**Modifica la Ley Orgánica del Congreso Nacional para crear la Comisión Mixta Permanente de Relaciones Exteriores**
**Boletín N° 7787-10**

**Vistos.** Lo dispuesto en los artículos 1°, 5°, 6°, 7°, 32° numeral 15°, 54° numeral 1° y 63° de la Constitución Política de la República y en la ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

**Considerando.**

1.- Que la democracia representativa constituye un importante hito del desarrollo político y social de la humanidad.

Desde el mundo antiguo, la noción de democracia fue evolucionando hasta adquirir los caracteres que se le reconocen hoy. Ya Montesquieu en *El espíritu de las leyes,* recoge algunos de sus principios sustantivos.

Entre ellos recoge la "*división de poderes*", *ya* esbozada por en Locke, al que agrega una noción similar al de Estado de Derecho, denominado "*Estados templados*". "*La libertad política no se encuentra más que en los estados moderados; ahora bien, no siempre aparece en ellos, sino sólo cuando no se abusa del poder.*"[1]

Más aún, dicho autor manifiesta, también, la necesidad de que, a lo menos una parte de la asamblea que detente el poder legislativo, sea elegida por el pueblo. "*Todos los ciudadanos de los diversos distritos deben tener derecho a dar su* voto *para elegir al representante, exceptuando aquellos que se encuentren en tan bajo estado que* se *les considere carentes de voluntad propia.*" [2]

2.- Que de este modo, se abre paso en la teoría política la noción de democracia representativa, constituida por mandatarios del pueblo soberano que, en su lugar, adoptan las decisiones necesarias para la conducción del Estado. "...el *pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo.*" [3]

---

[1]Montesquieu, "El espíritu de las Leyes", Editorial Tecnos, Madrid, 1985, p. 106.
[2]Montesquieu, Op. Cit., *pp.* 109 y 110.
[3]Montesquieu, Op. Cít., p. 109.

Tal formulación no fue pacífica. Rousseau manifiesta su profundo escepticismo frente a la factibilidad que el pueblo ejerza el poder, más aún a través de representantes.

"*La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable;* consiste *esencialmente en la voluntad general, y* a *la voluntad no se la representa,* es *una o* es otra. *Los diputados del pueblo no son ni pueden ser representantes; son únicamente sus comisarios, y no pueden resolver nada en definitiva: Toda ley que el pueblo en persona no ratifica es nula; vale decir no es una* ley. *El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña; lo es sólo mediante la elección de los miembros del Parlamento; tan pronto como éstos son elegidos cae en su condición de esclavo, no es nada. El uso que hace de su libertad en los cortos momentos en que la disfruta es tal, que bien merece perderla.*" [4]

Algo posterior, el inglés Stuart Mill es categórico al afirmar las ventajas del sistema representativo. "*Gobierno representativo significa que la nación, o al menos una porción numerosa de ella, ejerza por medio de diputados que nombra periódicamente, el poder supremo de inspección e intervención; poder que en toda Constitución deber residir en alguna parte. La nación debe poseer este poder en el sentido más absoluto de la palabra. Debe ser dueña, cuando lo desee, de todas la operaciones del Gobierno.* "

Dichos conceptos empezaron a ser recogidos a partir de la Revolución Francesa y especialmente de la independencia de los Estados Unidos de América, comenzando a verificarse, en los hechos, *un* nuevo sistema de Gobierno, ajeno a las monarquías y que trascendería a la mayoría de las naciones latinoamericanas.

3.- Que, un concepto fundamental para entender la democracia representativa lo encontramos en la soberanía, profundamente analizado en la *República* de Bodino y definido como "el *poder absoluto y perpetuo de un Estado.*" [6]

La soberanía constituye una de las bases de la teoría política moderna y es el punto central de la creación de los Estados, tal como los entendemos hoy, dotados de independencia e imperio para dotarse de sistemas de gobierno y regular la vida de sus ciudadanos.

---

[4] Rousseau, Op. Cit., p. 147.
[5] John Stuart Mill, "Del Gobierno Representativo", Editorial Tecnos, Madrid, 1985, p. 54.
[6] Bodino, "De la República". Citado por Norberto Bobbio, Op. Cit., p. 81.

4.- Que, sin embargo, en pleno siglo XXI observamos que este concepto de soberanía e independencia absoluta de los Estados se encuentra cada vez más relativizado por los compromisos que éstos asumen como consecuencia de su participación en la comunidad internacional.

El radio de acción de los Estados y sus autoridades se encuentra cada vez más condicionado por procesos internacionales de integración política y económica que les imponen significativas obligaciones en materia legislativa.

5.- Ello ha motivado una interesante discusión en torno a la cada vez más difusa soberanía de las naciones en un contexto internacional profundamente globalizado.

En la era de los estados - nación el margen de acción de cada país resultaba perfectamente nítido. El territorio y los ciudadanos representaban el objeto y sujetos vinculados con las decisiones.

Hoy, la integración, hace que los ámbitos de decisiones se vayan transfiriendo paulatinamente a organismos supranacionales, al tiempo de estandarizar las respuestas. Como señala Robert Dahl, asistimos a la tercera fase del pensamiento democrático, que sucede a la democracia directa y a la representativa: "*La tercera transformación es la que se está dando ahora, a fines del siglo XX: el traslado del centro neurálgico de la toma de decisiones del Estado-nación al sistema transnacional. Hay, además un paralelismo muy claro. Así como hubo un tiempo en el que las ciudades fueron perdiendo sus autonomías en favor de Estados-nación, ahora éstos están perdiendo terreno en favor de los sistemas transnacionales.*"

*6.-* Que nuestra Constitución entrega al Presidente de la República la conducción de las relaciones internacionales. En efecto, el numeral 15° del Artículo 32 de la Carta Fundamental le faculta para "*Conducir las* Relaciones *políticas* con *las potencias extranjeras 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 54 N° 9°. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretos si el Presidente de la República así lo exigiere,*'"

Como dicho precepto lo señala, el Parlamento debe sancionar los tratados internacionales, atribución que se encuentra regulada en el Artículo 54, numeral 1° de la Constitución Política de la República que señala que corresponde al Congreso Nacional:

"*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 66, 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 pretenda confirmar o formularle.*

*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 retirarse de él, para lo cual pedirá la opinión de ambas Cámaras del* Congreso, *en el caso de tratados que hayan sido aprobados por éste. 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 64, y*"

*7.-* Que tal división de funciones, en lo referido a aprobación de los tratados internacionales, resulta menguada para el Parlamento, especialmente al comprobarse que éstos determinan en forma importante la agenda legislativa generando obligaciones que, con posterioridad, no pueden desatenderse. Lo anterior ha quedado reflejado recientemente en dos materias.

Por una parte, el Mensaje Presidencial referido a la adhesión de nuestro país al Acta 1991 del Convenio UPOV, sobre obtenciones vegetales, sostiene que dicho acuerdo al igual que otros tratados internacionales que forman parte del sistema multilateral de propiedad industrial, fue comprometida internacionalmente por Chile en diversos acuerdos bilaterales de libre comercio (TLC)

En particular, se indica que tanto e! TLC suscrito por Chile con los Estados Unidos de Norteamérica, en las Disposiciones Generales del Capítulo 17 de "Propiedad Intelectual"; el TLC Chile – Japón, en su artículo 162 y el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Comunidad Europea, de conformidad al Título VI de "Derechos de Propiedad Intelectual", artículo 170.a).v) establecen compromisos respecto a la adhesión o incorporación en la legislación nacional del Acta 1991.

Por su parte, la adhesión de Chile a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, implicó, entre otros ajustes, la aprobación de iniciativas legales referidas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas, gobiernos corporativos de empresas públicas y privadas y secreto bancario.

8.- Que la evidencia de las crecientes obligaciones legislativas emanadas de acuerdos internacionales obligan a replantear el rol del Parlamento en las Relaciones Exteriores, de modo que sin restar al Ejecutivo la facultad de conducir las relaciones internacionales y llevar a cabo las negociaciones sobre los tratados, pueda traspasar al Congreso Nacional una mayor información respecto de éstos, en sus etapas previas, particularmente acerca de sus implicancias en la legislación interna.

Las actuales disposiciones, a través de las cuales el Congreso Nacional se impone de los tratados internacionales una vez que están acordados y se limita a ratificarlos es insuficiente, más aún en un régimen presidencial como el chileno y afecta severamente que el poder Legislativo pueda ejercer efectivamente el rol que le corresponde como depositario de la soberanía nacional.

9.- Que esta dificultad ha sido comprendida por otras naciones, como México, que el año 2004 promulgó una ley sobre aprobación de tratados internacionales en materia económica.

Dicho cuerpo legal establece una serie de exigencias y procedimiento referidos a la negociación y acuerdo de dichos convenios, fortaleciendo el rol del Parlamento.

Así, su artículo 5$^{0}$ establece que al inicio de cada periodo ordinario de sesiones, el Senado, a través de las comisiones competentes, requerirá un informe a las Secretarías de Estado y a cualquier organismo de la administración pública federal que represente a México sobre el inicio de negociaciones formales de un tratado.

El informe contendrá:

I. Las razones para negociar así como las consecuencias de no hacerlo;
II. Los beneficios y ventajas que se espera obtener de la negociación y la expectativa de cumplir con los objetivos de esta ley que correspondan conforme al tratado que se pretende celebrar, y

III. Un programa inicial del proceso de negociación calendarizado.

Más aún se señala que las comisiones podrán crear, por cada tratado, una subcomisión plural para dar seguimiento, proponer acciones legislativas, recabar y obtener información sobre el estado que guardan las negociaciones, entrevistar a servidores públicos, representantes de grupos de interés, peritos o cualquier persona que pueda aportar conocimientos y experiencia sobre las negociaciones.

El artículo 6$^{0}$ va más allá y dispone que con base en la información sobre el avance de las negociaciones las comisiones a las que haya sido turnado el informe, o en su caso, la subcomisión a la que se refiere el artículo anterior, deberán requerir a las Secretarías de Estado y a cualquier organismo de la Administración Pública Federal que represente a México en las negociaciones, con la anticipación necesaria a la fecha determinada para la firma del tratado correspondiente, un informe sobre el resultado final completo de las negociaciones, y sobre la forma en que se atendieron los objetivos de esta ley.

Asimismo, el informe contará con una explicación amplia y detallada de:

I. Los beneficios que se obtuvieron en la negociación;
II. Los alcances de la negociación;
III. Los compromisos de la negociación, y
IV. Las normas legales y administrativas que tendrían que modificarse de acuerdo con el tratado.

Lo anterior da cuenta de una relación más estrecha entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que permite a éste contar con una información más acabada en torno al alcance de las tratativas y sus consecuencias, particularmente en cuanto a la legislación nacional.

10.- Que nuestro país ha avanzado institucionalmente en dotar la Parlamento de una mayor información para el adecuado cumplimiento de sus funciones. Así por ejemplo, la ley 19.875 permitió la creación de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y la Unidad de Asesoría correspondiente que posibilita al Congreso Nacional realizar un seguimiento de la ejecución de la Ley de Presupuestos.

11.- Que consideramos indispensable que el Parlamento disponga de una mayor información y participe más activamente en los procesos de negociación los Tratados, Acuerdos y Convenios y supervigile el desempeño de los representantes en los organismos internacionales; sin afectar las atribuciones del Presidente de la República para llevar a cabo tales procedimientos y la nominación y remoción de tales funcionarios.

En particular, estimamos que el rol del Parlamento debería abarcar 3 momentos:

- Acompañar el proceso de construcción del acuerdo o tratado internacional, conociendo las ventajas y/o haciendo ver los inconvenientes que éstos representan para el país, desde el primer momento.
- Aprobar los tratados internacionales, según lo dispone el texto constitucional actual.
- Realizar un seguimiento de todos y cada uno de los tratados internacionales y de la actuación de nuestros representantes en los organismos internacionales.

Para ello, tal corno se realizó en materia presupuestaria el Parlamento deberá contar con una Comisión Mixta Permanente de Relaciones Exteriores integrada por 26 miembros, 13 Diputados y 13 Senadores. Su funcionamiento será similar al de la Comisión Mixta de Presupuesto y deberá informar y consultar a las respectivas Comisiones Técnicas en lo que les sea pertinente.

La Comisión Mixta Permanente de Relaciones Exteriores elaborará, en el mes de diciembre de cada año, un informe anual sobre la situación de los tratados y participación en organismos internacionales, contando para ello con un pre informe emanado del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin perjuicio de ello, el Ejecutivo deberá actualizar permanentemente la información disponible.

Asimismo, proponemos que dentro de la información que el Presidente de la República aporta al Congreso Nacional respecto de los tratados internacionales se considere especialmente detallar las modificaciones legales y administrativas que el acuerdo requiera en el ámbito interno.

Por lo anterior, los diputados que suscriben vienen en presentar el siguiente:

# PROYECTO DE LEY

Artículo único: Modifíquese la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional del siguiente modo:

1.- Agréguese la siguiente parte final a su artículo 61: "Deberá indicarse especialmente y en forma pormenorizada las modificaciones legales y administrativas que dicho acuerdo implicará en el ámbito nacional".

2.- Incorpórese en su Título VI el siguiente nuevo "artículo 65 bis:

Artículo 65 bis.- Se constituirá una Comisión Mixta Permanente de Relaciones Exteriores destinada a conocer de las negociaciones que se desarrollen con miras a la suscripción de tratados internacionales y las implicancias y efectos de tales acuerdos para la legislación interna. Asimismo, realizará un seguimiento de los acuerdos suscritos por el país y acerca de la gestión de los representantes nacionales ante los organismos supranacionales.

Dicha instancia estará compuesta por trece diputados y trece senadores. Formarán parte de ella, en todo caso, los miembros de las comisiones de Relaciones Exteriores de cada Corporación. Será presidida por el senador que ella elija de entre sus miembros y deberá quedar constituida dentro del mes de enero de cada año. Esta comisión especial fijará en cada oportunidad sus normas de procedimiento y formará de su seno las subcomisiones que estime necesarias. Lo no regulado en este artículo podrá ser suplido con las normas referidas a la comisión especial mixta de presupuestos.

La Comisión Mixta Permanente de Relaciones Exteriores elaborará, en el mes de diciembre de cada año, un informe anual referido a negociaciones en curso, seguimiento de tratados vigentes e implicancias de unos y otros en la legislación interna y acerca de la participación de representantes de nuestro país ante organismos supranacionales, contando para ello con un pre informe emanado, a más tardar en septiembre de cada año, por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sin perjuicio de ello, el Ejecutivo deberá actualizar permanentemente la información disponible, en tanto la comisión podrá solicitar nuevos antecedentes, al tiempo de recibir, sistematizar y examinar la información proporcionada y

ponerla a disposición de las respectivas Cámaras y sus comisiones temáticas. Contará para ello con una unidad de asesoría especializada.

En caso alguno estas labores podrán afectar las atribuciones propias del Poder Ejecutivo".

3.- Agréguese el siguiente artículo transitorio:

"Artículo transitorio.- Una Comisión Bicameral especial, integrada por cinco diputados y cinco senadores, determinará, por una sola vez, la dependencia, la organización y el funcionamiento de la unidad de asesoría que prestará apoyo a la Comisión Mixta Permanente de Relaciones Exteriores. Sus acuerdos serán aprobados en cada Cámara con las formalidades que rigen para la tramitación de un proyecto de ley, dentro del plazo de sesenta días, contado desde la fecha de publicación de esta ley".