiese alguno, de tal potestad. Lo cual es consecuencia natural de la incertidumbre que rodea la cuestión de la potestad reglamentaria autónoma en general.

Ya bajo la Constitución de 1925 se había planteado la cuestión de la proyección de las potestades presidenciales al ámbito internacional, aunque su alcance se prestó a polémica y confusión entre los órganos del estado<sup>29</sup>. Aun sin la reforma constitucional propuesta por el ejecutivo, una interpretación semejante parecería coherente con el sistema general de distribución de potestades legislativas como asimismo con las reglas del artículo 50(1). Pero el asunto que se comenta no era uno adecuado para explorar esta hipótesis. Contrariamente a lo que ocurre cuando se expone en abstracto el juego entre potestad reglamentaria autónoma y dominio legal máximo, en-

---

<sup>27</sup> En *Dames & Moore v. Regan*, 453 U.S. 654 (1980), la Corte Suprema de Estados Unidos falló que el Presidente de ese país tenía potestad para concluir y ejecutar un acuerdo en forma simplificada con Irán, por el cual transfería dineros a ese país a cambio de la liberación de rehenes estadounidenses en dicho país.

<sup>28</sup> Proyecto Frei, *supra* n. 1.

<sup>29</sup> Cf. Informe Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, año 1973, reproducido en Llanos, *op. cit.*, n. 12, pp. 114ss; Silva Bascuñán, *op. cit.*, pp. 375s.

frentado a una situación real el juez no puede eludir determinar si una determinada facultad pertenece o no a uno u otro ámbito. Y en este asunto habría sido difícil para el Tribunal Constitucional fallar que el ejecutivo tiene potestad reglamentaria autónoma para modificar el arancel. No era entonces un buen caso. Claro está, esto puede indicarnos algo.

### Potestad reglamentaria para concluir tratados de ejecución

El fallo razona alrededor de la idea que el Presidente goza de una potestad constitucional para concluir lo que se denomina *tratados de ejecución*. La fuente formal de esta idea se encuentra en el artículo 50(1) inciso segundo de la Constitución, reproducido más arriba. Desde el punto de vista del derecho constitucional, son tres las preguntas cruciales que deben formularse bajo esta tesis:

a) ¿Qué características debe tener el tratado que se ejecuta? A esta pregunta se refiere la conceptualización del *tratado marco*.

b) ¿Qué relación debe existir entre el tratado que se ejecuta (*tratado marco*) y el *tratado de ejecución*?

c) ¿Qué requisitos adicionales debe cumplir el *tratado de ejecución* para que pueda ser celebrado en forma simplificada? Conforme a la Constitución, la respuesta a esta pregunta es aparentemente simple: que no trate materias propias de ley. Sin embargo, veremos que la cuestión no es tan simple como aparece a primera vista.

Estas preguntas pueden responderse interpretando las disposiciones constitucionales bajo dos prismas diferentes. Según una primera perspectiva, en la regulación de las potestades para concluir *tratados de ejecución* la Constitución prescinde de la distribución general de competencias legislativas. Esto afecta fundamentalmente la conceptualización del *tratado marco*, que correspondería a una categoría constitucional sin relación con categoría legislativa alguna. Aceptada esta hipótesis, la referencia a las materias propias de ley que son el objeto de la tercera pregunta resulta extremadamente problemática. El Contralor General de la República intentó sortear el problema afirmando que “esas expresiones [‘a menos que se trate de materias propias de ley’] tienen el sentido de que dichos acuerdos [los ‘acuerdos o tratados de ejecución’] sólo requieren de aprobación parlamentaria, en el evento de que traten materias de ley, *diversas de aquellas previstas en el marco del tratado para cuyo cumplimiento se celebran*”<sup>30</sup>. Como resulta

---

<sup>30</sup> Fallo, p. 315 (los corchetes y el énfasis son míos).

obvio, el Contralor sostiene que la tercera pregunta es en verdad irrelevante, lo que a su vez tiende a dejar sin efecto la referencia a las ‘materias propias de ley’ que hace el inciso segundo del artículo 50(1)<sup>31</sup>. Lo único que importa es que el tratado se haya celebrado para cumplimiento de un tratado anterior (*tratado marco*). Un problema adicional con la interpretación del Contralor es que no parece poder dar una explicación razonable del inciso tercero del artículo 50(1). Si estando dentro del radio del *tratado marco* es irrelevante el ámbito de materias reguladas por el tratado de ejecución, ¿qué sentido tiene la posibilidad que tiene el Congreso para autorizar al Presidente a dictar disposiciones con fuerza de ley?<sup>32</sup>

Una segunda perspectiva considera que las reglas para la conclusión de tratados internacionales no son más que el reflejo de las reglas que distribuyen las potestades legislativas. Si se asume esta perspectiva, la categoría de *tratado marco* pierde su originalidad, y sería el simple reflejo del concepto de *ley*. Por su parte, la segunda pregunta debiera responderse por analogía a la relación entre ley y reglamento. Considerando que éstas pueden ser de diversos tipos, pueden formularse las siguientes posibilidades:

- i. Ley – reglamento de ejecución
- ii. Mandato legal de reglamentación – reglamento de ejecución
- iii. Ley de bases – reglamento de complementación
- iv. Ley delegatoria – decreto con fuerza de ley.

El Tribunal Constitucional transita simultáneamente por ambas argumentaciones. En otras palabras, argumenta tanto a favor de una categoría de *tratado marco* definida conforme a patrones ajenos a la distribución de potestades legislativas (c.10 al c.17 y c.24), como a favor de una interpretación analógica de las relaciones entre ley y reglamento al ámbito de los tratados internacionales (c.18 al c.20, y cc.32 y 33). La fundamentación no sólo es insatisfactoria en ambas argumentaciones, sino que su uso simultáneo introduce tensiones y ambigüedades que atentan contra el carácter persuasivo que debe tener el fallo.

### Tratado marco

Según dijimos más arriba, para una perspectiva que asume el carácter *sui generis* de las potestades para concluir tratados internacionales resulta clave la conceptualización del *tratado marco*. En este punto la tesis de

<sup>31</sup> Cf. Fallo, p. 338 (c.10 *in fine*) (Ministro Faúndez, disidente).

<sup>32</sup> Cf. Fallo, p. 346 (c.28) (Ministra Bulnes, disidente).

la Contraloría es extremadamente débil. Recordemos que contesta la pregunta por el sentido de la frase que se refiere a las ‘materias propias de ley’ de la siguiente manera: “esas expresiones tienen el sentido de que dichos acuerdos [los ‘acuerdos o tratados de ejecución’] sólo requieren de aprobación parlamentaria, en el evento de que traten materias de ley, *diversas de aquellas previstas en el marco del tratado para cuyo cumplimiento se celebran*”<sup>33</sup>. En otras palabras, lo que sea o no materia de ley para efectos de la conclusión de tratados internacionales se determina en primer lugar por referencia a los contenidos del tratado que se ejecuta, y sólo secundariamente por referencia al dominio legal. La debilidad del argumento de la Contraloría radica en que no propone un concepto de *tratado marco* que pueda servir de límite a las potestades del ejecutivo. El alcance de esta omisión es incalculable. ¿Podría el ejecutivo considerar que la Carta de Naciones Unidas es un tratado marco? ¿Qué tratados podría celebrar el ejecutivo en su virtud, sin requerir aprobación parlamentaria, para mantener la paz y seguridad internacionales o para cooperar internacionalmente en la lucha contra los problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios? ¿Podría el Presidente celebrar, sin aprobación del Congreso, los acuerdos a que se refiere el artículo 43 de la Carta de Naciones Unidas? ¿Podría el Presidente, sin aprobación del Congreso, adoptar todas las medidas y celebrar todos los acuerdos que fueren necesarios para formar un mercado común latinoamericano (uno de los objetivos expresos de la ALADI)? Muchos tratados internacionales usan un lenguaje deliberadamente vago que no tiene más objeto que marcar precisa, aunque diplomáticamente, justo aquellos puntos en que las partes no han llegado a acuerdo. En otros casos el lenguaje vago refleja un compromiso de las partes por hacer un esfuerzo para acercar sus posiciones en el mediano o largo plazo. Nada justifica sostener que estos tratados otorgan facultades al Presidente para celebrar en el futuro tratados de ejecución.

En teoría sería posible limitar el casi infinito alcance de la interpretación sugerida por la Contraloría mediante una adecuada definición dogmática de lo que constituya un *tratado marco* y de lo que califique como un *tratado de ejecución* de un tratado marco. Tal definición podría dejar afuera tratados meramente programáticos o disposiciones vagas que sólo reflejan el desacuerdo de las partes. Para que tal definición dogmática fuera sin embargo constitucionalmente aceptable, ella debiera responder exclusivamente a criterios constitucionales, no internacionales. En otras palabras, la pregunta relevante es por el tipo de tratados que la Constitución considera

---

<sup>33</sup> Fallo, p. 315 (los corchetes y el énfasis son míos).



como habilitantes del ejercicio de ciertas potestades del Presidente de la República en el ámbito de los tratados internacionales. El Tribunal Constitucional no parece sin embargo haber pensado igual cosa. La línea de argumentación que ahora se comenta se encuentra en el considerando 10 al considerando 17 y en el considerando 24. En dos lugares se refiere expresamente al concepto de *tratado marco*. En el primero, el Tribunal señala<sup>34</sup>:

El Tratado de Montevideo de 1980 es un tratado marco, en razón de que fija, además de las funciones y principios que rigen la actividad futura de los Estados partes, los objetivos esenciales para promover el desarrollo económico y mejorar el nivel de vida de los pueblos, con el propósito de alcanzar la integración, lo que concuerda con la definición de la doctrina (véase Hugo Llanos M., *Teoría y práctica del derecho internacional público*, Ed. Jurídica, Tomo I, p. 112).

Y en el segundo<sup>35</sup>:

[E]l Tratado de Montevideo de 1980, en razón de su naturaleza y de lo aceptado por la doctrina en el ámbito del Derecho Constitucional e Internacional [...] reviste el carácter de un tratado marco, puesto que fija los principios y determina los objetivos a los que deben sujetarse los Estados partes, para promover la cooperación y el desarrollo económico de sus miembros con el fin de alcanzar su integración, al mismo tiempo que, establece un área de preferencias económicas compuesta por una preferencia arancelaria regional, contemplando mecanismos adecuados para ese objeto, constituidos por los acuerdos de carácter regional y de carácter parcial que autoriza, facultándose la inclusión de cláusulas que contengan tratamientos diferenciados, preferencias y desgravaciones arancelarias, de lo que resulta que estos acuerdos de complementación económica vienen a constituirse en los instrumentos de mayor envergadura integracionista que ofrece a los miembros de la ALADI el Tratado de Montevideo, como se advierte de la sola lectura y contenido de sus artículos 2°, 4°, 5°, 7°, 9° y 11° [...].

Sobre el particular corresponde hacer varias observaciones. En primer lugar, es dudoso que en derecho internacional exista una categoría conceptual del *tratado marco* del cual puedan extraerse consecuencias normativas. En la Convención de Viena no se encontrará referencia alguna a tal categoría. La cita que hace el Tribunal a Llanos es particularmente curiosa. La verdad es que el lugar citado corresponde a la transcripción de un informe del Ministerio de Relaciones Exteriores del año 1973, emitido a

---

<sup>34</sup> Fallo, p. 325vta (c.10).

<sup>35</sup> Fallo, p. 326vta (c.11).

solicitud del Senado. No se trata por tanto ni de doctrina ni de interpretación auténtica, sino de una interpretación de la Constitución de 1925 por parte interesada.

Sin embargo, aun concediendo que exista una categoría de *tratado marco* perfectamente definida en doctrina internacional, y que de ella puedan extraerse consecuencias de tipo normativo, esto no significa que estas consecuencias normativas puedan ser de carácter constitucional interno. En otras palabras, aun cuando en derecho internacional un *tratado marco* determinara la forma de conclusión de un *tratado de ejecución*, esta determinación no puede alcanzar sin más al derecho constitucional del estado. La pregunta fundamental permanece sin respuesta: ¿qué tipo de tratados considera la Constitución como habilitantes de la potestad presidencial para concluir tratados en forma simplificada?

En cuanto a la segunda pregunta, esto es, a la concordancia que debe existir entre el *tratado marco* y el *tratado de ejecución*, el Tribunal utiliza un parámetro débil. En otras palabras, no hay un examen exigente de lo que sea dictar un tratado *para el cumplimiento* de un tratado en vigor. En los considerandos 16 y 17 el Tribunal se limita más bien a constatar que las materias reguladas por el Décimo Protocolo Adicional aplican, desarrollan y ejecutan el Tratado de Montevideo y el Acuerdo de Complementación con Bolivia N° 22. No se identifica en ninguno de estos instrumentos una obligación para el estado de Chile cuyo cumplimiento requiriera la celebración del mencionado protocolo.

Esta línea de argumentación concluye de manera inquietante: cualquier tratado que desarrolle o ejecute un *tratado marco*, concepto éste muy vagamente definido, podría ser concluido por el Presidente de la República sin previa aprobación parlamentaria. Queda por responder la tercera pregunta, esto es, cómo deba entenderse la referencia a las materias propias de ley. Ya hemos señalado cuál fue la tesis de la Contraloría, la que aparece refrendada en las siguientes palabras del Tribunal<sup>36</sup>:

[C]arece de todo asidero la argumentación de los recurrentes, en orden a que el Protocolo por contener materias de ley debió someterse a la aprobación del Congreso.

En efecto, aquí el tratado ya ha sido aprobado con anterioridad por el Órgano Legislativo, promulgado y publicado. El decreto cuestionado sólo se limita a ejecutar o cumplir lo dispuesto en el Tratado Marco. Ello no significa, por ende, que se actúe al margen del Poder Legislativo, pues éste ya otorgó su autorización al aprobar el acuerdo primitivo que ahora se complementa o ejecuta [...].

---

<sup>36</sup> Fallo, p. 330 (c.24).

En otras palabras, la aprobación de un tratado importa una autorización general e indefinida para que el Presidente celebre nuevos tratados en ejecución del primero; siempre que aquél se mantenga en el ámbito de éste, es irrelevante que regule materias de ley. Bajo esta interpretación el inciso tercero del artículo 50(1) deja de tener razón de ser<sup>37</sup>.

### Tratados y leyes

En una línea paralela de argumentación, que se desarrolla desde el considerando 18 al considerando 20, y en los considerandos 32 y 33, el Tribunal discurre bajo el supuesto que el artículo 50(1) no hace sino reflejar en el ámbito de los tratados internacionales la distribución general de competencias legislativas que hace la Constitución. En otras palabras, el Presidente sólo puede promulgar un tratado celebrado en cumplimiento de otro tratado si la relación entre ambos es análoga a la que existiría entre una ley y un reglamento de ejecución, entre un mandato legal de reglamentación y un reglamento de ejecución, entre una ley de bases y un reglamento de complementación o entre una ley delegatoria y un decreto con fuerza de ley. Así lo entendió el Tribunal Constitucional, que dedicó varios considerandos a aclarar las relaciones entre ley y potestad reglamentaria para así resolver el asunto que tenía al frente. Hay buenas razones para seguir tal estrategia. Por una parte, la Constitución es explícita (aunque ambigua) en la distribución general de competencias legislativas y no lo es respecto de los tratados internacionales. En segundo lugar, es la propia Constitución la que a propósito de los tratados remite a las *materias propias de ley*.

### *Tratado de ejecución y potestad reglamentaria de ejecución*

El considerando 18 establece que el Décimo Protocolo Adicional no trata materias de ley. El considerando 19 agrega que la actual Constitución establece el sistema de dominio legal máximo. El considerando 20 corona finalmente el razonamiento señalando que la Constitución otorga potestad al Presidente para celebrar acuerdos internacionales en ejecución de otros tratados “a menos que se trate de materias propias de ley, cuestión ésta [sic] última que no concurre en la especie, de conformidad con lo concluido en los fundamentos anteriores...”<sup>38</sup> Lo que resulta sorprendente de este razonamiento es que el Décimo Protocolo Adicional contempla rebajas arance-

<sup>37</sup> Cf. Fallo, p. 346 (c.28) (Ministra Bulnes, disidente).

<sup>38</sup> Fallo, p. 329.

larias, y que siendo los aranceles una forma de tributación, ellas debían operarse por ley, según reserva expresa de la Constitución<sup>39</sup>. ¿Cómo pudo entonces concluir el Tribunal en el considerando 18 que el Décimo Protocolo Adicional no trata materias de ley? El truco se encuentra en el mismo considerando 18, complementado por los considerandos 32 y 33. El considerando 18 reinterpreta la relación entre potestad legislativa y potestad reglamentaria de ejecución en los siguientes términos<sup>40</sup>:

[L]a ley sólo debe contener los elementos esenciales de la materia que regula, sin que ella pueda excluir la potestad reglamentaria que la Constitución Política confiere al Presidente de la República en su artículo 32, N° 8, para dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes [...].

Si esto es aceptado, resulta fácil seguir el razonamiento del Tribunal. En efecto, el Tratado ALADI y su saga serían análogos a la ley al contener *los elementos esenciales de la materia que regula*. Por su parte, el Décimo Protocolo Adicional sería análogo a un reglamento para la ejecución de dicho tratado, y por lo tanto podría promulgarse conforme al artículo 32(8). Sin embargo, la reinterpretación que hace el Tribunal Constitucional de la relación entre potestad legislativa y potestad reglamentaria importa una modificación sustancial del concepto constitucional de ley que resulta inaceptable. Revisemos primero en qué consiste esta reinterpretación, para después discutir por qué no tiene lugar en nuestro derecho constitucional.

La referencia a los *elementos esenciales* de una materia sugiere la existencia de *elementos naturales y accidentales* de la misma, siguiendo categorías muy conocidas del derecho de contratos con raíces escolásticas<sup>41</sup>. No digo que el Tribunal haya querido expresamente referirse a estas

<sup>39</sup> *Constitución Política*, arts. 19 N° 20 y 60 N° 14 en relación con el 62 N° 1. Cf. Fallo 337 (c.8) y vta (c.9(e)) (Ministro Faúndez, disidente), 342s (c.17) y 344 (c.21) (Ministra Bulnes, disidente).

<sup>40</sup> Fallo, p. 328vta. Para la interpretación anterior, véase Tribunal Constitucional, Rol 146 (letreros camineros) esp. c.11, *Fallos del Tribunal Constitucional pronunciados entre el 23 de diciembre de 1985 y el 23 de junio de 1992* (1993), p. 486.

<sup>41</sup> *Código Civil*, art. 1444 (“Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la *esencia* de un contrato aquellas cosas sin las cuales o no produce efecto alguno, o degenera en otro contrato diferente; son de la *naturaleza* de un contrato las que no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son *accidentales* a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales.”). Cf. James Gordley, *The Philosophical Origins of Modern Contract Doctrine* (1991), pp. 16, 61ss, 105 (Gordley argumenta que la distinción entre elementos esenciales, naturales y accidentales del contrato corresponde a una interpretación aristotélico-tomista del derecho romano, llevada a cabo por Baldo y recogida posteriormente por Pothier).

categorías de derecho privado, pero por constituir éstas el lugar más conocido en que los *elementos esenciales* tienen sentido dogmático, es natural pensar en una analogía. En todo caso, como categoría delimitadora de potestades públicas es claro que su objeto es identificar un núcleo de potestades presidenciales inmune a las diversas reservas parlamentarias que contempla la Constitución Política. En otras palabras, el Tribunal sugiere que si bien el Congreso Nacional tiene potestad para regular los *elementos esenciales* de las materias propias de ley, corresponde al Presidente de la República regular los *elementos de la naturaleza y accidentales* de las mismas, y que esta potestad presidencial *no puede ser excluida por la ley*. Esta potestad reglamentaria de complementación se parece mucho a la potestad reglamentaria autónoma. Tiene sin embargo dos diferencias. Primero, el criterio de delimitación de las potestades en uno y otro ámbito es diverso. En la potestad reglamentaria autónoma es la materia (aquellas materias no entregadas al legislador); en la de complementación sería el carácter esencial, natural o accidental de la regulación. Segundo, la potestad reglamentaria autónoma no depende para su ejercicio de otra regla jurídica que la constitucional. Es precisamente por ello que se la llama autónoma. Por el contrario, la potestad de complementación sólo podría ejercerse cuando existiera una ley (de bases) o tratado (marco) previos que regularan los elementos esenciales de la materia. En esta segunda línea de argumentación el *tratado marco* ya no se definiría conforme a un determinado concepto doctrinario internacional, sino a una analogía con un concepto de ley definido por su grado de generalidad.

Bajo este concepto de *tratado marco*, el examen de concordancia que debe existir con el *tratado de ejecución* es sumamente débil. Ello se debe precisamente a que, en definitiva, la fuente de la potestad presidencial se encontraría directamente en la Constitución, quedando el rol de la ley o del tratado limitado a establecer los *elementos esenciales* de la regulación. En caso de antinomia o aun de una mera disonancia entre la ley y el decreto, o entre el *tratado marco* y el *tratado de ejecución*, el juez constitucional podría concluir que es la ley o el *tratado marco* el inconstitucional, por “excluir la potestad reglamentaria que la Constitución Política confiere al Presidente de la República en su artículo 32(8), para dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes”<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Fallo, p. 328 (c.18). Cf. Antonio Bascuñán Rodríguez *et al.*, “Los modos de creación de las normas jurídicas en el derecho chileno”, materiales para el curso de introducción al derecho (1998), p. 70 (“frente a la potestad reglamentaria de complementación [...] podría ser posible la invalidación de la norma legal, si es que se estima que dicha norma no tiene el carácter de ‘básica’ (aplicación del principio de la distribución de competencia)”).

Esta argumentación diluye asimismo la importancia de la reserva parlamentaria cuando se tratan materias de ley, pues el concepto de ley ha sido redefinido agregando a la dimensión material una dimensión de generalidad. En consecuencia, existiendo un tratado internacional entre estados que regule una determinada materia, el Presidente siempre podría celebrar tratados en las mismas materias con los mismos estados, mientras no lo hiciere al nivel de generalidad que queda reservado a la ley.

Revisemos ahora por qué esta reinterpretación no tiene cabida en la Constitución. En primer lugar, la potestad reglamentaria de ejecución del artículo 32(8) está definida en función de la potestad legislativa, y no del carácter esencial, natural o accidental de una regulación. En efecto, ella consiste en la potestad para ejecutar las leyes y nada dice respecto del grado de generalidad o particularidad de dichas leyes; no identifica un núcleo de potestades concretas que pertenezcan al Presidente y que como tales constituyan límites a la potestad legislativa. Tal cosa se encuentra en los demás numerandos del artículo 32, así como en otras disposiciones de la Constitución. Así por ejemplo, el Congreso no podría pretender promulgar una ley (art. 32(1)), convocar a legislatura extraordinaria (art. 32(2)), distribuir las fuerzas armadas (art. 32(19)) o declarar el territorio nacional en estado de asamblea (art. 40(1)). Pero nada impide que regule el derecho civil (art. 60(3)) o que fije las normas sobre enajenación de bienes del estado (art. 60(10)) con el nivel de detalle que el legislador estime pertinente, sin perjuicio de que consideraciones de técnica legislativa puedan aconsejar ciertos límites. Es cierto por otra parte que existen algunos antecedentes doctrinarios detrás de la reinterpretación que hace el Tribunal Constitucional. En efecto, una parte de la doctrina ha interpretado que respecto de ciertas materias el legislador no puede regular más que los aspectos generales. Tal cosa ocurriría en relación con el régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social (art. 60(4)) y los procedimientos que rigen los actos de la administración pública (art. 60(18)), pues en ambos casos la Constitución se refiere respectivamente a las *materias básicas* y a las *bases*<sup>43</sup>. Esta tesis doctrinaria sostiene por tanto que la Constitución reserva al Presidente de la República la regulación de los aspectos más particulares de dichas materias, y que tal reserva no debe confundirse con una delegación de potestades legislativas<sup>44</sup>. Sin embargo, aun cuando se aceptara esta tesis como correcta, cabe destacar su alcance restringido. En efecto, la ley llamada *ley de bases*, a cuyo respecto tiene

---

<sup>43</sup> Luz Bulnes, "Potestad reglamentaria en la Constitución de 1980" (mimeografiado 1982), pp. 6ss.

<sup>44</sup> Ibid., pp. 12s.

sentido postular una potestad reglamentaria de complementación, está sólo contemplada en el artículo 60(4) y (18) de la Constitución Política. No existe en ésta base para afirmar que se trata de la regla general, ni siquiera lo establecido en su artículo 60(20). Esta disposición señala que “Sólo son materias de ley: [...] Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico”. Pero aunque se trata de una disposición que sólo da al legislador potestad para regular *bases esenciales*, no puede entenderse que esta regla tenga el carácter de un principio que atravesase todo el sistema de distribución de competencias legislativas. Del solo texto de la disposición resulta bastante claro que se trata de una regla que viene a otorgar una nueva potestad al legislativo, y no a establecer límites a sus otras potestades. No hay al menos ninguna razón de texto para sostener que la regla del artículo 60(20) limita la potestad que tiene el legislador para establecer los tributos en conformidad con el artículo 19(20)<sup>45</sup>.

En segundo lugar, la interpretación del Tribunal Constitucional importa ignorar el restrictivo sistema de delegación de facultades legislativas que adopta la Constitución. En efecto, ella tiende a crear un mecanismo de delegación paralelo y mucho más liberal que el del artículo 61. Habiendo una ley o un tratado que contenga *los elementos esenciales de la materia que regula*, el Presidente adquiriría indefinidamente la potestad para complementar la regulación de dicha materia, incluso tratándose de garantías constitucionales (como ocurre con la reserva legal de los tributos), las que conforme lo dispone el artículo 61 no son delegables. Hay además una razón de texto para rechazar esta consecuencia. El inciso tercero del artículo 50(1) hace expresamente aplicable los incisos segundo y siguientes del artículo 61 al ámbito de los tratados internacionales, al disponer que al aprobar un tratado el Congreso puede autorizar al Presidente para dictar disposiciones con fuerza de ley a fin de darle cumplimiento. Luego, no resulta justificado sostener una interpretación que permite fácilmente eludir

---

<sup>45</sup> En contra de esta opinión, véase Luz Bulnes, *op. cit.*, p. 13 (“En materia de impuestos, es evidente que las bases de progresión o proporcionalidad deben quedar entregadas a la ley, pero las condiciones de su recaudación u otras modalidades a su respecto, podrían ser señaladas por su reglamento[...]”). La profesora Bulnes no justifica su posición en este punto, y es difícil entender cómo podría hacerlo. Antes de referirse a los impuestos ella da dos ejemplos, uno en materia laboral, sindical, previsional y de seguridad social, y el otro en materia de procedimientos administrativos. Estas materias corresponden precisamente a los numerandos 4 y 18 del artículo 60 de la Constitución Política, respecto de las cuales puede justificarse la existencia de *leyes de bases*. Pero no ocurre lo mismo en materia de impuestos, donde encontramos una reserva legal expresa en el artículo 19(20) de la Constitución. Cf. Fallo, pp. 343s (cc.18 y 19) (Ministra Bulnes, disidente).

los requisitos que la Constitución ha dispuesto expresamente<sup>46</sup>. Cabe sin embargo una interpretación diferente del inciso tercero del artículo 50(1). Como esta disposición no se refiere a acuerdos, sino sólo a disposiciones para el cabal cumplimiento del tratado, podría argumentarse que se refiere sólo a medidas de carácter interno. En otras palabras, los requisitos para dictar disposiciones con fuerza de ley para dar cumplimiento a un tratado sólo serían aplicables tratándose de medidas de carácter exclusivamente interno; tratándose de acuerdos u otras medidas de carácter internacional, regiría lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 50(1) en la reinterpretación hecha por el Tribunal. Ésta es una interpretación que intenta distinguir los ámbitos de aplicación de los incisos segundo y tercero. El inciso segundo regiría cuando el Presidente necesitare tomar medidas o celebrar acuerdos de carácter externo; el tercero cuando se tratare de medidas de carácter interno. Esta interpretación choca con el texto constitucional. En efecto, el inciso segundo se refiere tanto a medidas que adopte el Presidente como a acuerdos que celebre, y respecto de ambos establece como límite el dominio legal. No hay razón para interpretar tal límite de diferente manera tratándose de unas u otros.

En tercer lugar, el criterio usado por el Tribunal Constitucional para definir esta potestad reglamentaria de complementación no es adecuado para la argumentación jurídico-constitucional en un estado democrático. Para nuestro modo de pensar nominalista resulta imposible discernir analíticamente lo que es esencial, natural o accidental en la regulación jurídica de una materia. Distinto es en materia de contratos, donde tales categorías tienen sentido en el contexto de una tradición dogmática clásica que conoce ciertos contratos típicos y distingue en ellos dichos elementos. Pero incluso en materia de contratos el uso de dichas categorías pierde utilidad cuando se las pretende aplicar a contratos innominados. Entonces no es posible determinar analíticamente, ni tampoco por referencia a la tradición, aquello que es esencial, natural o accesorio al contrato. Además, la argumentación en sede constitucional no puede descansar en categorías de derecho privado sin empobrecerse<sup>47</sup>.

Finalmente, la interpretación del Tribunal Constitucional también desconoce aquella verdad que se esconde tras el aforismo de que el diablo se esconde en los detalles. En una democracia constitucional debe primar una interpretación en favor del cuerpo más ampliamente representativo,

---

<sup>46</sup> Cf. Fallo, p. 329vta (c.21).

<sup>47</sup> Cf. Carlos Peña, *Práctica constitucional y derechos fundamentales* (1996), p. 156.



que es el Congreso. Por lo tanto, todo esfuerzo del Congreso por regular en el más mínimo detalle una materia debe ser mirado con simpatía, como un esfuerzo de imponer legítimamente la voluntad soberana. Ello sin perjuicio de que la técnica legislativa pueda aconsejar evitar un detalle excesivo<sup>48</sup>. Pero el supuesto vicio del detallismo es otro que el de la ley especial o particular. Fue este último el que la Constitución de 1980 se propuso evitar<sup>49</sup>. Existen por tanto razones de peso en contra de lo que el Tribunal afirmó en el considerando 18 del fallo.

### *Delegación de potestades parlamentarias*

El considerando 32 resume lo ya dicho en los considerandos 18 y precedentes. El considerando 33 sí que introduce un nuevo argumento. Éste consiste en sostener que la ley ya ha incorporado el régimen del Tratado de Montevideo, y que por lo tanto el acuerdo promulgado sólo viene a regular el régimen arancelario vigente<sup>50</sup>. Cabe sin embargo preguntarse qué sentido constitucional tiene decir que un régimen internacional ha sido incorporado en la legislación. Una posibilidad, no explorada por el Tribunal Constitucional, es entender que la incorporación de un sistema jurídico, cuando éste contiene reglas de cambio, importa una delegación de facultades parlamentarias. En el asunto que se comenta, esta interpretación habría requerido formularse dos preguntas: 1) ¿Cumple el artículo 2 de la Ley 18.525 los requisitos constitucionales para delegar atribuciones parlamentarias? 2) ¿Contiene el sistema del Tratado de Montevideo 1980 reglas de cambio? Detengámonos en estas interrogantes.

El artículo 3 de la Ley 18.525 dispone: “Forman parte de esta ley [...] los derechos que den aplicación al Tratado de Montevideo de 1980, que estableció la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)”. Lo primero que debemos determinar es cuáles son las reglas constitucionales de delegación que se aplicarían. La disposición pertinente pareciera encontrarse en el inciso tercero del artículo 50(1) de la Constitución Política. Ella hace aplicable las condiciones generales para delegación de potestades le-

---

<sup>48</sup> Las teorías de la elección racional tienden a demostrar la futilidad de los mandatos legislativos detallados y las virtudes de la delegación. Véase Jerry L. Mashaw, *Greed, Chaos, and Governance: Using Public Choice to Improve Public Law* (1997).

<sup>49</sup> Cf. Bulnes, *op. cit.*, n. 43 p. 2.

<sup>50</sup> De la misma opinión parece ser Emilio Pfeffer. Véase su “Constitución Política de la República y tratados internacionales” (1997), p. 67.

gislativas, pero con al menos dos excepciones: no se requiere iniciativa presidencial ni rige el límite temporal de un año. No es claro si la delegación debe referirse a materias precisas, como lo exige el inciso cuarto del artículo 61, puesto que si bien dicha disposición no está excluida expresamente, el inciso final se refiere a “las disposiciones con fuerza de ley que [el Presidente de la República] estime necesarias para... [el] cabal cumplimiento... [del tratado]”. Sin embargo, la aplicación al presente asunto del artículo 50(1) inciso final merece ciertas dudas. Ello porque dicha disposición se refiere a la autorización hecha en el mismo acuerdo aprobatorio del tratado, que no es el caso de la Ley 18.525<sup>51</sup>. Me parece sin embargo que es posible argumentar a favor de su aplicabilidad, y en lo que sigue voy a darla por supuesta. Cabe mencionar que si se determinare lo contrario, el artículo segundo de la Ley 18.525 no podría interpretarse como una autorización vigente.

Aun supuesta la aplicabilidad del artículo 50(1) inciso final al asunto en cuestión, hay algunos obstáculos que dificultan considerar el artículo segundo de la Ley 18.525 como una autorización válida. Basta mencionarlos. En primer lugar, el tenor literal de dicha disposición no favorece la interpretación que se analiza. En ninguna parte se autoriza al Presidente; tal vez deja lugar a una autorización por referencia, pero al analizar el Tratado de Montevideo veremos que ésta también falla. En segundo lugar, está el problema de la reserva legal reforzada. La legalidad de los tributos es una garantía constitucional, y como tal no puede ser objeto de regulación mediante disposiciones con fuerza de ley.

Examinemos ahora la segunda pregunta: ¿tiene el Tratado de Montevideo 1980 reglas de cambio? En otras palabras, ¿otorga dicho tratado potestades para dictar reglas jurídicas? Si otorgara dicha potestad al Presidente, podría entenderse que el artículo segundo de la Ley 18.525 importa una autorización por referencia. Pareciera que la respuesta a esta pregunta exige el examen de tres textos aludidos en el fallo, cuales son el propio Tratado de Montevideo 1980, la Resolución 2 del Consejo de Ministros, incorporada a dicho tratado por el artículo 69 del mismo<sup>52</sup> y el Acuerdo de Complementación Económica N° 22<sup>53</sup>. Dicho examen demuestra sin embargo que el referido tratado no hace más que sentar ciertos principios

---

<sup>51</sup> El proyecto Frei, *supra* n.1, proponía agregar la siguiente frase al final del inciso segundo del artículo 50(1) de la Constitución Política: “y siempre que no exista otra norma legal que los autorice...”

<sup>52</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto 918 (RR.EE., 14 de octubre de 1980), *Diario Oficial* (23 de febrero de 1981), pp. 2, 3.

<sup>53</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto 402 (RR.EE., 22 de abril de 1993), *Diario Oficial* (30 de junio de 1993) (la publicación del Acuerdo se hizo en la forma especial que dispone la Ley 18.158), p. 2.

básicos que rigen la integración de las partes contratantes, crea una institucionalidad, y define áreas y condiciones de mayor integración entre las partes. La Resolución 2 desarrolla este último aspecto. El sistema crea sin duda foros de negociación y los principios que deben guiar los acuerdos que se alcancen. También establece derechos para las partes que no participen en los futuros acuerdos parciales. Lo que ciertamente no hacen, ni el Tratado de Montevideo 1980 ni la Resolución 2, es otorgar potestades para concluir tratados internacionales. Menos aun para alterar los mecanismos constitucionales domésticos de cada país. No puede por tanto afirmarse que la Ley 18.525 importa una autorización al Presidente, ni directa ni por referencia, para que éste dicte disposiciones en el marco de la ALADI. Por su parte, el Acuerdo de Complementación Económica N° 22 no fue sometido a la aprobación del Congreso Nacional. En consecuencia, ni aun si otorgara potestades al Presidente en materia de conclusión de tratados internacionales, podría estimarse que éstas tuvieran validez interna en Chile.

#### *Tratados de complementación y mandatos legales de reglamentación*

Otra posibilidad es entender que el artículo segundo de la Ley 18.525 se trata de un mandato legal de reglamentación. Al respecto cabe mencionar que la Corte Suprema ha estimado que la fijación de aranceles es objeto legítimo de dichos mandatos<sup>54</sup>. Esta tesis enfrenta sin embargo problemas análogos a la anterior. En primer lugar, el tenor literal de la disposición no favorece esta interpretación. Tampoco lo hace el examen del Tratado de Montevideo 1980 ni de la Resolución 2. Finalmente, si se tratara de un mandato legal de reglamentación se estarían evadiendo las exigencias fuertes de las disposiciones pertinentes del artículo 61 en relación con la delegación de potestades legislativas. Para que ello tuviera justificación constitucional, debiera demostrarse que la materia está suficientemente regulada por la ley, o por el Tratado de Montevideo, como para entender que no se trata propiamente de una delegación. El Tribunal no ha hecho este ejercicio, y yo temo que el estudio de la ALADI reportaría resultados negativos. Lo dicho por el Tribunal no puede sino entenderse en el sentido que al dar aplicación al Tratado de Montevideo la ley ha delegado indefinidamente en el Presidente la atribución para determinar ciertos tributos. El Tribunal no justifica la creación de este mecanismo paralelo de delegación de potestades legislativas.

---

<sup>54</sup> Corte Suprema, Sentencia de 14 de julio de 1992, *Gaceta Jurídica* N° 159 (1993), pp. 40ss.

¿Cuál es entonces el sentido del artículo segundo de la Ley 18.525? Sugiero una respuesta simple. En un país donde generalmente se acepta que los tratados internacionales tienen jerarquía de ley, un conflicto entre ley y tratado se resuelve por el criterio de temporalidad. Si la Ley 18.525 no hubiera salvado los derechos concedidos en el marco de la ALADI, éstos podrían haberse entendido derogados. Prevenir esta derogación, o al menos su apariencia: tal parece ser el sentido de dicha disposición.

En resumen, si bien el Tribunal Constitucional razona sobre la hipótesis de que las potestades constitucionales en el ámbito de los tratados internacionales son reflejo de la distribución general de potestades legislativas, lo hace al precio de deformar ésta al punto de dejarla irreconocible. Sospecho que detrás de este ejercicio se esconde la convicción de que la creación de normas jurídicas en el plano internacional no es equiparable a la creación de las mismas en el plano exclusivamente interno, y que por lo tanto se justifican diversas reglas de cambio en dichos ámbitos. Ésta es ciertamente una postura con méritos y partidarios a su haber y no puede descartarse de antemano como principio de interpretación constitucional. Pero sí puede reprocharse su adopción a hurtadillas. Si el Tribunal Constitucional considera que el Presidente de la República tiene ciertas potestades constitucionales en materia de tratados internacionales en virtud de su rol como *conductor superior de las relaciones internacionales*, entonces debió argumentar en dicho plano<sup>55</sup>.

### Preguntas sin respuesta

El fallo del Tribunal es pobre desde el punto de vista de la dogmática constitucional. La sentencia provoca dudas sobre la fuente de la potestad presidencial en cuyo ejercicio fue dictado el decreto impugnado, y lo que es más importante, sobre los límites de dicha potestad. Ya hemos visto que el Tribunal no exploró las potestades *sui generis* que pueda tener el Presidente de la República para concluir tratados internacionales<sup>56</sup>, y que la potestad presidencial autónoma como reflejo de la potestad reglamentaria autónoma en el orden interno en ningún caso podía fundar la validez del decreto presidencial<sup>57</sup>. Hemos visto además que el Tribunal Constitucional se esforzó por delimitar en materia de tratados una forma de la potestad

---

<sup>55</sup> Véase *supra*, pp. 75ss, esp., p. 78.

<sup>56</sup> Véase *supra*, pp. 75ss.

<sup>57</sup> Véase *supra*, p. 79.

presidencial de complementación que desfigura las relaciones entre la potestad reglamentaria y el dominio legal.

En el fallo del Tribunal las tres preguntas que formulábamos más arriba se reducen a un estándar que sólo comprende dos interrogantes. La primera de ellas es si existe un tratado aprobado por el Congreso, que *contenga los elementos esenciales de la materia que regula* (considerando 18). Si la respuesta es afirmativa, entonces debe preguntarse si el tratado impugnado no trata *materias ajenas al tratado marco* (considerando 16). Pero como es natural, ambas preguntas no pueden responderse sin antes resolver algunas cuestiones complejas. La primera pregunta exige saber cuáles son los elementos esenciales de una materia. Ya hemos destacado lo problemático que es este punto y lo débil que resulta la opinión del Tribunal al respecto.

La segunda pregunta exige por su parte definir qué tan exigente debe ser el examen de concordancia. ¿Basta que la Carta de Naciones Unidas establezca los principios fundamentales que regulan el uso de la fuerza para que el Presidente esté facultado para convenir toda clase de acuerdos en forma simplificada sobre asuntos militares? ¿O basta que un tratado indique los principios generales que lo inspiran para que el Presidente pueda concluir acuerdos en forma simplificada en prosecución de dichos principios? El Tribunal Constitucional aplica un examen de concordancia tan débil que resulta en la evasión de las reglas sobre delegación de potestades legislativas y la disolución del mecanismo constitucional (ya harto imperfecto en el texto) de distribución de potestades legislativas.

Quisiera ahora proponer una interpretación alternativa, y que en mi opinión respeta de mejor forma el diseño constitucional. En derecho, la palabra *cumplimiento* tiene un significado específico que mira al cumplimiento de una obligación. Desde este punto de vista, lo relevante es saber si el tratado de ejecución ha sido concluido *para el cumplimiento* de alguna obligación que tenga el estado de Chile en virtud de un tratado en vigor. Si se acepta esta tesis, se verá que la categoría *tratado marco* no tiene realmente un lugar en la Constitución. En su lugar se halla cualquier tratado internacional cuyas obligaciones deban ser cumplidas mediante la conclusión de un nuevo acuerdo internacional. Esta interpretación también resulta más acertada desde el punto de vista político, según se argumentará en la siguiente sección.

La pregunta por el significado de la reserva de materias de ley en relación con los tratados internacionales tiende a fundirse en las dos anteriores y por ello no forma parte del estándar de constitucionalidad que desarrolla el Tribunal. Si el tratado de ejecución desarrolla materias inclui-

das en el tratado marco y no lo hace al nivel de generalidad que participaría de la definición de la ley, entonces no se trata de materias de ley y el Presidente podría concluirlo sin necesidad de obtener la aprobación parlamentaria. Por el contrario, si por alguna razón el tratado no fuera un *tratado marco* o un acuerdo no satisficiera el examen de concordancia, entonces se aplicaría la regla general del inciso primero del artículo 50(1), y no sería necesario pasar al tercero. En efecto, en tal caso no podría entenderse que el nuevo tratado se celebra *para el cumplimiento de un tratado en vigor*, que es precisamente lo que regulan los incisos segundo y tercero. En otras palabras, el inciso tercero jamás tendría aplicación. Esta interpretación desvirtúa el sistema del artículo 50(1), según el cual el inciso tercero claramente constituye la forma, por cierto restrictiva, de encarar el hecho de que para cumplir un tratado en vigor se requiera dictar medidas de carácter interno o celebrar acuerdos internacionales sobre materias propias de ley.

Al iniciar el análisis jurídico del fallo identifiqué cuatro preguntas claves que no eran contestadas por el texto constitucional. En lo que llevamos dicho ya nos hemos referido a dos ellas. Restan sin embargo las otras dos. La primera de ellas preguntaba por el procedimiento aplicable a la conclusión de un tratado internacional cuando la manifestación de voluntad en obligarse fuera expresada de un modo diverso que la ratificación. He argumentado que la ratificación, tratándose de una formalidad cuya procedencia no tiene relación alguna con aspectos constitucionales, no puede constituir un criterio determinante de la obligación de someter un tratado a la aprobación parlamentaria. Sobre este particular el fallo del Tribunal guarda silencio, por lo que seguirá siendo un punto dudoso en el futuro a pesar de que hay fundamentos suficientes para argumentar que se trata de un silencio circunstanciado.

Finalmente se preguntaba si fuera de las situaciones reguladas en los incisos segundo y tercero del artículo 50(1) podrían existir otros casos de tratados internacionales que escaparan a la obligación de aprobación parlamentaria. La respuesta del Tribunal Constitucional parece ser formalmente negativa, aunque materialmente positiva. En otras palabras, el Tribunal no quiso argumentar fuera del inciso segundo del artículo 50(1), pero al costo de deformar tanto esta disposición como la relación entre potestad reglamentaria de ejecución y dominio legal máximo. Hay razones para haber preferido una solución más cándida, en la cual el Tribunal Constitucional hubiera interpretado en forma estricta el inciso segundo, pero en forma expansiva la primera oración del artículo 32(17). Ello habría obligado al Tribunal a definir con mayor precisión aquella esfera de atribuciones en

materia de política exterior que corresponden al Presidente en su calidad de *conductor superior de las relaciones internacionales*<sup>58</sup>. Además, ello habría coincidido mucho mejor con las verdaderas razones que parecen haber determinado el fallo.

## II

El que el fallo del Tribunal Constitucional no satisfaga las exigencias fuertes de la argumentación jurídica constitucional en un estado democrático de derecho nada dice respecto de sus méritos políticos. Es por tanto legítimo preguntarse si la decisión del Tribunal constituye una buena decisión desde el punto de vista político. Hay argumentos de peso para pensar que lo es. Al menos no puede negarse que la siguiente proposición resulta intuitivamente atractiva: *tratándose de asuntos internacionales, el estado no puede debilitarse sometiendo la creación de normas al juego político interno*. Ella resulta todavía más atractiva aplicada a un país pequeño cuya estrategia de desarrollo está críticamente vinculada a sus relaciones internacionales. En el fondo, someter todos los acuerdos internacionales al juego parlamentario implicaría amarrar las manos del país frente a otros que muchas veces tienen un poder negociador mucho mayor, incluso en ausencia de tales restricciones. Considerando la pequeña capacidad negociadora que tiene Chile frente a Estados Unidos, Canadá o la Unión Europea, ¿qué objeto tiene debilitarla aun más quitándole poder al ejecutivo?

La idea de que los tratados internacionales deben ser aprobados por el Congreso no se remonta más atrás que los Artículos de Confederación mediante los cuales se organizaron las colonias de Norteamérica en rebelión contra Gran Bretaña. Es por tanto una idea relativamente nueva<sup>59</sup>. Los

---

<sup>58</sup> Véase *supra*, p. 78.

<sup>59</sup> Peter Haggemacher, "Some Hints on the European Origins of Legislative Participation in the Treaty-making Function" (1994) (Haggemacher sostiene que la Constitución de Estados Unidos innovó en materia de tratados internacionales). Hay quienes sin embargo sostienen que ya con anterioridad se reconocían límites a la potestad del ejecutivo para concluir tratados internacionales; véase Theodor Meron, "The Authority to Make Treaties in the Late Middle Ages" (1995), p. 89. (Meron argumenta que ya en el otoño de la Edad Media existía una doctrina que limitaba la potestad de la corona para alienar la soberanía, y que en ella se encuentran los fundamentos del actual artículo 46 de la Convención de Viena. Funda su tesis en dos antecedentes históricos, el tratado de Brétigny (1360) y el Tratado de Troya (1420), y en los escritos de Ayala, Gentili y Grocio.)

grandes teóricos de la ilustración no pensaron en general que el control de las relaciones exteriores tuviera que someterse al mismo tratamiento que la ley. Así, Locke escribió<sup>60</sup>:

[E]l poder de declarar la guerra y firmar la paz, de constituir ligas y alianzas y el de llevar a cabo cualquier tipo de negociación con las personas y comunidades ajenas a la república. A tal poder podemos denominarlo *federativo* [...].

Pese a que estos dos poderes, el *ejecutivo* y el *federativo*, son distintos entre sí, pues el uno se ocupa de la *ejecución* de las leyes internas de la sociedad, y el otro de la gestión de la *seguridad e intereses del ámbito externo de la vida pública*, en relación con todos aquellos que puedan beneficiarla o perjudicarla, con todo aparecen casi siempre unidos. Y aunque la buena o mala gestión de este *poder federativo* es de la mayor importancia para la república, ello no impide que sea mucho menos apto de ser dirigido por leyes positivas anteriormente establecidas que el *ejecutivo*. Por lo cual, precisa ser confiado a la prudencia y sabiduría de aquellos en cuyas manos descansa, para que lo gestionen de acuerdo con el bien público. Porque las leyes que conciernen a las relaciones mutuas de los súbditos están encaminadas a gobernar sus actos y, por tanto, pueden muy bien ser *anteriores* a éstos. Pero todo aquello que se relaciona con los *extranjeros*, depende en gran medida de las acciones de ellos, y las variaciones de designios e intereses han de ser *confiados*, en gran parte, a la *prudencia* de aquellos a quienes se encomendó este poder, para que los dirijan con su mejor talento para el bien de la república.

Como hemos dicho, pues, pese a que el *poder ejecutivo* y el *federativo* son diferentes entre sí, difícilmente se separan y se depositan en manos distintas; pues ambos requieren la fuerza de la sociedad para su ejercicio; y es prácticamente imposible colocar la fuerza de la república en manos distintas y no subordinadas la una a la otra. Si el *poder ejecutivo* y el *federativo* descansaran en personas con capacidad para actuar por separado, en ese caso la fuerza pública estaría bajo mandos distintos; lo cual facilitaría el que, en alguna ocasión, alguien pudiera traer el desorden y la ruina a la sociedad.

Son dos las razones que tiene Locke para reunir en una misma persona la potestad ejecutiva y la federativa, como él llama a la autoridad para conducir las relaciones exteriores. En primer lugar, la impredecibilidad de los asuntos externos debido a que éstos dependen en gran medida en la conducta de actores sobre los cuales el estado no tiene control. Por otra

---

<sup>60</sup> John Locke, “Segundo ensayo sobre el gobierno civil”, Cap. XII, §§146, 147 y 148 (he introducido algunas pocas modificaciones a la traducción).



parte, la conducción de los asuntos exteriores necesita de *la fuerza de la sociedad*, y no es prudente poner esta fuerza bajo autoridades diversas.

Rousseau, por su parte, también aconseja a los pueblos no ocuparse de las relaciones exteriores, pero por razones menos técnicas que las de Locke. Rousseau desconfía de la importancia que tiene para el desarrollo de una sociedad política el contacto con otros países. Más bien aconseja seguir una política de aislamiento<sup>61</sup>.

Hay asimismo un interés de la comunidad internacional por facilitar la conclusión de tratados internacionales. Este interés se refleja claramente en el artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que sólo permite invocar como vicio del consentimiento la violación de derecho interno relativo a la competencia para celebrar tratados cuando la violación ha sido manifiesta y ha afectado una norma de importancia fundamental para el derecho interno. También se refleja en la poca importancia que algunos actores internacionales dan al derecho interno a efectos de probar la intención del estado de obligarse<sup>62</sup>. No es por tanto de extrañar si la comunidad académica de derecho internacional celebra el fallo que se comenta.

Si resumimos entonces las razones en favor del control por el ejecutivo de la conclusión de tratados internacionales, nos encontramos con las siguientes: la necesidad de potenciar la capacidad negociadora del estado, la importancia marginal de los asuntos externos para la vida pública del país, la ignorancia del público en relación con esos mismos asuntos y el legítimo interés de la comunidad internacional por facilitar la conclusión de tratados internacionales. Algunas de estas razones son débiles. Es relativamente evidente que no es necesario creer en la desaparición de los estados nacionales para aceptar que normas internacionales tienen un creciente impacto en la vida de un país. El comercio y la protección de los derechos humanos son dos ámbitos que se han transformado radicalmente en los

---

<sup>61</sup> Jean-Jacques Rousseau, "Constitutional Project for Corsica", pp. 142ss.

<sup>62</sup> Véase Corte Internacional de Justicia, "Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Jurisdiction and Admissibility" (1994), p. 112, y Jan Klabbbers, "Qatar v. Bahrain: The Concept of 'Treaty' in International Law" (1995), p. 364 (Klabbbers invoca la decisión de la Corte Internacional de Justicia en respaldo de su tesis en relación con la intención en materia de tratados, formulada en Jan Klabbbers, *The Concept of Treaty in International Law* [1996]). Para un comentario crítico a la decisión de la Corte Internacional de Justicia, véase Christine Chinkin, "A Mirage in the Sand? Distinguishing Binding and Non-Binding Relations between States", (1997), p. 223. Por supuesto que no todos los actores internacionales se comportan igual. Cuando un estado concluye un tratado con otro estado poderoso, normalmente se asegura de que sean satisfechos los procedimientos internos de ese otro estado.

últimos años, y cualquier persona que esté de alguna manera vinculada a ellos sabe que las normas internacionales cumplen un rol crítico en su regulación. Lo mismo ocurre con el medio ambiente, el uso de recursos naturales, las migraciones, las telecomunicaciones y muchos otros. Por otra parte, la ignorancia del público respecto de los asuntos internacionales es difícilmente un argumento legítimo en favor de que su conducción se concentre en el ejecutivo<sup>63</sup>. En primer lugar, tal ignorancia no puede presumirse. Pero aunque se demostrara existir, no hay razón para pensar que ella se traduciría en resultados negativos. La participación popular está mediada por el Congreso. Allí los parlamentarios representan los intereses de sus electores, pero no lo hacen como un mero buzón. Los parlamentarios adoptan determinada política después de haber tenido un acceso privilegiado a información relevante, y de haber discutido las medidas que se adoptan. Si no creemos que estas condiciones favorezcan la legitimidad política, entonces derechamente no creemos en la democracia. Aunque éste no es el lugar para fundamentar esta proposición, el presente trabajo asume que la política debe responder a ciertos criterios de racionalidad para la satisfacción de los cuales los parlamentos tienen un rol central.

Quedan todavía dos razones para preferir la concentración de la conclusión de tratados internacionales en el ejecutivo: la necesidad de potenciar la capacidad negociadora del estado frente a otros estados y el interés de la comunidad internacional por facilitar ésta. Aunque ambas razones tienen peso a su favor, es claro que ninguna de las dos, ni siquiera consideradas en conjunto, resulta determinante. Es cierto que un exceso de salvaguardas crea una tendencia al aislamiento. Existen varios casos que confirman este hecho. Uno de los más dramáticos fue el rechazo del Senado estadounidense al Tratado de Versalles, que tuvo como consecuencia la exclusión de Estados Unidos de la Sociedad de las Naciones. Ello ocurrió a pesar de que el tratado había sido en gran medida una criatura del presidente Wilson y que éste recorrió el país promoviendo su aprobación. Por otra parte, un país como Suiza, con un proceso ejemplarmente democrático de aprobación de tratados, vive virtualmente aislado de las redes jurídicas europeas e internacionales. Por otra parte, imagine usted que un grupo de chilenos es secuestrado por el gobierno de un país con el cual mantenemos difíciles relaciones. Imagine además que al sentarse a negociar en representación del estado de Chile la entrega de los rehenes, la contraparte le pide la entrega de dos personas que habitan en Chile y que son acusadas de haber

---

<sup>63</sup> Véase Miroslav Nincic, *Democracy and Foreign Policy: The Fallacy of Political Realism* (1992).

atentado contra intereses de ese país. Para resolver la crisis el ejecutivo quisiera tener libertad para cumplir con la exigencia, pero para un ordenamiento constitucional democrático tal cosa sería inaceptable. En otras palabras, deben existir límites constitucionales a la capacidad negociadora del ejecutivo<sup>64</sup>. Y que el interés del derecho internacional no puede ignorar la importancia de las constituciones estatales está reconocido en el mismo artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que deja lugar a una acción de nulidad por motivos constitucionales.

En consecuencia, lo que estas razones nos indican es la necesidad de contar con un procedimiento balanceado, que no sea tan participativo que tienda al aislamiento, ni tan ejecutivo que tienda al autoritarismo. Es aquí donde me parece que el Tribunal Constitucional podía cumplir un rol clave, en demarcar mediante el uso de categorías constitucionalmente aceptables la línea entre los acuerdos en forma simplificada y los tratados sujetos a aprobación parlamentaria. La decisión de enero pasado es una mala decisión desde el punto de vista político por dos razones. En primer lugar porque crea un estímulo perverso en la aprobación parlamentaria de los tratados internacionales. En segundo lugar porque priva al Congreso Nacional de una atribución que no sólo le corresponde por atribución contingente de la Constitución Política de 1980, sino que se encuentra en el origen de la tradición parlamentaria occidental.

La regla sancionada por el Tribunal Constitucional va a pesar negativamente en la futura consideración parlamentaria de los tratados internacionales. Cada vez que el ejecutivo presente a la aprobación del Congreso un tratado internacional, éste va a tener la fundada sospecha de que al dar su aprobación estará también dando un poder abierto al Presidente de la República para que celebre nuevos acuerdos internacionales con una o varias de las partes de dicho tratado, incluso regulando con ello materias de ley. Si el Congreso estuviera facultado para dar su aprobación sujeta a

---

<sup>64</sup> El ejemplo es hipotético, pero está libremente inspirado en la decisión de la Corte Suprema de Estados Unidos en *Dames & Moore v. Regan*, 453 U.S. 654 (1980) (recurrentes alegaban que el Presidente de Estados Unidos no podía mediante simple *executive agreement* transferir propiedad privada a cambio de la liberación de rehenes estadounidenses en Teherán. La Corte Suprema dio la razón al Presidente, pero sostuvo que en el caso no se transfería propiedad privada) y del Tribunal Constitucional Federal Alemán en el asunto de constitucionalidad del Tratado de Unificación, 1 BvR 1170, 1174, 1175/90 (recurrentes impugnaban el Tratado de Unificación por cuanto obligaba a Alemania a respetar ciertas expropiaciones hechas durante la ocupación soviética y el posterior gobierno de la República Democrática Alemana. El Tratado había sido sin embargo aprobado por el Parlamento. El Tribunal desechó el recurso). También está inspirado en la situación creada en torno a la destrucción de un avión de pasajeros sobre Lockerbie, Escocia. Libia se negó por años a entregar a los inculpa- dos aduciendo motivos constitucionales.

condiciones, habría una forma de corregir este problema. El Congreso podría por ejemplo condicionar la aprobación de un tratado de modo tal que todo futuro tratado de ejecución requiriera para su validez la aprobación por el mismo Congreso, o que al menos no fuere vetado por éste dentro de un plazo determinado<sup>65</sup>. Temo que la perversa combinación de reglas restrictivas de las atribuciones del Congreso en asuntos internacionales tienda a dificultar la futura aprobación de tratados internacionales.

Además de lo anterior, no puede desconocerse que el *poder de controlar la bolsa* ha sido uno de los más celosamente reclamados históricamente por los parlamentos occidentales. Es notable que la decisión del Tribunal Constitucional haya afectado precisamente un aspecto de dicha atribución. Por otra parte, ya con anterioridad el mismo Tribunal había resuelto que el control financiero que ejerce el Congreso sobre el ejecutivo no es tan estricto como aquel quisiera<sup>66</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros:

- Atria, Fernando. *Los peligros de la Constitución. La idea de igualdad en la jurisdicción nacional*. Santiago: Universidad Diego Portales, 1997.
- Gordley, James. *The Philosophical Origins of Modern Contract Doctrine*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- Klabbers, Jan. *The Concept of Treaty in International Law*. La Haya: Kluwer, 1996.
- Lastarria, José Victorino. *Elementos de derecho público constitucional teórico, positivo i político*. Gante, s/l 1865.
- Locke, John. "Segundo ensayo sobre el gobierno civil". En Joaquín Abellán (ed.), *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. Madrid: Espasa Calpe, 1991.
- Llanos, Hugo. *Teoría y práctica del derecho internacional público*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1977.
- Mangabeira Unger, Roberto. *Conocimiento y política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Mashaw, Jerry L. *Greed, Chaos, and Governance: Using Public Choice to Improve Public Law*. New Haven: Yale University Press, 1997.

<sup>65</sup> En Chile no se ha experimentado con este veto legislativo. En Estados Unidos ha sido un mecanismo importante de control sobre el ejecutivo en muy diversas áreas. Su constitucionalidad resultó sin embargo afectada en la decisión de la Corte Suprema de ese país en *I.N.S. v. Chadha*, 462 U.S. 919, 103 S.Ct. 2764 (1983). Véase Harold Hongju Koh, "Congressional Controls in Presidential Trade Policymaking after *INS v. Chadha*" (1986), p. 1191.

<sup>66</sup> Tribunal Constitucional, Rol 254 (flexibilidad presupuestaria), (1977), Vol. 94, parte II, Sección 6.

- Nincic, Miroslav. *Democracy and Foreign Policy: The Fallacy of Political Realism*. Nueva York: Columbia University Press, 1992.
- Peña, Carlos. *Práctica constitucional y derechos fundamentales*. Santiago: Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, 1996.
- Silva Bascuñán, Alejandro. *Tratado de derecho constitucional*. Vol. 3. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1963.
- Verdugo, Mario *et al.* *Derecho constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1994.

### Artículos:

- Bascuñán Rodríguez, Antonio *et al.* "Los modos de creación de las normas jurídicas en el derecho chileno". Materiales para el curso de introducción al derecho. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Mimeo, 1998.
- . "El principio de la distribución de competencia como criterio de solución de conflictos de normas jurídicas". Por aparecer en *Revista Chilena del Derecho*.
- Bulnes, Luz. "Potestad reglamentaria en la Constitución de 1980". Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Mimeo, 1982.
- Chinkin, Christine. "A Mirage in the Sand? Distinguishing Binding and Non-Binding Relations between States". *Leiden Journal of International Law*, Vol. 10 (1997).
- Haggenmacher, Peter. "Some Hints on the European Origins of Legislative Participation in the Treaty-making Function". En Stefan A. Riesenfeld y Frederick M. Abbott (eds.), *Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties: A Comparative Study*. La Haya: Martinus Nijhoff, 1994.
- Klabbers, Jan. "Qatar vs. Bahrain: The Concept of 'Treaty' in International Law". *Archiv des Völkerrechts*, Vol. 33 (1995).
- Koh, Harold Hongju. "Congressional Controls in Presidential Trade Policymaking after I.N.S v. Chadha". *New York University Journal of International Law & Politics*, Vol. 18 (1986).
- Meron, Theodor. "The Authority to Make Treaties in the Late Middle Ages". *American Journal of International Law*, Vol. 89, N° 1 (1995).
- Pfeffer, Emilio. "Constitución Política de la República y tratados internacionales". *Ius et Praxis: Derecho en la Región*, Vol. 2, N° 2 (1997), Universidad de Talca.
- Rousseau, Jean-Jacques. "Constitutional Project for Corsica". En Stanley Hoffmann y David P. Fidler (eds.), *Rousseau on International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 1991.

### Prensa:

- "Acuerdo con Mercosur no pasará por el Congreso". *Estrategia*, 2 de abril de 1996.
- Albónico Valenzuela, Fernando. "Los convenios internacionales". *El Mercurio*, Santiago, 30 de marzo de 1954, p. 3.
- "Aprobación de tratados por el Congreso resta capacidad al Ejecutivo". *El Mercurio*, Santiago, 16 de marzo de 1954, p. 17.
- Barros Jarpa, Ernesto. "Vigencia de convenios internacionales". *El Mercurio*, Santiago, 12 de marzo de 1954, p. 3.
- Constitucionalista. "Tramitación constitucional de los tratados". *El Mercurio*, Santiago, 15 de marzo de 1954, p. 3.

- “Aprobación y ratificación de convenios”. *El Mercurio*, Santiago, 28 de marzo de 1954, p. 5.
- Fuenzalida, Santiago. “La Constitución y los tratados”. *El Mercurio*, Santiago, 16 de marzo de 1954, p. 3.
- “Para aprobación de tratados: Insisten en aumentar facultad del Congreso”. *El Mercurio*, Santiago, 21 de julio de 1996, p. C3.
- “Polémica por término de reserva a Convención”. *El Mercurio*, Santiago, 25 de abril de 1999, p. C3.
- “Senado formula consulta constitucional a Cámara”. *El Mercurio*, Santiago, 13 de marzo de 1954, p. 25.
- “SNA reitera que el Congreso debe decidir la asociación al Mercosur”. *Estrategia*, Santiago, 29 de marzo de 1996.
- Torres, Isauro. Discurso. *El Mercurio*, Santiago, 11 de marzo de 1954, p. 27.
- Valdés A., Abel. “Vigencia legal del tratado”. *El Mercurio*, Santiago, 5 de marzo de 1954, p. 3.
- “Debate internacional”. *El Mercurio*, Santiago, 17 de marzo de 1954, p. 3.
- Vergara Donoso, Germán. “Vigencia provisional de tratados”. *El Mercurio*, Santiago, 24 de marzo de 1954, p. 3.

#### Documentos:

- Corte Internacional de Justicia. “Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Jurisdiction and Admissibility”. *I.C.J. Reports* (1 de julio, 1994).
- Corte Suprema de Chile. Sentencia de 14 de julio de 1992. *Gaceta Jurídica*, N° 159 (1993).
- Corte Suprema de Estados Unidos. Dames & Moore v. Regan, 453 U.S. 654 (1980).
- I.N.S. v. Chadha, 462 U.S. 919, 103 S.Ct. 2764 (1983).
- Mensaje de Reforma Constitucional. *Diario de Sesiones del Senado*, legislatura 332 (extraordinaria), sesión 11 (1 de noviembre de 1995), pp. 1.061, 1.070, 1.080-1.081.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Decreto 918 (RR.EE., 14 de octubre de 1980). *Diario Oficial*, 23 de febrero de 1981.
- “Informe Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Año 1973”. En Hugo Llanos, *Teoría y práctica del derecho internacional público*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1977.
- Tratado de Montevideo 1980. Decreto 568 (RR.EE., 25 de junio de 1981). *Diario Oficial*, 24 de agosto de 1981. *Recopilación de Leyes y Reglamentos*, Vol. 80, p. 833.
- Decreto 402 (RR.EE., 22 de abril de 1993). *Diario Oficial*, 30 de junio de 1993.
- Decreto Supremo 1.412 (RR.EE., 21 de agosto de 1998). *Diario Oficial*, 6 de noviembre de 1998.
- Moción de Reforma Constitucional (senador Errázuriz). *Diario de Sesiones del Senado*, legislatura 330, sesión 9 (2 de noviembre de 1994), p. 1.092.
- Moción de Reforma Constitucional (senador Bitar). Boletín del Senado (2 de julio de 1996), 1.877-07.
- Moción de Reforma Constitucional (senador Valdés). Boletín del Senado (18 de julio de 1996), 1.898-07.
- Tribunal Constitucional. Sentencia, rol 147 (letreros camineros). En *Fallos del Tribunal Constitucional pronunciados entre el 23 de diciembre de 1985 y el 23 de junio de 1992*. Santiago: Editorial Jurídica, 1993.

----- Sentencia, rol 254 (flexibilidad presupuestaria). *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Vol. 94, Parte II, Sección 6 (1997).

----- Sentencia, rol 282 (28 de enero de 1999), inédita.

Tribunal Constitucional Federal Alemán. "Constitucionalidad del Tratado de Unificación". 1 BvR 1170, 1174, 1175/90. Traducción inglesa en *International Law Reports*, Vol. 94 (1994), p. 42. ☐