

VIGENCIA DE LOS TRATADOS EN CHILE

*Hugo Llanos M.**

La Constitución Política chilena de 1925 en su Art. 72, Nº 16, establecía como atribución especial del Presidente de la República, la de "conducir los tratados de paz, de alianza, de tregua, de comercio, concordatos y otras convenciones. Los tratados, antes de su ratificación, se presentarán a la aprobación del Congreso". Y el Art. 43, Nº 5, establecía como atribución exclusiva del Congreso, la de "aprobar o desechar los tratados que le presentara el Presidente de la República, antes de su ratificación".

De acuerdo a las disposiciones constitucionales chilenas, el tratado era caracterizado por el procedimiento para ser concluido, es decir, por su forma. Es así, que el tratado en Chile, en su acepción constitucional, era aquel ratificado por el Presidente de la República, luego de haber sido aprobado por el Congreso. Se designaba como tratado, en consecuencia, a todo convenio internacional concluido con la intervención de los órganos constitucionales competentes chilenos.

Desde el punto de vista constitucional chileno, se entendía por ratificación la declaración formulada por el Presidente de la República, en un instrumento de que el tratado aprobado por el Congreso Nacional era aceptado por él. Con dicha ratificación el Presidente de la República estaba certificando que el tratado había cumplido los trámites prescritos por nuestra Constitución.

No obstante que nuestra Constitución aceptaba de modo expreso sólo el tratado caracterizado por su forma de conclusión, desde antiguo se ha sostenido por la Cancillería chilena que, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, no todos los tratados necesitaban someterse a los trámites de aprobación previa del Congreso ni de ratificación. De acuerdo a este criterio, la ratificación procedía únicamente cuando la aprobación legislativa se hacía necesaria, y ésta lo era sólo respecto de ciertos tratados.

En concordancia con lo anterior, se sostenía que no había obligación de someter a la aprobación del Congreso Nacional aquellos acuerdos internacionales que caían dentro de las facultades administrativas corrientes del gobierno, ni tampoco procedía, respecto de ellos, el trámite de la ratificación.

* LL.M. (Harvard): Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad Católica de Chile, Universidad de Chile.

Estos convenios internacionales, que se los denomina *acuerdos en forma simplificada*, se caracterizan por la materia que comprenden: asuntos propios de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, que pertenecen al ámbito de la competencia normal del Poder Ejecutivo y que, de acuerdo al derecho constitucional chileno, su contenido no es materia propia de ley. Se distinguen por ser concluidos en forma inmediata, comprendiendo sólo los trámites de negociación y firma, no requiriendo, por consiguiente, los trámites de la aprobación legislativa y de la ratificación. Son ordinariamente concluidos por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los agentes diplomáticos.

Estos acuerdos, que se refieren a asuntos administrativos y reglamentarios, se ponen en vigencia por simples resoluciones administrativas.

La existencia legal de estos acuerdos en forma simplificada, ha sido reiterada innumerables veces por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, y es así que, al responder a una consulta de la Organización de las Naciones Unidas, el 28 de mayo de 1961, se sostuvo lo siguiente: "se ha entendido, generalmente, que debe distinguirse entre los tratados en el estricto sentido constitucional y los compromisos internacionales que podrían llamarse Acuerdos en forma simplificada, los que no requieren aprobación parlamentaria ni ratificación. Estos últimos, dentro del régimen constitucional chileno, sólo pueden incidir en materias que están dentro de la competencia normal del Poder Ejecutivo y que en el derecho interno no son materia de ley: acuerdos administrativos, acuerdos que tienen por objeto la adopción de medidas de ejecución, la interpretación de convenios anteriores y otros convenios de índole semejante"¹.

Ya en 1862 la Cancillería chilena distinguía entre los tratados que debían ser aprobados por el Congreso y los acuerdos simplificados o administrativos que no necesitaban dicha aprobación, y fueron muchos los tratados que en el siglo XIX se pusieron en aplicación por la vía administrativa, sin aprobación del Congreso Nacional. Por cierto que esta práctica ha continuado hasta hoy día.

Si bien estos acuerdos han sido utilizados con frecuencia por la práctica internacional chilena, no por ello su situación ha alcanzado pleno reconocimiento legal. Tanto es así, que la Contraloría General ha impugnado frecuentemente la validez de algunos de estos acuerdos simplificados.

Dentro de los acuerdos simplificados concluidos sin aprobación del Congreso Nacional, ni ratificación del Presidente de la República, se pueden distinguir tres categorías o grupos: (1) Acuerdos concluidos en cumplimiento de una expresa disposición legal; (2) Acuerdos pactados en cumplimiento a lo establecido en un tratado vigente; (3) Acuerdos

¹ Informe Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2 de febrero de 1973.

concluidos en virtud de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

La práctica chilena exhibe numerosos ejemplos de estos tres tipos de acuerdos simplificados. Entre aquellos concluidos en cumplimiento de una expresa disposición legal, cabe mencionar, por ejemplo, el Acuerdo sobre tramitación de exhortos judiciales suscritos con el Gobierno de Brasil, el 9 de marzo de 1970, en virtud de lo establecido en el Art. 76 del Código de Procedimiento Civil.

Entre los acuerdos pactados en cumplimiento a lo establecido en un tratado vigente, mencionaremos los acuerdos derivados de Convenios Básicos de Asistencia Técnica suscritos con diferentes países: con Alemania, en 1960; con Francia, en 1962; con la Unión Soviética, en 1967.

Finalmente, entre los acuerdos concluidos en virtud de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, sin incidir, en consecuencia, en materias propias de la ley, se pueden mencionar los acuerdos sobre intercambios de valijas suscritos con Brasil en 1918; sobre exhibición de películas cinematográficas, con Argentina en 1935; sobre pasaportes, con Bélgica, en 1951; con Holanda, en 1961, etc.

¿Cuál ha sido el fundamento legal para concluir estos tres grupos de acuerdos, sin someterse a la aprobación del Congreso Nacional?

La discusión se centra solamente en el último grupo de acuerdos— los concluidos en virtud de la potestad reglamentaria del Presidente de la República—, ya que con respecto a aquellos, concluidos en virtud de una ley o de un tratado vigente, la misma Contraloría General ha reconocido su plena validez legal.

En efecto, si el gobierno al suscribir un tratado lo hace en virtud de un mandato legal, no procedería recabar nuevamente la aprobación del Congreso Nacional, ya que éste se la ha otorgado de antemano. El Gobierno no procedía, en consecuencia, al margen del Congreso.

Si, por otra parte, el Gobierno había suscrito un tratado de acuerdo a lo previsto por uno anterior, no actuaba al margen del Congreso sino recababa nuevamente la autorización de éste. El Congreso ya había aprobado el primer tratado que serviría para otorgar validez legal al segundo tratado.

En los dos casos mencionados, sería la Contraloría General la que, al tomar razón de los decretos que aprobaban los tratados suscritos en razón de una ley o de un tratado vigente, se pronunciaba sobre si el gobierno chileno había actuado o no dentro de la ley o del tratado vigente.

La Contraloría General, en su informe N° 35.090, de fecha 17 de agosto de 1955, evacuado a petición de la Comisión de Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, emitió sobre el particular la siguiente opinión: "Los tratados, antes de su ratificación requieren la aprobación del Con-

greso Nacional de acuerdo con el artículo 43, N° 5 y 72, N° 16, de la Constitución Política, a menos que se traten de los tratados llamados administrativos que se limiten a ejecutar lo ordenado por la ley". El mismo criterio ratificó en sus dictámenes N°s. 36.383 de 1959, 4.942 de 1960, y 6.149 de 1966. En este último confirmó, además, la validez de los acuerdos concluidos en virtud de un tratado vigente, al manifestar que no necesitan ser sometidos al Congreso "aquellos convenios que ponen en ejecución un tratado o una ley, o que se limiten a dar cumplimiento a un mandato de carácter legal, casos en los cuales la aprobación del Congreso se había obtenido con anterioridad".

Igual pronunciamiento se expresó en el dictamen N° 49.468, de 1972.

En resumen, si bien la Contraloría General no impugnaba los dos grupos de acuerdos mencionados, objetaba, sin embargo, la validez del último grupo de acuerdos, aquellos concluidos en virtud de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

El problema radicaba en la interpretación de los artículos 72, N° 16, y 43, N° 5 de la Constitución chilena. A juicio de los que impugnaban la validez legal de los acuerdos simplificados, la Constitución empleaba la expresión tratado en un sentido genérico, comprendiendo *todo acuerdo* sometido al Congreso Nacional, de suerte que todos los tratados debían cumplir con el trámite de la aprobación parlamentaria, salvo aquellos mencionados anteriormente, o sea, los que tienen por objeto ejecutar o dar cumplimiento a una ley o a un tratado anterior aprobado por el Congreso.

Los que sostenían la validez legal de los acuerdos simplificados, argüían que el artículo 72, N° 16, distinguía entre tratados y "otras convenciones", agregando que eran los "tratados" los que antes de su ratificación se presentaban a la aprobación del Congreso. Además, apoyaban su argumentación en que la Constitución, al establecer en su artículo 43, N° 5, que era atribución del Congreso aprobar o desechar los tratados que le presentaba el Presidente de la República antes de su ratificación, daba por entendido que no era imperativo para el Presidente *presentarle todos los tratados*; y que el artículo 71 de la Constitución entregaba al Presidente de la República la administración y gobierno del Estado, y su autoridad se extendía a todo cuanto tenía por objeto la seguridad de la República, lo que, en relación al artículo 76, N° 16 ya citado, hacía posible que la potestad reglamentaria incluyera la realización de actos relacionados con la conducción de las Relaciones Exteriores, en la medida que estos actos no versaron sobre materias propias de ley:

Por último, se argumentaba que, a primera vista, parecía absurdo que lo que el Presidente de la República podía hacer internamente en razón de su potestad reglamentaria, no lo pudiera hacer en el orden de las rela-

ciones internacionales, por el solo hecho de consignarlas en un convenio internacional.

Como cabe observar, el problema legal era conflictivo y distaba de haber sido solucionado, por lo que, a juicio del suscrito, se requería de una disposición constitucional que aclarara los distintos criterios expresados sobre las disposiciones mencionadas, pudiendo, por ejemplo, mencionar cuáles tratados necesariamente debían ser aprobados por el Congreso Nacional.

Como ya hemos mencionado, desde el punto de vista constitucional, se entendía por ratificación la declaración formulada por el Presidente de la República, en un instrumento de que el tratado aprobado por el Congreso Nacional era aceptado por él.

Con dicha ratificación el Presidente de la República certificaba que el tratado había cumplido con los trámites prescritos por nuestra Constitución.

Los acuerdos simplificados, en cambio, no eran ratificados, lo que agregaba una característica más de distinción con los tratados en su aceptación constitucional.

Debido a una costumbre nacional, influida por la práctica francesa, los tratados en su aceptación constitucional, luego de haber sido aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente de la República, eran promulgados mediante un decreto supremo.

Esta promulgación sólo tenía importancia por la validez interna de los tratados, ya que servía para ratificar la regularidad de su conclusión y para ordenar su ejecución dentro del territorio nacional.

El decreto promulgatorio individualizaba al tratado, fecha y lugar de su firma, aprobación por el Congreso y fecha y lugar de la ratificación. Además, ordenaba su cumplimiento y que se llevara a efecto en todas sus partes como "ley de la República". Fue el Decreto Supremo N° 132, de 21 de junio de 1926, el que reglamentó la promulgación de los acuerdos internacionales, aprobados por el Congreso Nacional, disponiendo que ella se efectuara luego de la ratificación del Presidente de la República y del canje de los respectivos instrumentos.

En razón de que tanto la práctica legal como la jurisprudencia de los tribunales asimilaron el tratado a la ley, se le hizo aplicable a los tratados los artículos 6 y 7 del Código Civil, relativos a la promulgación y publicación de las leyes.

Tal como lo señala el Informe N° 2, de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, de fecha 5 de enero de 1968, "como consecuencia de la asimilación del tratado a la ley, con el objeto de fijar su procedimiento de inserción resulta que, en aplicación del artículo 6 y del inciso 1° del artículo 7 [del Código Civil chileno], la obliga-

toriedad del tratado en el plano interno sólo existe desde su publicación, vale decir, de su inserción íntegra en el Diario Oficial. El tratado no publicado carece de obligatoriedad interna y, como lo han señalado nuestros tribunales, no puede ser aplicado por éstos”.

Lo dicho no impide que un tratado entre internacionalmente en vigor, si se han canjeado o depositado los instrumentos de ratificación, en que conste el consentimiento del Estado en obligarse.

En consecuencia, un tratado puede obligar internacionalmente en Chile, aun cuando éste no haya sido incorporado al ordenamiento jurídico interno. Su vigencia internacional engendra sí para las partes, la obligación de incorporarlo al orden interno, de modo que pueda ser conocido y aplicado por los tribunales, las autoridades administrativas y los particulares. La omisión de esta obligación por las partes de un tratado acarrearía para ellas la consiguiente responsabilidad internacional.

Dicha práctica no hizo sino reconocer el papel que le correspondía al Presidente de la República en dichos acuerdos, la de obligar al Estado chileno, siendo en consecuencia *necesaria* la aprobación que él prestaba a los acuerdos simplificados. Debía pues, el Presidente de la República, sancionar todos los tratados que no requerían la aprobación del Congreso Nacional, condición indispensable para obligar internacionalmente al Estado chileno.

En dicho Decreto Supremo el Presidente de la República declaraba que había aprobado el acuerdo y mandaba que se cumpliera en todas sus partes. Si bien no siempre se empleaba esta terminología legal, ésta era la más adecuada y ordinariamente era la que se solía utilizar.

De acuerdo a la práctica chilena, los convenios internacionales pueden ser objeto de las siguientes formas de vigencia:

1. *Vigencia general*: Se aplica a todos los convenios que han sido sometidos al trámite de la aprobación legislativa y ratificación del Presidente de la República, es decir, a aquellos que incluyen, aun parcialmente, materias propias de ley.

2. *Vigencia provisional*: Está autorizada por la Ley N° 5.142². Se aplica exclusivamente a las modificaciones a los derechos arancelarios que pueden contenerse en un convenio comercial y no al resto del tratado o acuerdo. Esta vigencia provisional no puede, según la ley dictada, exceder de un año de duración, plazo que se concede para que se obtenga dentro de él, la vigencia general.

3. *Vigencia administrativa*: Se produce si el convenio no contiene materias que deben regularse por ley o que la ley está dictada de ante-

² Diario Oficial, 10 de marzo de 1933.

mano. Así, por ejemplo, si una ley consulta la creación de un Servicio o un Organismo y autoriza la contratación de técnicos y capitales extranjeros, liberando equipos, instrumentos, enseres, rentas, etc., la autoridad administrativa correspondiente puede gestionar un convenio o acuerdo internacional para el cumplimiento de dicha ley. Si este convenio no excede los términos o condiciones de la ley, no hay necesidad de presentar dicho acuerdo a la aprobación legislativa, aprobación ya otorgada en la ley correspondiente.

También puede ocurrir que las materias sobre las cuales recae el convenio, sean de aquellas que la ley orgánica de un Servicio entrega a la competencia ordinaria de la repartición pública que aparece celebrando el convenio, de manera que dicha repartición tendría las facultades de regular o resolver sobre esa materia, aunque no existiera dicho convenio internacional.

En estos casos se presenta la vigencia administrativa, que sólo necesita un decreto para aplicar la ley que sirve de antecedente al convenio, o sea, se aplica al mismo procedimiento que se emplea normalmente para poner en ejecución una ley cualquiera.

4. *Vigencia administrativa parcial*: En la práctica, los convenios internacionales suelen reunir en su articulado disposiciones que o se cumplen por la vía administrativa, o requieren aprobación legislativa y ratificación del Ejecutivo. En estos casos, se puede convenir que entren en vigencia aquellas disposiciones que pueden aplicarse en virtud de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, en tanto que las otras deberán someterse a los trámites que señalen los mecanismos constitucionales chilenos.

Por Decreto N° 269 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 2 de mayo de 1961, se promulgó el Tratado de Montevideo, que constituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio —ALALC—, que establece una zona de libre comercio.

El Congreso Nacional, al aprobar este tratado, facultó al Presidente de la República para que, sin necesidad de otro texto legal autorizante, pusiera en vigencia todas y cada una de sus disposiciones.

En general, se puede sostener que este tratado presenta rasgos de aquellos calificados como "traité-cadre", tratado-marco, que permite su aplicación progresiva, su complementación, su perfeccionamiento y proyección a nuevas circunstancias, mediante la creación de otros instrumentos que elaboran sus órganos, como son los protocolos, actas, resoluciones, etc. Es así, que las instituciones que el tratado establece lo complementan, utilizando sus atribuciones generales y hasta las inherentes e implícitas.

Esta calificación de "tratado-marco" quedó determinada en la historia misma de la aprobación del Tratado de Montevideo, por el Congreso Nacional. Así, el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción chileno declaró en la Cámara de Diputados (sesión 20 de 20 de diciembre de 1960) lo siguiente: "El tratado no es un instrumento que, al igual que otros acuerdos internacionales, agota su contenido en el texto escueto de las estipulaciones. Va más allá, pues constituye un verdadero marco dentro del cual será posible toda una nueva política de desarrollo y complementación económica entre países que aislados difícilmente podrían hacer frente a las exigencias de nuestro actual mundo económico, pero que unidos constituirían uno de los mercados más sólidos e interesantes".

En razón de lo expuesto, no se hizo necesaria la intervención del Congreso Nacional chileno para aprobar los distintos instrumentos emanados de los órganos creados por el Tratado de Montevideo, requiriéndose sólo la intervención del Presidente de la República, para poner en aplicación dichos instrumentos en el país, mediante la dictación de los Decretos Supremos respectivos, que fueron remitidos a la Contraloría General para su toma de razón.

Como consecuencia de lo anterior, la Contraloría General tomó razón por simple Decreto Supremo de los acuerdos de complementación contenidos en los siguientes textos: Decreto de Hacienda N° 3.970, de diciembre de 1962; N° 5.000, de diciembre de 1964; N° 1.065, de agosto de 1968; N° 777, de abril de 1969, y N° 1.100, de julio de 1970. En informe N° 14.339, de 9 de marzo de 1962, recaído en una consulta formulada por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, la Contraloría expresó: "Los acuerdos de complementación previstos en el artículo 16 del Tratado de Montevideo, constituyen algunos de los medios o mecanismos aprobados en dicho Tratado para dar cumplimiento a las medidas de integración y complementación de las economías de las partes contratantes. En consecuencia, la aprobación del tratado lleva implícita la aprobación o reconocimiento de la facultad de los respectivos gobiernos, para celebrar directamente los acuerdos complementarios aludidos, sin ratificación posterior del Congreso Nacional. La aprobación legislativa del artículo 16, parte integrante del tratado, constituye reconocimiento explícito en el sentido de que tales acuerdos pueden ser realizados directamente por los gobiernos, como un procedimiento normal de cumplimiento del Tratado...".

El Presidente de la República, por Decreto Supremo N° 428, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 27 de agosto de 1969, puso en ejecución el Acuerdo Subregional Andino, conocido bajo el nombre de Acuerdo de Cartagena.

La Contraloría General, en su dictamen N° 1.172, de 19 de agosto de 1969, reconoció que siendo el Tratado de Montevideo un tratado-marco, es decir, una convención que sólo fija principios generales, crea mecanismos y establece órganos destinados a los fines de ella, los que va llenando con su actuar la estructura toda del convenio, los mecanismos destinados a ejecutar el tratado no requieren nueva aprobación parlamentaria. Y agregó que tomaba razón del decreto que ponía en vigencia el Acuerdo de Cartagena, sin exigir la aprobación del Congreso Nacional, ya que dicho Acuerdo derivaba del Tratado mismo y era un mecanismo destinado a cumplir con sus objetivos fundamentales.

Sin embargo, el Decreto Supremo N° 482 de 25 de junio de 1971, que ponía en vigencia el régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías, aprobado por la Comisión del Tratado de Montevideo, por Decisión 24, de 31 de diciembre de 1970, fue devuelto sin tramitar por la Contraloría General.

Las razones que movieron a la Contraloría para adoptar este criterio fueron que para poner en ejecución los postulados de integración contenidos en el Acuerdo de Cartagena debe respetarse el ordenamiento jurídico interno chileno. Expresa que este acuerdo contiene numerosos postulados de integración que se traducen en compromiso de coordinación y armonización de políticas industriales y, más en general, de las políticas económicas de los países miembros, todos los cuales requieren ser puestos en vigencia dentro de Chile, mediante la traducción de normas obligatorias concretas.

En razón de lo expuesto, fue de opinión de que tales normas se deben ajustar a la estructura jurídica interna de Chile, respetando las materias que son propias de ley o que están contenidas en un ordenamiento legal. Consideró que las materias a que se refiere el régimen común han sido ya materia de ley en Chile, por lo que "la ejecución de los acuerdos o la puesta en práctica de mecanismos propios de un derecho derivativo de un 'tratado-marco', en la medida en que emplean la modificación de regímenes legales plenamente vigentes, deben recibir la aprobación o ratificación del Congreso Nacional, única sanción que dentro de nuestro régimen institucional podría darles las fuerzas necesarias para su debido acatamiento como ley de la República"³.

Este diferendo legal fue zanjado por el Poder Ejecutivo, mediante la dictación del Decreto de Insistencia N° 488, de 29 de junio de 1971.

Las razones que movieron al Gobierno a imponer su criterio sobre el de la Contraloría fue el desconocimiento que la actitud de ésta importaba a la facultad del Presidente de la República para ejecutar "sin necesidad

³ Informe Jurídico N° 393, de 12 de abril de 1971.

de texto legal autorizante” el Tratado de Montevideo. Se expresó que justamente una de las consecuencias del carácter de “tratado-marco” del Tratado de Montevideo, es la de no hacer necesaria la intervención del Congreso Nacional para aprobar los instrumentos emanados de sus órganos y que este criterio quedó establecido en la historia misma de la aprobación del Tratado de Montevideo. En efecto, en el Mensaje del Presidente de la República se contemplaba un artículo por el cual expresamente se facultaba al Poder Ejecutivo para adoptar las medidas necesarias para la ejecución del tratado. Sin embargo, la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados acordó suprimir tal artículo por considerarlo redundante, ya que “de aprobarse por el Congreso Nacional el Tratado de Montevideo, el Presidente de la República deberá adoptar todas las medidas que el mismo tratado contempla para su aplicación, de modo que resulta redundante que una de las materias que abarca el convenio, sea objeto de un nuevo mandato por parte del legislador, lo que podría inducir a alguna autoridad para suponer que aquellas que no se mencionan expresamente en la disposición aprobatoria estarían en situación de no ser cumplidas”⁴.

Por otra parte, cabe hacer notar que el Consejo de Defensa del Estado, requerido por el Gobierno acerca de si a su juicio era suficiente un decreto supremo para poner en vigencia la Decisión 24, expresó que: “Como quiera que el Tratado de Montevideo es norma jurídica vigente chilena y en cuanto a tratado ‘legislativo’, con valor superior a la ley ordinaria interna, resulta evidente que su normativa derivada debe ser asumida por el Presidente de la República por la doble razón de que es su deber conducir las relaciones políticas internacionales y cumplir e implantar el ordenamiento legislativo general con las disposiciones secundarias, accesorias, derivadas, reglamentarias y demás destinadas a dar cumplida ejecución a las leyes de la República”⁵.

Además, cabe hacer presente que si el propio instrumento principal —el Acuerdo de Cartagena— del cual emanaba la Decisión 24, instrumento accesorio, fue perfeccionado mediante la dictación de un decreto supremo, no se ve razón para poner en vigencia esta última con mayor formalidad, cual sería la aprobación parlamentaria.

Sí, debe hacerse notar que, tal como lo señaló la propia Contraloría, el Presidente del Consejo de Defensa del Estado, en voto de minoría respecto al dictamen a que recién se ha hecho referencia, expresó que ninguna duda cabía cuando se trataba de dictar normas derivadas de un tratado-marco, que fueran necesarias para la aplicación o desarrollo, pero que parecía

⁴ Cámara de Diputados, Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores, Boletín de Sesiones, Sesión 18, de 14 de diciembre de 1960, p. 1.333.

⁵ Informe N° 891 de 1970.

conveniente de que si la aplicación del tratado llegara a alterar el régimen legal interno en materias que requirieran de ley, surgiría el derecho de los habitantes de la República a no ver alterado su régimen legal por mero decreto supremo.

La Honorable Junta de Gobierno de Chile, con fecha 31 de diciembre de 1973, promulgó el Decreto Ley N° 247, estableciendo lo siguiente:

Santiago, 31 de diciembre de 1973.

Hoy se decretó lo que sigue:

Núm. 247. Vistos:

1° Lo dispuesto en los Decretos Leyes N°s. 1 y 27, de septiembre del año en curso;

2° La necesidad de establecer un procedimiento jurídico para la suscripción, aprobación, ratificación y promulgación de los tratados internacionales, que se concilia con la actual situación del país;

3° La existencia de diversos tratados internacionales suscritos por Chile, y que se encuentran pendientes de ratificación;

4° Lo solicitado por el señor Ministro de Relaciones Exteriores;

La Junta de Gobierno de la República ha dado su aprobación al siguiente Decreto Ley:

Art. 1° Los tratados serán suscritos por el Ministro de Relaciones Exteriores o Plenipotenciario, debidamente autorizado. En virtud de sus propias funciones, el Ministro de Relaciones Exteriores no requiere de plenos poderes.

Art. 2° Aquellos tratados que se limiten a cumplir o ejecutar lo dispuesto en un tratado anterior, entrarán en vigor mediante su sola firma o mediante el cambio de notas reversales.

Art. 3° Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, una vez suscrito un tratado, éste será sometido a la aprobación de la Junta de Gobierno, la que lo hará mediante la dictación de un Decreto Ley. Tal Decreto Ley deberá llevar, además de la firma de los miembros de la Junta, la del Ministro de Relaciones Exteriores, y en caso de incidir la materia del tratado en asuntos de la competencia de otra u otras Secretarías de Estado, de los correspondientes Ministros de Estado.

Art. 4° Una vez aprobado un tratado por la Junta de Gobierno, el respectivo instrumento de ratificación o de adhesión será firmado por el Presidente de la Junta de Gobierno y refrendado por el Ministro de Relaciones Exteriores.

Art. 5° Una vez que se haya efectuado el canje o el depósito de los instrumentos de ratificación o de adhesión, según el caso, el tratado deberá ser promulgado por Decreto Supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores, que ordenará que éste se cumpla y lleve a efecto como Ley de la República y que tanto dicho Decreto Supremo, como el texto del tratado se publiquen en el Diario Oficial.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en los Boletines Oficiales del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros e Investigaciones, e insértese en la Recopilación de dicha Contraloría . . .

Las normas legales recién transcritas han modificado totalmente, en ausencia de un Congreso Nacional, la entrada en vigencia de los tratados suscritos por Chile.

Es así que suscrito un tratado, y de conformidad con lo establecido en el artículo 3º del DL N° 247, éste deberá ser sometido a la aprobación de la Junta de Gobierno, en razón de tener ésta facultades legislativas⁶, aprobación que se hará mediante la dictación de un decreto ley. Este decreto ley, además de llevar la firma de todos los miembros de la Honorable Junta de Gobierno, necesitará la firma del Ministro de Relaciones Exteriores y la del correspondiente Ministro de Estado, en asuntos que fueran de la competencia de otros Ministros.

El respectivo instrumento de ratificación de un tratado deberá ser firmado por el Presidente de la Junta de Gobierno y refrendado por el Ministro de Relaciones Exteriores. El mismo procedimiento tendrá lugar con el instrumento mediante el cual nuestro país se adhiere a un tratado internacional, del cual no ha sido parte.

El artículo 5º, por su parte, establece el mecanismo mediante el cual el tratado pasa a formar parte del ordenamiento jurídico chileno, obligando como Ley de la República. Se establece que todo tratado será promulgado por decreto supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores, que ordenará su cumplimiento y que se lleve a efecto como ley en el país, y que tanto dicho decreto supremo como el texto del tratado se publiquen en el Diario Oficial.

Con lo anterior, adquiere obligatoriedad legal, lo que anteriormente sólo la práctica había consagrado.

Finalmente, y a juicio del suscrito, lo más relevante del Decreto Ley N° 247, es su número 2º, el que dice textualmente: "Aquellos tratados que se limiten a cumplir o ejecutar lo dispuesto en un tratado anterior entrarán en vigor mediante el cambio de notas reversales".

Al parecer, ya que no existe una historia legislativa que demuestre la intención del o de los redactores de esta disposición legal, se estaría consagrando la vigencia, mediante la sola firma o mediante el cambio de notas reversales, de los acuerdos simplificados que han sido concluidos en cumplimiento a lo establecido en un tratado vigente.

No se incluirían, sin embargo, de acuerdo al tenor literal de lo expresado en dicho artículo 2º, aquellos acuerdos concluidos en virtud de la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Ello porque la disposición comentada es muy clara y explícita sobre el particular: aquellos tratados que se limiten "a cumplir o ejecutar lo dispuesto en un tratado anterior...".

⁶ Decretos Leyes N° 1 y N° 527.

Con lo anterior, lamentablemente, se desperdició una oportunidad legal para subsanar un problema que ha afectado permanentemente las relaciones entre el Supremo Gobierno y la Contraloría General de la República.

Sin embargo, la norma legal citada ha puesto fin al problema de la puesta en vigencia en el ordenamiento jurídico chileno, de los acuerdos internacionales derivados de los llamados tratado-marcos, esto es, de aquellos concluidos para cumplir o ejecutar lo acordado, por ejemplo, en el Tratado de Montevideo, que dio origen a la ALALC.

El texto es suficientemente explícito en su aprobación a todos los instrumentos legales aprobados en el ámbito del Tratado de la ALALC y que tienden a dar cumplimiento o a ejecutar los fines de tal convenio internacional: integrar las economías de las partes contratantes.

Con la entrada en vigencia del DL N° 247, se ha puesto así, término a una situación de interpretación tan anómala, que originó el problema del procedimiento que debía seguirse para poner en vigencia el Decreto Supremo N° 482 de 25 de junio de 1971, sobre el régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros.