

# LA TRAMITACION DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE REPUBLICA DOMINICANA, CENTROAMERICA Y LOS ESTADOS UNIDOS EN COMISION Y EN PLENARIO

*Rubén Hernández Valle<sup>1</sup>*

## SUMARIO

I. Las potestades de la Asamblea Legislativa en materia de Tratados Internacionales II. La imposibilidad jurídica de que los diputados le incluyan cláusulas interpretativas a los tratados en Comisión o en Plenario III. La imposibilidad jurídica de que los diputados presenten cláusulas interpretativas al TLC IV. Conclusión

### **I. Las potestades de la Asamblea Legislativa en materia de Tratados Internacionales**

1.- Las atribuciones de la Asamblea Legislativa en materia de tratados son limitadas, puesto que se circunscriben a su aprobación o improbación. En consecuencia, no puede modificarlos, porque si lo hace incurre en una invasión de funciones que constitucionalmente le competen al Poder Ejecutivo, lo que implicaría una clara violación del principio de la separación de poderes consagrado en el artículo 9 de la CP.

2.- Por otra parte, la facultad de introducirle reservas también corresponde al Poder Ejecutivo, el cual debe formularlas al momento de suscribirlo. En el caso del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (en adelante TLC) el propio tratado prohíbe la introducción de reservas.

3.- La aprobación legislativa de los tratados configura una modalidad de control a posteriori. Se trata, por tanto, de una apreciación del mérito del acto, de su oportunidad y legalidad.

4.- Por mayoría de razón, la Asamblea también está inhibida para introducirle nuevas disposiciones o artículos a un tratado, que no fueron previamente negociados por el Poder Ejecutivo, o incluir reservas no formuladas por el órgano ejecutivo.

5.- Si los diputados tienen divergencias sobre el fondo del convenio o tratado, como no pueden modificarlo, entonces deben devolverlo al Poder Ejecutivo para que lo renegocie con la otra parte, o bien, para que, por vía de un addendum, se incluyan los puntos que a la Asamblea le interesan y se devuelva luego a la Comisión de Asuntos Internacionales para continuar con su tramitación.

6.- Como ha establecido la jurisprudencia de la Sala Constitucional, no es posible que la Asamblea apruebe directamente notas diplomáticas (notas verbales) que se hagan

---

<sup>1</sup> Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica. Socio del Bufete Gutiérrez, Hernández y Pauly.

llegar al expediente si esos documentos no fueron concluidos en términos de enmienda, modificación o aclaración interpretativa por el Poder Ejecutivo ( **Voto 1807-91** ).

## **II. La imposibilidad jurídica de que los diputados le incluyan cláusulas interpretativas a los tratados en Comisión o en Plenario**

1.- Dado que la tramitación de los tratados no tiene un procedimiento especial previsto en el Reglamento Interno de la Asamblea, se le aplican las reglas de los proyectos de ley ordinarios en lo conducente.

2.- Con base en lo anterior, la praxis legislativa ha admitido, en forma pacífica, que los diputados puedan presentar mociones, tanto en Comisión, como en Plenario vía artículos 137 y 138, tendentes a la inclusión de cláusulas interpretativas dentro de los tratados.

3.- Esa praxis nunca ha sido cuestionada ante la Sala Constitucional, por lo que se desconoce el criterio de nuestro máximo intérprete de nuestra Constitución en la materia.

4.- Sin embargo, si analizamos con detenimiento el contenido y el espíritu del artículo 121 inciso 4) de la CP, cabe concluir que dado que la Asamblea Legislativa sólo puede aprobar o improbar los tratados, es evidente que no puede tampoco incluir, por iniciativa propia, cláusulas interpretativas, dado que el contenido jurídico de las potestades de aprobación o improbación es muy preciso.

5.- En efecto, la aprobación es una potestad de tutela administrativa y política, que no prejuzga sobre la validez del acto, sino más bien sobre su eficacia. En otros términos, cuando un acto se somete a la aprobación de otro órgano, el órgano controlante no puede intervenir sobre su contenido ni directa ni indirectamente, sino que simplemente se debe circunscribir a dar o denegar su consentimiento favorable al acto. El otorgamiento del consentimiento favorable remueve un obstáculo de eficacia del acto sometido a aprobación. En consecuencia, una vez otorgada la aprobación respectiva, el acto surte efectos jurídicos.

6.- Por ello, la introducción de cláusulas interpretativas a un tratado implica una violación indirecta o por sus efectos, del contenido material del tratado, dado que aquellas tratan de aclarar conceptos o de establecer normas de aplicación del tratado dentro del ordenamiento interno.

7.- En consecuencia, por tratarse de una ley de aprobación al igual que ocurre con las que aprueban los tributos municipales, la Asamblea está inhibida para incluirle cláusulas interpretativas, pues ello implica una variación, para efectos del ordenamiento interno, de los contenidos materiales del tratado, lo cual es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo mediante los mecanismos de la renegociación o de la inclusión de reservas.

8.- Por otra parte, el derecho de enmienda garantizado reglamentariamente a los diputados sólo puede ejercerse respecto de los proyectos de ley ordinarios, pues en este caso la Asamblea Legislativa es la que determina el contenido material del acto legislativo. Es decir, los diputados tienen el derecho de modificar el contenido de los

proyectos de ley, porque la titularidad de la competencia para legislar es resorte exclusivo del órgano parlamentario. En cambio, en tratándose de la determinación del contenido material de los tratados, éste es fijado por el Poder Ejecutivo con las otras partes contratantes, según lo establece expresamente el artículo 140 inciso 12) de la CP.

**9.-** Por consiguiente, el trámite de los proyectos de ley ordinarios sólo es aplicable a la tramitación de la aprobación de los tratados internacionales en lo conducente, es decir, en lo que sea compatible con su naturaleza jurídica. Dada la naturaleza jurídica de los tratados, cuyo contenido material no es fijado por la Asamblea Legislativa sino por el Poder Ejecutivo, se concluye sin mayor esfuerzo que durante su tramitación en Comisión o en Plenario no es posible la introducción de mociones tendentes a modificar su contenido, directa o indirectamente, como sucede precisamente con la introducción de las denominadas cláusulas interpretativas.

**10.-** Los tratados internacionales tienen que ser preceptivamente consultados a la Sala Constitucional una vez aprobados en primer debate. De conformidad con la jurisprudencia de ese tribunal, cuando los tratados tienen algún roce constitucional es necesario que al proyecto de ley de aprobación, se agreguen luego, en la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, declaraciones interpretativas sobre la forma de aplicación de las regulaciones que tienen carácter internacional para adecuarlas al ordenamiento interno. **Sin embargo, estas adiciones no pueden modificar, ni directa ni indirectamente, el contenido del convenio o tratado internacional (Voto 835- 90).**

**11.-** De la anterior jurisprudencia se deduce que la Comisión de Asuntos Internacionales que debe dictaminar sobre la conveniencia o inconveniencia de aprobar el tratado, no le puede introducir cláusulas interpretativas, **pues éstas están referidas exclusivamente a cuestiones de constitucionalidad** y de conformidad con el artículo 10 de la CP la Sala Constitucional tiene el monopolio sobre el control de la constitucionalidad de las leyes.

**12.-** Por mayoría de razón, tampoco en el trámite en el Plenario podrían incluirse en la ley aprobatoria este tipo de cláusulas interpretativas. Por tanto, hay que esperarse a que la Sala Constitucional determine si existen o no cláusulas que rozan con la Carta Política, para que luego sea la Comisión sobre Consultas Constitucionales la que sugiera su inclusión en su informe al Plenario.

**13.-** En consecuencia, cuando el informe de la Sala contuviere objeciones sobre la constitucionalidad de una o algunas cláusulas de un tratado, la Comisión sobre Consultas de Constitucionalidad, en su dictamen al Plenario, puede sugerirle la inclusión de aquellas cláusulas interpretativas que fueren necesarias para obviar los reparos de inconstitucionalidad. Sin embargo, no es válido que se adicione al texto elementos nuevos que no fueron conocidos por la Sala ni fueron objeto de pronunciamiento por parte de ella (**Resolución del Plenario del 29 de octubre de 1991**).

**14.-** Durante el trámite en el Plenario no se pueden presentar mociones tendentes a incluir cláusulas interpretativas. Los diputados se deben circunscribir, durante el plazo de una hora que tienen para referirse al tratado, a exponer las razones que fundamentan su apoyo o rechazo. En ese plazo de una hora deberán los diputados referirse tanto a la aprobación o improbación del tratado, así como al contenido de las cláusulas

interpretativas que se le hayan añadido en la Comisión de Consultas de Constitucionalidad.

**15.-** La votación de las cláusulas interpretativas se debe hacer en forma separada del texto del tratado, pues podría ocurrir que la mayoría de los diputados esté de acuerdo con aprobarlo, pero no con incluirle todas o algunas de las cláusulas interpretativas.

### **III. La imposibilidad jurídica de que los diputados presenten cláusulas interpretativas al TLC**

**1.-** Además de los argumentos jurídicos en general que impiden la introducción de cláusulas interpretativas en los tratados internacionales durante el trámite de su aprobación legislativa, salvo el caso expreso de aquellas que la Sala le sugiera a la Comisión de Asuntos Constitucionales, en el caso del TLC existe otra razón jurídica que impide la presentación de tales cláusulas interpretativas.

**2.-** En efecto, la cláusula del tratado expresamente prohíbe la introducción de las cláusulas interpretativas en el tratado. Por consiguiente, cualesquier cláusula de esa naturaleza que se incluyera en la ley de aprobación sería absolutamente nula por mandato expreso del tratado.

### **IV. Conclusión**

**1.-** Los diputados no pueden presentar mociones en Comisión o en el Plenario vía los artículos 137 y 138 del Reglamento Interno de la Asamblea, tendentes a introducir cláusulas interpretativas al TLC, primero porque carecen de ese derecho y, segundo, porque el propio tratado lo prohíbe.

**2.-** Los diputados sólo tienen el derecho, tanto en Comisión como en Pleno, de hacer uso de la palabra, dentro de los límites reglamentarios correspondientes, para hablar sobre la conveniencia para el país de aprobarlo o improbarlo. Esa es su sola participación durante la tramitación del proyecto de ley tendente a la aprobación del TLC.