

9/a

✓

14 DIC 2005

REVISTA DE
Derecho
Público 67

*Revista de
Derecho Público*
Nº 67
2005

Publicación del
Departamento
de Derecho Público,
Facultad de Derecho,
Universidad de Chile.

revista@derecho.uchile.cl



Génesis de la Reforma Constitucional de 2005 que establece mayores facultades del Congreso en la tramitación de los tratados internacionales

Introducción

1. La reforma Constitucional de 1989 (Ley N° 18.825, de 17 de agosto de 1989), en lo pertinente, introdujo dos importantes modificaciones a los artículos 5°, inciso 2°, y 63 de la primitiva Carta de 1980.
- 1.1. El Artículo único, N° 1 agregó una oración final al inciso 2° del artículo 5° respecto de la cual la Comisión Conjunta de la Junta de Gobierno, en el Informe de 12 de junio de 1989, ordinario N° 6583/160/1, Boletín 1086-16, página 75, dejó expresa que:

“1.- Artículo único, número 1°:

En virtud de este número se agrega una oración final al inciso segundo del artículo 5° de la Constitución, que dice “Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes”.

Esta disposición reafirma el concepto de que el Estado está al servicio de la persona humana y que, por tanto, el ejercicio de la soberanía no puede vulnerar los derechos esenciales que emanan de su naturaleza. A la autoridad le corresponde, también, la promoción de los derechos humanos, los que, emanando de la naturaleza de la persona, no son establecidos por la Constitución, sino que ésta se limita a reconocerlos y a describirlos, pudiendo las leyes y los tratados desarrollarlos sin afectar su esencia.

En relación con los tratados a que se refiere esta norma, cabe señalar que su vigencia no obsta a la procedencia del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad conforme a las reglas generales.”

El párrafo transcrito del Informe de la Comisión Conjunta de la Junta de Gobierno se inserta íntegramente en el considerando 63° de la sentencia del Tribunal Constitucio-

* Profesor Titular
de Derecho
Constitucional,
Universidad de
Chile.

nal de 8 de abril de 2002, Rol N° 346, recaída en el requerimiento formulado en conformidad al artículo 82, N° 2, de la Constitución, con el objeto de que declare la inconstitucionalidad del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

1.2. El N° 35 del artículo único de la Reforma Constitucional de 1989 reemplazó en el artículo 63 la expresión “leyes” por “normas legales” y en el mencionado Informe de la Comisión Conjunta de la Junta de Gobierno de 12 de junio de 1989, páginas 67 y 68, se dejó expresa constancia que:

“8.– Quórum para la aprobación, modificación o derogación de las leyes

El número 31 del artículo único, que pasa a ser 35, reemplaza el artículo 63 de la Constitución con el objeto de introducir los cambios en los quórum necesarios para aprobar las leyes según se trate, de interpretativas de la Constitución, Orgánicas Constitucionales, de quórum calificado y ley simple. Es así que para las leyes que interpretan la Constitución se requerirá una mayoría de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio; las leyes orgánicas constitucionales, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio; las de quórum calificado, de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio y la ley simple, de la mayoría de los miembros presentes en cada Cámara.

En lo que se refiere a estos quórum, en tanto su aplicación puede dar como resultado un número con decimal, la Comisión Conjunta entendió que en tales casos el quórum se cumple con el entero superior.

La nueva redacción sustituye la expresión “leyes” por “normas legales”, con el objeto de consignar de una manera más precisa lo que ha sido el criterio interpretativo manifestado por el Tribunal Constitucional en esta materia, cual es que en una misma ley pueden haber normas de rango diferente y que, por lo mismo, requieren de un quórum diferente para su aprobación.

Finalmente, en esta materia, la Comisión Conjunta concluyó que la referida expresión “normas legales” es comprensiva, además, de los decretos con fuerza de ley y de los tratados internacionales cuando éstos contengan normas de rango simplemente legal, de quórum calificado o de orgánico constitucional.”

Considerando lo expuesto en el último párrafo precedente y teniendo presente que, según el Diccionario de la Lengua Española, la expresión “Comprensiva” significa “que comprende, contiene o incluye”, hay que concluir que un tratado internacional que contenga disposiciones de rango simplemente legal, de quórum calificado o de orgánico constitucional”, “comprende, contiene o incluye normas legales”.

I. Génesis de la Reforma Constitucional de 2005 que establece mayores facultades del Congreso en la tramitación de los tratados internacionales

PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL EN EL H. SENADO

2. Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.
- 2.1. Respecto del N° 1 del artículo 50 de la Constitución, la Comisión de Constitución adoptó los siguientes acuerdos que figuran en el Anexo de Documentos del Diario de sesiones del H. Senado, Sesión 12, de 6 de noviembre de 2001, página 1593:

ACUERDOS DE LA COMISIÓN

Finalizadas las deliberaciones, por unanimidad, la Comisión resolvió no introducir enmiendas en la Carta Fundamental en la materia en análisis en esta oportunidad.

En relación a la propuesta referida a tratados que modifiquen materias reguladas por la Constitución, se acordó, sin embargo, dejar constancia que la Comisión confirma el criterio ya definido en un informe evacuado en el año 1963, en el cual, respondiendo una consulta de la Sala (Boletín N° S 139–10), señaló, coincidiendo con lo sostenido por el Tribunal Constitucional en sentencia de fecha 21 de diciembre de 1987, que no procede enmendar la Constitución por la vía de un tratado internacional.

Por su parte, el H. Senador señor Hamilton hizo notar que no concordaría con propuestas que en alguna forma alteren las atribuciones propias del Presidente de la República en materia de conducción de las relaciones internacionales de la Nación.”

3. La Comisión de Constitución del H. Senado, por oficio N° C/02–01, de fecha 10 de enero de 2001, solicitó el parecer del Tribunal Constitucional respecto de la integración y atribuciones de dicha Magistratura, lo cual fue contestado por oficio N° 1601, de 8 de marzo de 2001, habiéndose excusado de participar por razones fundadas la Ministra Luz Bulnes Aldunate, y en que, en lo referente al control de constitucionalidad de las normas de los tratados que versen sobre materias propias de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación, se señala en las páginas 7 y 8:

“En cuanto a las nuevas atribuciones que se le conceden al Tribunal Constitucional, los Ministros que emiten este informe están plenamente de acuerdo en que sea esta Magistratura la que ejerza el control de constitucionalidad de las normas de los tratados que versen sobre materias propias de las leyes orgánicas

constitucionales, antes de su promulgación. Con ello se trata de dar solución a la controversia que se ha suscitado acerca del quórum que requieren dichas normas para su aprobación por el Congreso y su consiguiente control preventivo de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional. Con esta reforma entendemos que se persigue armonizar la preceptiva constitucional, ya que no existe razón valedera para que una norma que contiene materias propias de ley orgánica constitucional, sea sometida al control preventivo de constitucionalidad, y esa misma norma, si se incluye en un tratado, no deba cumplir con este requisito. Una explicación más amplia y completa sobre este asunto puede consultarse en la sentencia de 4 de agosto del año 2000, Rol N° 309, que analiza el tema en profundidad.”

La Comisión de Constitución acogió la sugerencia del Tribunal Constitucional y adoptó el siguiente acuerdo que figura en la página 1640 del Anexo de Documentos de la Sesión 12 de 6 de noviembre de 2001.

“2) Atribuciones del Tribunal Constitucional

En esta materia, la Comisión acordó conferirle las siguientes nuevas potestades:

a) Ejercer el control preventivo obligatorio de constitucionalidad de las normas de los tratados internacionales que versen sobre materias propias de leyes orgánicas constitucionales, antes de su promulgación;”

En virtud del acuerdo que antecede el artículo 82 N° 1 de la Constitución quedó redactado en la forma siguiente:

“Artículo 82. Son atribuciones del Tribunal Constitucional:

1.º Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación.”

4. Segundo Informe de la Comisión de Constitución del Senado (Inserto en el Anexo de Documentos de la Sesión 36ª. Celebrada 26 de marzo de 2003, páginas 4273 a 4295).

4.1. Al N° 1 del artículo 50 se presentaron las siguientes indicaciones:

La indicación número 192, del Honorable Senador señor Espina, sustituye el inciso primero del número 1) del artículo 50 por el siguiente:

“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, debiendo observarse lo establecido en el artículo 63.”.

La indicación 193, del Honorable Senador señor Fernández, reemplaza la segunda oración del inciso primero del número 1) del artículo 50 por la siguiente: “La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley. Todo tratado está subordinado a la Constitución a menos que introduzca una modificación aprobada con el quórum de reforma constitucional que corresponda.”.

La Comisión acordó, también, tomar en consideración las enmiendas propuestas por los Honorables Senadores señores Chadwick y Romero en esta materia, contenidas en el Boletín N° 3.025–07. En éste se propone sustituir el número 1) del artículo 50 por el siguiente:

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

Los tratados se aprobarán con el quórum de ley orgánica constitucional, de quórum calificado o de ley simple, según correspondiere. Sin embargo, los tratados que afecten o limiten la soberanía territorial del Estado o que deleguen competencias soberanas en organismos internacionales o supranacionales requerirán para su aprobación el quórum de ley orgánica constitucional. Con todo, la aprobación de un tratado que exija una reforma constitucional no podrá hacerse sin que antes haya entrado en vigor dicha reforma.

En el acuerdo aprobatorio, el Congreso, y siempre que ellas procedan de conformidad con el Derecho Internacional, podrá requerir la formulación o retiro de reservas y/o declaraciones interpretativas, sin las cuales el Presidente de la República no podrá ratificar o adherir al tratado.

Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de tratados en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley. Tampoco requerirán aprobación del Congreso los tratados celebrados por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria. En todos esos casos el Presidente de la República deberá informar al Congreso treinta días antes de su promulgación.

Los tratados internacionales, una vez promulgados y publicados, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y una vez en vigor, prevalecerán sobre las leyes y otras normas de menor jerarquía. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales del Derecho Internacional.

Para la denuncia de los tratados, y la formulación o retiro de reservas, se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación.

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 aquél, 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, y”.

4.2. La entonces Ministra de Relaciones Exteriores, señora Soledad Alvear, hizo una extensa exposición desde el punto de vista de la política exterior del Estado que debe tenerse presente respecto del “marco constitucional que ha de regir en materia de tratados internacionales en una Constitución para el siglo XXI” y, en consecuencia, propuso el nuevo texto para el N° 1), del artículo 50 y la disposición transitoria, que a continuación se consignan:

“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 requerirá, en cada Cámara, de los quórum que corresponda, en conformidad al artículo 63, y se someterá, en lo pertinente, 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 de 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 aquél, 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.

No requerirán de aprobación del Congreso los tratados celebrados por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria.

Las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de Derecho Internacional.

El Congreso podrá sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional, en el curso del trámite de su aprobación, siempre que ellas procedan de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de Derecho Internacional.

El retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado, requerirá previo informe de éste, de conformidad a lo establecido en la ley orgánica constitucional respectiva.

El Congreso Nacional deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días contados desde la recepción del oficio en que se solicita el informe pertinente.

Si el Congreso Nacional no emitiera el informe dentro del plazo aludido, se tendrá por evacuado el trámite.

Deberá darse debida publicidad a hechos que digan relación con el tratado internacional tales como su entrada en vigor, la formulación y retiro de reservas y las declaraciones interpretativas, las objeciones a una reserva como su retiro, la denuncia, el retiro de un tratado, la suspensión, la terminación o nulidad del mismo, y”.

La disposición transitoria es la siguiente:

“Disposición transitoria. Se entenderá que los tratados internacionales, aprobados por el Congreso Nacional con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley de reforma constitucional, que versen sobre materias que conforme a esta Constitución, deben ser aprobadas por la mayoría absoluta o las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio, cumplen con estos requisitos.”

4.3. Luego de la intervención de diversos señores Senadores, los Honorables Senadores señores Chadwick y Romero explicaron los fundamentos de la iniciativa de reforma constitucional de su autoría, contenida en el Boletín N° 3.025-07.

Ella, dijeron, acoge la inquietud de impulsar una reforma constitucional destinada a adecuar nuestro ordenamiento a la tendencia mundial en materia de participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso de conclusión de los tratados, lo cual, a su vez, deriva del cambio sustancial que se advierte en las fuentes del derecho, entre las cuales los tratados han cobrado una creciente relevancia.

Explicaron que el Derecho Internacional ha experimentado una importante transformación luego de la Segunda Guerra Mundial, traducida en haber agregado a su función de regular las relaciones entre los Estados y distribuir competencias entre ellos, la cooperación entre los mismos para solucionar, en muchos casos de manera institucionalizada, problemas comunes, y orientarse hacia el desarrollo integral del ser humano.

Sostuvieron que este proceso ha significado un aumento progresivo del ámbito de aplicación del Derecho Internacional, estableciendo nuevas obligaciones a los Estados e impactando de manera directa sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, en términos de limitar su ámbito reservado de jurisdicción.

Agregaron que estos desarrollos no han sido incorporados en nuestro ordenamiento constitucional, teniéndose presente que las normas en la materia existentes en la Constitución de 1980 han sido tomadas de la Carta Fundamental de 1828, a cuya fecha este proceso de evolución del Derecho Internacional no había ocurrido o, más bien, se encontraba en una etapa muy incipiente.

Hicieron notar que nuestro ordenamiento constitucional no considera los cambios ocurridos en la sociedad contemporánea en el proceso de formación, contenido y

destinatarios de los tratados internacionales y su incidencia en el orden jurídico interno de los Estados, al originar derechos y obligaciones para los particulares, en forma similar a los que en el ámbito interno se establecen principalmente a través de la ley, y que éstos pueden invocar directamente ante los tribunales y otros órganos internos. Asimismo, agregaron, nuestra Ley Fundamental no considera el fenómeno de las organizaciones internacionales y la creación de mecanismos de supervisión y control internacional, como tampoco de jurisdicciones internacionales, a los cuales los Estados delegan competencias soberanas.

De esta manera, afirmaron que es necesario reformar nuestro ordenamiento constitucional a fin de readecuarlo a estos nuevos desarrollos del Derecho Internacional en su relación con el ordenamiento jurídico interno, que exige que el proceso de celebración de tratados internacionales, resguardando el rol de conductor de las relaciones internacionales que la Constitución asegura al Presidente de la República, se efectúe dentro de un marco de participación y control que dé una adecuada legitimidad democrática a los compromisos asumidos por el Estado de Chile ante la comunidad internacional.

Precisaron que, dentro de esta perspectiva, una reforma constitucional debe perseguir los siguientes objetivos:

— Robustecer, en el contexto de un Estado democrático de derecho, el papel del Congreso Nacional como órgano depositario de la soberanía popular, en el proceso de celebración y terminación de los tratados internacionales;

— Adecuar el ordenamiento constitucional a los nuevos desarrollos que ha experimentado el Derecho Internacional, en particular, en materia de creación de organizaciones y jurisdicciones de carácter internacional;

— Suprimir los vacíos que la Constitución de 1980 aún presenta, sin perjuicio de la importante labor que en la materia ha cumplido el Tribunal Constitucional con su jurisprudencia;

— Fortalecer el principio de la primacía constitucional en la materia, robusteciendo la función del Tribunal Constitucional, contenida en el proyecto de reforma a la Carta Fundamental aprobada en general por la sala del Senado;

— Establecer la primacía de las normas de los tratados internacionales sobre las leyes y otras normas de menor jerarquía, y

— Establecer un procedimiento de aprobación de los tratados que considere la dinámica de las relaciones internacionales contemporáneas.

Con estas finalidades, propusieron sustituir el número 1) del artículo 50 de la Constitución Política de la República en los términos más arriba reproducidos.

4.4. Terminada la revisión del texto propuesto para el número 1) del artículo 50 fue acogido por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores Señores Chadwick, Espina, Moreno, Romero y Silva, con la enmienda sugerida por el Senador señor Romero en cuanto al párrafo segundo del numeral 1) que se propone, referido a la formulación de reservas, planteó dos órdenes de consideraciones. En primer lugar, sostuvo que es menester explicitar que el Presidente de la República informará al Congreso no sólo sobre las reservas que pretende formular, sino, en primer lugar, sobre el contenido y alcance del tratado y, además, sobre dichas reservas.

“En consecuencia, el número 1) del artículo 50 quedó redactado como sigue:

“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 requerirá, en cada Cámara, de los quórum que corresponda, en conformidad al artículo 63, y se someterá, en lo pertinente, a los trámites de una ley.

El Presidente de la República informará al Congreso sobre el contenido y el alcance del tratado, así como de las reservas que haya formulado o pretenda formularle, antes que éstas sean efectuadas.

El Congreso podrá sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional, en el curso del trámite de su aprobación, siempre que ellas procedan de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de derecho internacional.

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

Las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de Derecho Internacional.

Corresponde al Presidente de la República la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él. Una vez que la denuncia o el retiro produzca sus efectos en conformidad a lo establecido en el tratado internacional, éste dejará de tener efecto en el orden jurídico chileno.

En el caso de la denuncia o el retiro de un tratado que fue aprobado por el Congreso, el Presidente de la República deberá informar de ello a éste dentro de los quince días de efectuada la denuncia o el retiro.

El retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado, requerirá previo acuerdo de éste, de conformidad a lo establecido en la ley orgánica constitucional respectiva. El Congreso Nacional deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días contados desde la recepción del oficio en que se solicita el acuerdo pertinente. Si no se pronunciare dentro de este término, se tendrá por aprobado el retiro de la reserva.

De conformidad a lo establecido en la ley, deberá darse debida publicidad a hechos que digan relación con el tratado internacional, tales como su entrada en vigor, la formulación y retiro de reservas, las declaraciones interpretativas, las objeciones a una reserva y su retiro, la denuncia del tratado, el retiro, la suspensión, la terminación y la nulidad del mismo.

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 aquél, 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, y”.

También se incorporaría la siguiente disposición transitoria:

“Disposición transitoria. Se entenderá que los tratados internacionales aprobados por el Congreso Nacional con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley de reforma constitucional, que versen sobre materias que conforme a esta Constitución deber ser aprobadas por la mayoría absoluta o las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio, cumplen con estos requisitos.”

5. Discusión Particular de la Reforma en 1er. Trámite Constitucional en la Sala del Senado.
- 5.1. En la Sesión 3ª celebrada el 14 de octubre de 2003, Diario de Sesiones del Senado, páginas 294 a 314, consta la aprobación de la Sala en los mismos términos como fue aprobado unánimamente por la Comisión de Constitución, con la sola agregación en el inciso 6º del N° 1) después de “corresponde al Presidente de la República la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él.”, la siguiente frase: “para lo cual pedirá la opinión del Senado, conforme al artículo 49, N° 10”, lo que se aprobó por 31 votos favorables, 2 en contra y una abstención, que fue la misma votación con que el Senado aprobó el número 1) del artículo 50.

II. SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Por Oficio N° 5656, de 22 de junio de 2005, la Cámara de Diputados comunicó al Senado que en sesión celebrada en esa misma fecha aprobó el N° 1 del artículo 50 con las siguientes modificaciones:

Ha sustituido el párrafo segundo del N° 1, por el siguiente:

“El Presidente de la República informará al Congreso sobre el contenido y el alcance del tratado, así como de las reservas que pretenda confirmar o formularle.”, y reemplazó el párrafo sexto del N° 1, por el siguiente:

“Corresponde al Presidente de la República la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él, para lo cual pedirá, tratándose de un acuerdo aprobado por el Congreso, la opinión de ambas Cámaras del Congreso. Una vez que la denuncia o retiro produzca sus efectos en conformidad a lo establecido en el tratado internacional, éste dejará de tener efecto en el orden jurídico chileno.”.

Las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados en 2º trámite constitucional confirman las mayores atribuciones del Congreso en la tramitación de los tratados internacionales.

III. PRINCIPALES MATERIAS EN QUE LA REFORMA DE 2005 OTORGA MÁS FACULTADES AL CONGRESO EN LA APROBACIÓN O RECHAZO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

El entonces Presidente de la Comisión de Constitución del Senado, Senador Señor Andrés Chadwick, en la discusión particular en la Sala del Senado, en primer trámite, explicó las mayores facultades del Congreso en la tramitación de los tratados internacionales en los siguientes términos:

“El artículo 50 de la Constitución Política establece la forma como el Congreso, dentro de sus atribuciones exclusivas, debe dar su aprobación o rechazo a los tratados internacionales.

Sin duda alguna –y lo tuvo en cuenta la Comisión–, los tratados internacionales constituyen hoy día una de las fuentes principales del Derecho y concentran parte importante de la actividad legislativa. En tal sentido, dicho órgano técnico estuvo consciente de que la atribución o responsabilidad en la conducción de las relaciones exteriores y en la política internacional es facultativa del Presidente de la República. Pero, dadas la importancia y la creciente participación de esos instrumentos internacionales en la labor legislativa, la Comisión también estimó conveniente estudiar la introducción de algunas enmiendas al artículo 50 que permitan al Congreso una relación de mayor equilibrio en la materia, o contar con más facultades en la tramitación de los tratados.

En esta perspectiva, el Honorable señor Romero presentó una indicación muy completa en la Comisión de Constitución con el propósito de generar ese mayor equilibrio y de entregar al Parlamento más atribuciones que las contempladas en el actual artículo 50. Y en ese proceso, iniciado por el señor Senador precitado, se alcanzó un acuerdo con el Gobierno, a través del señor Ministro del Interior y de la señora Ministra de Relaciones Exteriores, con la finalidad de redactar el texto que la Comisión aprobó por unanimidad.

¿Cuáles son las principales materias que contempla la indicación aprobada por la Comisión?

En primer lugar, se incorpora al artículo 50 una disposición que preceptúa que las exigencias en cuanto al quórum para aprobar un tratado internacional deben estar sujetas a los requisitos establecidos en el artículo 63. Como bien sabe el Senado, el Tribunal Constitucional, en distintas jurisprudencias recientes, ha dirimido el conflicto de interpretación que teníamos al respecto en términos de que los tratados internacionales deben ser aprobados con el quórum que precisa el proyecto de que se trata, según la materia contenida en él; es decir, si requiere quórum simple, se aprobará con la votación correspondiente de simple; lo mismo en caso de uno orgánico constitucional o de quórum calificado, según corresponda.

La primera modificación al artículo 50 que sugiere la Comisión es dejar expresamente consignado que los tratados internacionales deben ser aprobados **con los quórum que corresponda**, de acuerdo con el artículo 63, con el propósito de recoger constitucionalmente lo resuelto en las sentencias del Tribunal Constitucional.

En segundo término, se consagra la **obligación del Presidente de la República de informar al Congreso Nacional acerca del contenido y los alcances de los tratados** que pretende celebrar.

Ocurre que las facultades del Parlamento sólo dicen relación a aprobar o desechar un tratado internacional. Como es obvio, no puede introducirle ningún tipo de modificación, porque sería enormemente perjudicial para la representación del Jefe del Estado en materia internacional. Sin embargo, dado que éste cuenta con esa atribución tan fuerte, se hace necesario –por eso la Comisión lo aprobó– que informe sobre el contenido y alcances de los tratados en forma previa a su celebración. Ello, con el propósito de que el Congreso Nacional esté debidamente informado de las medidas que va a adoptar el Primer Mandatario y que comprometerían la responsabilidad del Estado.

En tercer lugar, en materia de **reservas**, se formulan las siguientes proposiciones:

Primero, se consagra la obligación para el Primer Mandatario de informar al Parlamento sobre las reservas que haya formulado o que pretenda presentar a los tratados, antes de que sean efectuadas. Así como el Presidente de la República se halla obligado a proporcionar antecedentes acerca de los convenios internacionales que celebrará,

también deberá hacerlo sobre las reservas que vaya a formularles. Tal información es especialmente importante para el Parlamento a fin de aprobar o rechazar el tratado que le sea sometido a su conocimiento.

Segundo, se confieren al Congreso Nacional las atribuciones para sugerir al Jefe de Estado la formulación de determinadas reservas o declaraciones interpretativas. Lo anterior, durante el trámite de aprobación del correspondiente instrumento, y siempre que las reservas en cuestión procedan, de acuerdo con lo previsto en éste o en las normas generales del Derecho Internacional.

Se discutió largamente si se otorgaba al Parlamento la posibilidad de estipular obligatoriamente una reserva con el objeto de que el Presidente de la República la formulara en el tratado. Pero, como es obvio, se estimó que ello minaba o entorpecía sus facultades en materia de la conducción política internacional del país. Por eso, se optó en definitiva, como una norma de equilibrio, que el Congreso podrá sugerir reservas y que el Primer Mandatario decidirá si las considera o no, lo que da al Parlamento un papel más activo en cuanto al conocimiento de esos instrumentos.

Tercero, se determinó que el retiro de las reservas formuladas por el Primer Mandatario, y que el Parlamento haya tenido en consideración al momento de aprobar el tratado, requerirá el acuerdo de éste. Si el Presidente de la República ha dado a conocer que formulará una reserva y el Congreso Nacional aprueba el convenio teniéndola en consideración, y luego el Jefe de Estado toma la decisión de retirarla, ello requerirá el acuerdo del Parlamento, porque podría estar modificando un elemento esencial que éste tuvo a la vista para aprobar el instrumento de que se trata.

Además, se establece que el Congreso deberá dar su acuerdo para dicho retiro dentro del plazo de 30 días, contado desde la recepción del oficio pertinente. Si transcurre dicho plazo y el Parlamento no se pronuncia, se entenderá por aprobado el retiro de la reserva, para no entorpecer la agilidad que requiere el manejo de los asuntos internacionales.

Un cuarto aspecto se relaciona con la **denuncia y retiro** de los tratados. Aquí se incorporan dos reglas. Primero, se consagra la atribución exclusiva del Primer Mandatario para denunciar un tratado o retirarse de él. Esta facultad existe hoy día, pero ahora se propone darle rango constitucional.

La segunda regla es que si el Parlamento ha aprobado un convenio internacional, el Presidente de la República deberá informar a éste sobre la denuncia o retiro dentro de los 15 días siguientes de haberlo efectuado. Es decir, se instituye la obligación del Jefe de Estado de informar cuándo va a denunciar un instrumento internacional que ha requerido el acuerdo del Congreso Nacional, o a retirarse de él.

En la quinta modificación propuesta al artículo 50 se consagra la obligación de dar **publicidad** a todos los hechos fundamentales referidos a la vigencia de los tratados internacionales, tales como su entrada en vigor, su término, reservas, etcétera.

Esto es muy importante, porque los sectores económicos, productivos, laborales, tienen permanentemente la inquietud de conocer con exactitud los alcances y contenidos específicos de un convenio de esta índole. Por ello, se establece la obligación –al igual que respecto de la ley– de darle total y completa publicidad.

Y, finalmente, la sexta enmienda establece que los tratados que celebre el **Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria** no requerirán las aprobación del Parlamento. Lo expuesto se dispone en forma clara y expresa en el artículo 50 con el propósito de dar rango constitucional a algo que siempre se ha entendido así, en cuanto a que las normas referidas a la potestad reglamentaria, por no ser materia de ley, cuando versan sobre tratados internacionales no precisan ser aprobadas por el Congreso Nacional.

Estas son las seis grandes modificaciones al artículo 50, surgidas de la indicación presentada por el Senador señor Romero, trabajadas junto con el Honorable señor Valdés, y respecto de las cuales se alcanzó pleno acuerdo con el Gobierno.”

Conclusión

Coincidimos con lo aseverado por el entonces Ministro del Interior, señor José Miguel Insulza, en la discusión particular en el Senado, en que afirmó que “el Ejecutivo concuerda con la actual propuesta de la Comisión (de Constitución), sin que le haga modificación alguna”, y en que agregó:

“Antes de aprobarse el convenio internacional, el Presidente de la República debe informar al Parlamento sobre las reservas que pretenda formularle. Naturalmente, entre ellas deberán incluirse las que el Congreso le sugiera. De no ser así, probablemente el Parlamento rechace el acuerdo –como ocurre hasta ahora– o bien lo acepte, sabiendo que el Primer Mandatario no hará la reserva solicitada.

Pienso que la norma está bien construida. Es un inteligente juego para asegurarse de que, por un lado, subsiste plenamente intocada la potestad del Presidente de la República y, por otro, de que algo puede decir el Congreso Nacional en forma previa a la aprobación de un tratado. Y el Ejecutivo, frente a una posición demasiado firme y fuerte, se verá obligado a ponerse en esa eventualidad.

Por lo demás, la norma establece una salvaguardia en cuanto a que las reservas proceden de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de Derecho Internacional.

Últimamente, muchos instrumentos multilaterales no admiten reservas –por lo menos, no en su parte sustantiva–, ni tampoco los bilaterales.

Me parece que se trata de algo bien construido, y no tenemos ningún problema sobre el particular.

En segundo lugar, estimo que lo manifestado por el Senador señor Viera–Gallo corresponde a la esencia de esta discusión: que el Congreso cuente con una potestad clara en lo referente a los tratados que son materia de ley, y respecto de los que no tienen ese carácter, que la Contraloría no haga obligatoria su tramitación en el Parlamento. Porque en éste hay gran cantidad de acuerdos que no cambian la ley chilena en lo más mínimo. Sin embargo, el ente contralor ha dicho que no tomará razón de los decretos promulgatorios, dado que tales instrumentos no han pasado por el Congreso. Se trata de acuerdos relacionados con intercambios de visas y con otros asuntos.

En ese sentido, se nos presenta, incluso, una situación bastante ridícula: podemos acordar con los países la supresión de visas diplomáticas y consulares, pero no la eliminación de visas corrientes, pues se supone que debe ser materia de un acuerdo aprobado por el Parlamento.

En resumen, hay una serie de casos parecidos donde sólo basta la potestad reglamentaria del Presidente de la República para los efectos de acoger un tratado.

Por último, me parece adecuado el planteamiento relativo a la formulación de reservas y su retiro. En realidad, muchas veces el Parlamento aprueba tratados sobre la base de la existencia de una reserva. Sin embargo, resulta fácil formularla, retirarla a los pocos meses después, y dejar vigente el instrumento internacional.

En suma, señor Presidente, creemos que el texto en cuestión se halla muy bien concebido y que cada párrafo se vincula con el otro. Además, se trata a mi juicio de una normativa bastante clara en materia de tratados y que se necesitaba mucho en la práctica cotidiana de nuestras relaciones internacionales.”