

# Las convenciones multilaterales y los convenios bilaterales

Benjamín Villacís Schettini\*

## Introducción

Cuando el ser humano dejó de ser nómada y se convirtió en sedentario, surgió el contacto entre comunidades cercanas y se solucionaron sus conflictos a través del diálogo, lo cual contribuyó a la sana convivencia y al entendimiento. Una vez que se inventó la escritura y posteriormente la imprenta, surgieron los entendimientos reales y plasmados en convenios entre personas naturales y los tratados entre los Estados, como principales sujetos del derecho internacional, reemplazando, entonces, a los entendimientos basados en la palabra y en la buena fe.

En el siglo XX, los Estados convinieron en crear, en primer lugar, la Sociedad de las Naciones, SDN, la misma que fue reemplazada por la *Organización de las Naciones Unidas*, ONU, mediante la Carta Constitutiva, adoptada en 1945 y que representa un auténtico tratado multilateral. En este importante do-

cumento, se reconocieron expresamente los *principios del Derecho Internacional Público*, DIP, como son: la igualdad soberana de los Estados; el respeto a los derechos humanos; el mantenimiento de la paz; la cooperación internacional; la no injerencia en los asuntos internos de los países; etc. Asimismo, en la Carta de la ONU, en la parte introductoria, se resalta la importancia de los tratados y se les reconoce la calidad de fuentes del DIP, particular que constituye el antecedente para lo que se halla plasmado en la sección pre ambular de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, 1969.

Todo lo anterior, constituye una explicación para el contenido de este artículo, a través del cual se resaltará la importancia del Derecho de los Tratados, se indicarán los pasos a seguir a partir de la suscripción, y la responsabilidad del MREMH, hasta la puesta en vigencia de los mismos, así como la necesidad de contar con un proyecto de Ley de Tratados, que

\* Embajador; Doctor en Jurisprudencia y Abogado; Doctor en Ciencias Internacionales; Funcionario en la Comisión CELAC del MREMH.

ponga en práctica lo previsto en la Constitución de la República, 2008, en el Título VIII, “Relaciones Internacionales”, Capítulos Primero a Tercero, artículos 416 al 423.

De otra parte, este ensayo se dirige a clarificar el procedimiento al que deben sujetarse las entidades estatales, cuando ellas manifiestan su interés de que el país proceda a la firma de convenios bilaterales o que forme parte de un instrumento multilateral a nivel de las Naciones Unidas, así como cuando deciden firmar convenios interinstitucionales/ internacionales con sus homólogos extranjeras.

### Antecedentes multilaterales

Como se mencionó anteriormente, en 1945, con la participación de 50 Estados fundadores, entre ellos el Ecuador, se dio nacimiento a la Organización de las Naciones Unidas, ONU; en la parte introductoria de la Carta Constitutiva, se lee: “Resueltos a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional”, con lo cual queda reconocida la importancia de tales instrumentos, a los que otorga la categoría de una de las fuentes del DIP. En el artículo 2(2), se hace referencia indirecta a los tratados cuando se afirma: “Los Miembros de la Organización,

a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta”.<sup>1</sup> En el artículo 52(1), se resalta que: “ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales (...) siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”. El artículo 102(1), a su vez, taxativamente indica que: “Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible”.

Merece resaltarse que en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, el cual forma parte de la Carta de la ONU, se indica, artículo 38(1): “La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar: a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; (...)”.

Por su parte la Carta de la Organización de los Estados Americanos, OEA, 1948, artículo 18, dispone que: “El respeto y la fiel observancia de los tratados constituyen normas para el desarrollo de las relaciones

1

El subrayado es mío.

pacíficas entre los Estados. Los tratados y acuerdos internacionales deben ser públicos”. En el artículo 23, se indica que: “Las medidas que, de acuerdo con los tratados vigentes, se adopten para el mantenimiento de la paz y la seguridad, no constituyen violación de los principios enunciados en los artículos 19 y 21”.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969, en la parte considerativa reconoce “(...) la importancia cada vez mayor de los tratados como fuente del derecho internacional y como medio de desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones, sean cuales fueren sus regímenes constitucionales y sociales”.

### Normativa nacional

La Constitución de la República, 2008, en el artículo 120 dispone que: “La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de los que determine la ley: 8. Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda.” En el artículo 147, se indica que: “Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 10. Definir la política exterior y ratificar los tratados internacionales (...)”.

De otra parte, en el Título VIII, Capítulos primero y segundo, artículos 416-422, Título IX, Capítulos primero a tercero, artículos 424-444, se dispone:

- a. “Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, (...) (art. 416);
- b. “Exige el respeto de los derechos humanos... y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos” (416/7);
- c. “Impulsa la creación, ratificación y vigencia de instrumentos internacionales para la conservación y regeneración de los ciclos vitales del planeta y la biósfera” (416/13);
- d. “A la Presidenta o Presidente de la República le corresponde suscribir o ratificar los tratados y otros instrumentos internacionales” (418);
- e. “La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional, en los casos que: (...)” (419/1 al 8);
- f. “No se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas” (422);
- g. “El orden jerárquico de aplicación de las normas será el

- siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; (...)” (425);
- h. “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiere la ley, las siguientes atribuciones: 1. Ser la máxima instancia de la interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante” (436);
- i. “La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determina la ley: 1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional (438).<sup>2</sup>

La Ley Orgánica del Servicio Exterior (LOSE), en sus artículos 4 y 15 dispone:

- 4.- “El Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo la dirección directa del Ministro, es el órgano central que orienta, dirige y coordina el trabajo de las misiones diplomáticas y oficinas consulares. Compete al Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente:
- 8.- Los tratados y demás instrumen-

tos internacionales, para lo cual consultará, en casos necesarios, con otros organismos que también sean competentes en esta materia”;

- 15.- “Corresponde al Departamento de Actos y Organismos Internacionales<sup>3</sup> lo relativo a tratados, convenios, acuerdos, declaraciones y demás instrumentos internacionales del Ecuador (...).”

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su Capítulo V, “Control Constitucional de los tratados internacionales”, artículos 107 al 111, al referirse a la competencia de la Corte Constitucional en esta materia, indica: “El control constitucional de los tratados internacionales comprende la verificación de su contenido con las normas constitucionales, el examen del cumplimiento de las reglas procedimentales para su negociación, suscripción y aprobación, y el cumplimiento del trámite legislativo respectivo”.

El Decreto Supremo 1523, publicado en el Registro Oficial 364, de 23 de junio de 1977, en el artículo 3, dispone: “El Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de la Sección Instrumentos Internacionales, es el único facultado para realizar el trámite correspondiente a la aprobación, ratificación, denuncia y promulgación de toda clase de tratados,

2  
3

El término correcto es: APROBACION. El subrayado es mfo. Actual Dirección de Instrumentos Internacionales del MREMH.

convenios, acuerdos y convenciones internacionales suscritos por el Gobierno del Ecuador”.

El Estatuto Orgánico de Estructura Organizacional de Gestión por Procesos del MREMH, publicado en el Registro Oficial 139, de 02 de mayo de 2011, en la Sección 4.3.1.3.1, señala como Misión de la Dirección de Instrumentos Internacionales, DII: “Asesorar a las autoridades, unidades administrativas institucionales y entidades nacionales sobre los procedimientos idóneos que deben observarse en la formalización de las diferentes clases de instrumentos internacionales, su puesta en vigencia, así como ejercer la custodia de los mismos”.

## Doctrina sobre Tratados

En la obra de Modesto Seara Vásquez, *Derecho Internacional Público*, se resalta que:

El derecho Internacional de los tratados, es una de las disciplinas que más se ha desarrollado en los últimos años. De ser un derecho que se fue formando en la práctica internacional (...), pasó a ser un derecho codificado con un carácter innovador, ya que la introducción de conceptos como el **jus cogens** aportan un nuevo carácter al

derecho internacional y limitan la amplia libertad que antes se tenía para realizar tratados internacionales.<sup>4</sup>

Santiago Benadava, en *Derecho Internacional Público*, resalta que “(...) los tratados o convenciones internacionales son acuerdos entre Estados que crean las llamadas normas convencionales”.<sup>5</sup> El doctor Miguel Vasco, distinguido Embajador ecuatoriano, en servicio pasivo, en su *Diccionario de Derecho Internacional*, ensaya su propia definición y afirma que: “tratado es un acuerdo formal y escrito generalmente entre Estados, regido por el derecho internacional, y destinado a establecer derechos y obligaciones mutuos entre las partes contratantes, por su libre consentimiento”.<sup>6</sup>

El Prólogo del *Manual de Tratados*, editado por la Oficina de Asuntos Jurídicos de la ONU/Nueva York resalta que: “El Secretario General (...) ha reafirmado su compromiso para que el imperio de la ley progrese a escala internacional. Los tratados son la principal fuente del Derecho Internacional, y el Secretario General es el principal depositario de tratados multilaterales en el mundo”.<sup>7</sup>

4 Modesto Seara Vásquez. *Derecho Internacional Público* (México: Editorial Porrúa, 1986).

5 Santiago Benadava, *Derecho Internacional Público*, Colección Manuales Jurídicos, no. 69 (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1976).

6 Miguel Vasco, *Diccionario de Derecho internacional* (Quito: Artes Gráficas, 2004).

7 [www.un.org](http://www.un.org)

## Acerca de los Tratados

*La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, fue suscrita en Viena, Austria, el 23 de mayo de 1969, consta de 85 artículos y entró en vigencia internacional el 27 de enero de 1980; nuestro país ratificó este instrumento el 11 de febrero de 2005 y entró en vigor, en el territorio nacional, el 11 de marzo de 2005. El texto de la Convención se encuentra publicado en el Registro Oficial 06, de 28 de abril de 2005.

Fue elaborada por una conferencia internacional reunida en la capital austríaca, sobre la base de un proyecto preparado, durante más de quince años de trabajo, por la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas. Su objetivo fue, precisamente, codificar las normas consuetudinarias de los tratados y, además, desarrollarlas progresivamente.

El artículo 2 de dicha Convención define el tratado como “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”

Quedan excluidos de la definición antes mencionada, aquellos que no consten por escrito y los acuerdos entre un Estado y otros

sujetos de derecho internacional, como las organizaciones internacionales, o entre esos otros sujetos de derecho internacional; para tales casos, se aprobó la “Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales”,<sup>8</sup> de 28 de abril de 1988.

La Convención de 1969, no tiene efecto retroactivo, pues solamente se aplica a los tratados celebrados después de la entrada en vigor de la misma y no a los celebrados con anterioridad. Además, de acuerdo con su propio preámbulo, las normas de derecho internacional consuetudinario continúan rigiendo sobre las cuestiones no reguladas por las disposiciones de la Convención”.<sup>9</sup> Entre la terminología de la Convención, caben destacarse:

*Alcance.*- Sus disposiciones se aplican a los tratados en los que intervienen los Estados.

*Irretroactividad.*- Rige para los instrumentos suscritos a partir de la vigencia de la Convención.

*Capacidad y Consentimiento.*- Si bien todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados, su consentimiento se expresa a través de la firma del Primer Personero de la Nación o de su representante, debidamente autorizado por intermedio de “*plenos poderes*”.

8 El Ecuador no forma parte, todavía, de este instrumento multilateral.

9 Benjamín Villacís, *La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, Revista AFESE núm. 49, AFESE, Quito, pp. 62-70.

*Ratificación.*- Procede, únicamente, cuando se ha firmado el instrumento.

*Adhesión.*- Es factible cuando lo dispone el instrumento y si el Estado no es signatario.

*Reservas.*- Se realizan en el momento de la firma, ratificación, aceptación o adhesión, siempre y cuando no lo prohíba el instrumento; su finalidad es la no observancia y aplicación de determinada disposición de la Convención multilateral.

*Interpretación.*- Debe interpretarse de *buena fe* y de conformidad con sus disposiciones.

*Plenos Poderes.*- Documento emitido por el Primer Personero de un Estado, mediante el cual autoriza a su representante para comprometerse en la aprobación de una Convención o para la firma de un tratado bilateral. Cabe destacar que, dentro de la práctica adoptada por la ONU, la emisión de los plenos poderes puede correr a cargo del Ministro de Relaciones Exteriores.<sup>10</sup>

*Registro y Publicación.*- Una vez en vigor, los tratados bilaterales deben ser inscritos en la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 102 de la Carta Constitutiva de la ONU. Por lo general, las Convenciones multilaterales, son registradas automáticamente en la Secretaría General de la ONU y ésta se constituye, también, en Depositaria.

**Procedimiento para la entrada en vigor de las Convenciones y Tratados bilaterales.**

### Multilaterales

Dependiendo de la materia de la Convención, la unidad correspondiente del MREMH solicita el pronunciamiento de la entidad estatal pertinente; con éste y su propio criterio, dicha unidad pide el dictamen a la Dirección de Instrumentos Internacionales, DII, la misma que hace el análisis respecto a la conveniencia de ratificarla o adherirse a ella, siempre y cuando no contraríe a la Constitución de la República y a la normativa interna.

Emitido el criterio, y con la anuencia de la unidad correspondiente de Cancillería, la DII envía a la Presidencia de la República, copias certificadas del convenio a fin de que se inicie el procedimiento de ratificación o adhesión, resaltando el hecho de si el instrumento se enmarca en la disposición del artículo 418 o del 419 de la Constitución de la República. Si el instrumento recae en lo que dispone el artículo 419, la Presidencia de la República solicita el criterio de la Corte Constitucional, CC, de conformidad con los artículos 107-111 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Con tal dictamen de la C.C., la Presidencia envía el instrumento a la Asamblea Nacional, AN, para la apro-

10

ONU. *Manual de Tratados* (Naciones Unidas, 2001): 42.

bación correspondiente; una vez aprobado, la AN devuelve el expediente a la Presidencia, desde la cual se emite el Decreto de ratificación o adhesión. La DII, cuando conoce de la publicación en el Registro Oficial, elabora el documento de ratificación o adhesión, para la firma del señor Canciller, el cual es enviado a la Secretaría General de la ONU, como Depositaria, a través de la Representación Permanente del Ecuador en Nueva York.

La DII, se asegura que el instrumento se encuentre en vigencia internacional y cuando entra en vigor para el Ecuador, el texto del mismo envía al Registro Oficial para la publicación, con la cual las disposiciones del mismo se incorporan en la legislación interna, para su observancia y aplicación de conformidad con lo que dispone el artículo 425 de la Constitución de la República.

Sin perjuicio de dicha publicación, la DII registra debidamente el documento y lo incorpora en el sistema electrónico de tratados SITRAC; asimismo, pone en conocimiento de la entidad estatal competente en la materia del instrumento multilateral, para el seguimiento, observancia y aplicación.

### Bilaterales

Antes de la suscripción, se necesita el dictamen de la Dirección de Instrumentos Internacionales del MREH, respecto al proyecto consensuado del convenio; para ello, la unidad correspondiente del Minis-

terio, debe solicitar tal pronunciamiento y acompañar el criterio de la misma, así como la anuencia de la entidad estatal competente en la materia, respecto a la conveniencia de firmarlo.

El MREMH, a través de la DII, de conformidad con el Decreto 1523, de 09 de junio de 1977, es el depositario de todos los tratados bilaterales suscritos por el Ecuador; una vez firmado el instrumento, la DII inicia el procedimiento de ratificación, dependiendo de que recaiga o no en la disposición del artículo 418 o 419 de la Constitución de la República. Es necesario resaltar que, en el “pie de firma” debe constar, necesariamente, el nombre completo y el cargo del funcionario que se compromete a nombre de su Estado.

Si el acuerdo se enmarca en el 418, la Presidencia envía –para conocimiento- a la Asamblea Nacional, AN; si ésta no contesta en el plazo de diez días, la Función Ejecutiva emite el Decreto de ratificación y la DII procede a elaborar la nota verbal para la Embajada respectiva, comunicándole el cumplimiento de los requisitos nacionales. Con la contestación, de la otra parte, entra en vigor el entendimiento y la DII envía el texto a la publicación en el *Registro Oficial*.

Si está inmerso en el 419, la Presidencia solicita el dictamen de la Corte Constitucional; con tal pronunciamiento, la Función Ejecutiva remite el documento a la Asamblea



Nacional, para la aprobación de rigor y una vez que la AN ha emitido su anuencia, procede a la emisión del Decreto Ejecutivo de ratificación. La DII, entonces, comunica tal particular a la Embajada correspondiente y, una vez en vigor, envía a publicar el texto al *Registro Oficial* e informa a la entidad estatal competente en la materia, para el seguimiento de rigor.

De otra parte, para dar cumplimiento a lo que dispone el artículo 102 de la Carta de la ONU, se envía para el registro por parte de la Secretaría General de la Organización.

#### *Instrumentos interinstitucionales / internacionales*

Son aquellos que se firman entre entidades menores del Estado (Ministerios) con sus homólogas extranjeras, los cuales, por lo general, se enmarcan en el ámbito de la cooperación; pueden tener, como antecedente, un memorando o memoranda de entendimiento, en los que se contempla la suscripción de convenios específicos posteriores y que comprometen a las entidades suscriptoras pero no a los Estados. Esta clase de compromisos entran en vigencia partir de la firma, por lo cual no se someten al procedimiento previsto en la Constitución de la República, artículos 418 y 419.

De conformidad con una circular enviada, por el MREMH, a los demás Ministerios, en el 2008, se les recordó la obligación de informar y coordinar con la Cancillería, cuando

van a firmar un documento de esta naturaleza, solicitando –en primer lugar– el pronunciamiento de la DII, adjuntando el criterio de la Cartera de Estado, indicando los motivos en los que se basa para la firma; una vez adoptado, una copia debe reposar en la Dirección de Instrumentos Internacionales, DII, para el registro de rigor. El seguimiento y aplicación le corresponde, netamente, a la entidad nacional suscriptora; la publicación en el *Registro Oficial*, es de responsabilidad del Ministerio respectivo, si así lo estima pertinente.

#### *Convenios con las ONG extranjeras*

Con Decreto Ejecutivo 699, publicado en el *Registro Oficial* 206, de 07 de noviembre de 2007, se creó el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, SECI, “con la finalidad de construir una institucionalidad pública que planifique, regule y gestione la cooperación internacional no reembolsable”.

En el *Registro Oficial* 495, de 20 de julio de 2011, se promulgó el D.E. 812, mediante el cual se emitieron reformas al SECI, en el sentido que:

La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, una vez revisada la documentación presentada, previa resolución motivada, suscribirá con la ONG extranjera, un Convenio Básico de Funcionamiento y notificará por escrito a la ONG

extranjera la autorización para que pueda iniciar su funcionamiento y actividades en el país.

La Transitoria Sexta, de dicho Decreto, señala:

Las Organizaciones No Gubernamentales extranjeras que actualmente tienen convenios firmados con el Ministerio de Relaciones Exteriores..., deberán firmar un nuevo Convenio Marco en los términos constitucionales vigentes y siguiendo los lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir.

Por tanto, el MREMH/DII, ya no se pronuncia sobre los convenios con las ONG's extranjeras; con respecto a los instrumentos vigentes con las mismas, se limita a certificar sobre la vigencia de los mismos y, al propio tiempo, recomienda observar la disposición de la Transitoria antes mencionada.

#### La Dirección de Instrumentos Internacionales del MREMH

Según lo establece el Estatuto Orgánico del Ministerio, a la DII le compete como:

#### MISIÓN

Asesorar a las autoridades, unidades administrativas institucionales y entidades nacionales, sobre los procedimientos idóneos que deben observarse en la formalización de las

diferentes clases de instrumentos internacionales, su puesta en vigencia, así como ejercer la custodia de los mismos.

#### ATRIBUCIONES

- Gestionar la suscripción, ratificación y denuncia de los tratados bilaterales, así como el depósito de los instrumentos de ratificación o adhesión a las Convenciones multilaterales;
- Publicación del texto en el Registro Oficial;
- Elaboración de los "Plenos Poderes";
- Organizar, custodiar y actualizar el archivo de los documentos originales de los tratados;
- Actualizar, permanentemente, el Sistema de Tratados Computarizado, SITRAC;
- Gestionar el registro de los tratados bilaterales, en la Secretaría General de la ONU;
- Emitir certificaciones sobre la vigencia de los convenios bilaterales y multilaterales; y,
- Dictaminar sobre la compatibilidad de dichos convenios, con la Constitución de la República.

#### Conclusiones y recomendaciones

El Derecho de los Tratados, debería estudiarse, en las Facultades de Jurisprudencia de las Universidades, no como parte del Derecho Internacional Público, sino como una materia independiente en vista

de su importancia como una de las fuentes del DIP, con la finalidad de que los futuros profesionales tengan la claridad suficiente para asesorar, al respecto, a las personas naturales y a las entidades públicas y privadas.

Si bien en la Constitución de la República, vigente, constan disposiciones expresas sobre los instrumentos internacionales, es necesario que se expida una Ley sobre esta materia, para lo cual se acompaña un proyecto (perfectible), con la mira de dejar claramente establecidas las condiciones, requisitos y responsabilidades internas, para la negociación, firma y ratificación de los tratados bilaterales y la ratificación o adhesión a las Convenciones multilaterales.

El MREMH, a través de la Unidad de Capacitación, debería organizar talleres o seminarios -al interior de la institución y para las entidades estatales- a fin de instruir sobre esta importante materia, de la cual hay un evidente desconocimiento a nivel nacional. De otra parte, convendría que los funcionarios, asignados a la DII, sean profesionales del derecho y tengan estabilidad de tres años consecutivos, por obvias razones y, al propio tiempo, que los demás funcionarios del Ministerio se desempeñen -al menos- por una ocasión en esta unidad.

## Bibliografía

- Asamblea Nacional. *Constitución de la República*. Montecristi, 2008.
- Benadava, Santiago. *Derecho Internacional Público*. Colección Manuales Jurídicos, no. 69. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1976.
- Congreso Nacional. *Ley Orgánica del Servicio Exterior*. Quito.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. 1969.
- ONU, *Carta Constitutiva*, 1945.
- ONU, *Manual de Tratados*, Naciones Unidas. 2001.
- OEA, *Carta Constitutiva*. 1948.
- Seara Vásquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*. México: Editorial Porrúa, 1986.
- Vasco, Miguel. *Diccionario de Derecho internacional*. Quito: Artes Gráficas, 2004.
- Villacís, Benjamín, “La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”. Revista *AFESE* no. 49.

## PROYECTO DE LEY SOBRE CELEBRACION DE TRATADOS.

### *Exposición de Motivos*

Desde la instauración de la República del Ecuador, en 1830, no ha existido una normativa que determine el procedimiento, interno, para la negociación, suscripción, ratificación o adhesión del país a los tratados bilaterales o multilaterales.

Si bien en las Constituciones de la República, se ha previsto la aprobación Legislativa y la ratificación Ejecutiva, de los tratados en los que se comprometa el Ecuador, en cambio, no se ha contemplado, expresamente, la adopción y promulgación de una ley sobre esta materia.

En la Constitución de 1998, se incluyó un capítulo, expreso, respecto a los tratados, especialmente en lo atinente a aquellos que deben ser, obligatoriamente, aprobados por el entonces Congreso Nacional.

La Constitución de la República, preparada en Montecristi y aprobada por el pueblo ecuatoriano mediante referéndum, en el año 2008, incluyó el Título VIII, cuyo Capítulo segundo se refiere taxativamente a los *Tratados e Instrumentos Internacionales*.

El artículo 134, otorga, al señor Presidente Constitucional de la República, la iniciativa para presentar proyectos de Ley.

El artículo 418 dispone que “A la Presidenta o Presidente de la Re-

*pública le corresponde suscribir o ratificar los tratados y otros instrumentos internacionales”.*

Desde el 12 de marzo de 2005, el Ecuador forma Parte de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, la cual resalta “*la función fundamental de los tratados en la historia de las relaciones internacionales y reconoce la importancia cada vez mayor de los tratados como fuente del derecho internacional y como medio de desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones, sean cuales fueren sus regímenes constitucionales y sociales”.*

*La Ley Orgánica del Servicio Exterior, LOSE*, en el artículo 4, señala las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores; entre otras, está: “*8. Los tratados y demás instrumentos internacionales, para lo cual consultará, en casos necesarios, con otros organismos que también sean competentes en esta materia”.*

El artículo 15 de la LOSE, dispone que: “*Corresponde al Departamento de Actos y Organismos Internacionales<sup>1</sup> lo relativo a tratados, convenios, acuerdos, declaraciones y demás instrumentos internacionales del Ecuador; ...”.*

El Estatuto Orgánico de Estructura Organizacional de Gestión por Procesos del MREMH, en el acápite 4.3.1.3.1, señala como Misión de la Dirección de Instrumentos Internacionales: “*Asesorar a las autorida-*

<sup>1</sup> Actual Dirección de Instrumentos Internacionales.

*des, unidades administrativas institucionales y entidades nacionales sobre los procedimientos idóneos que deben observarse en la formalización de las diferentes clases de instrumentos internacionales, su puesta en vigencia, así como ejercer la custodia de los mismos”.*

Como uno de los productos de la DII, indica: “*Informes<sup>2</sup> sobre la compatibilidad de los convenios o acuerdos internacionales con la Constitución y demás normativa nacional e internacional vigente*”.

De lo expuesto, se deduce la singular importancia de los tratados como fuente del D.I.P. y como el medio más idóneo para la sana y transparente relación entre los Estados que conforman la comunidad internacional.

En tema tan importante, es necesaria la adopción y promulgación de una ley sobre la materia, que permita a las distintas dependencias gubernamentales y ciudadanía en general, conocer los requisitos que deben observarse para tales efectos, en vista de que en la Constitución de la República, no se contempló este particular.

En un cuerpo legal como el sugerido, debe hacerse constar los requisitos esenciales para la validez de los tratados, los mismos que si bien están claramente determinados en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, lamentablemente,

te, sus normas no son suficientemente conocidas y comprendidas por los estamentos estatales y por los ciudadanos.

Asimismo, es imprescindible dejar clarificada la responsabilidad del MREMH y la coordinación que debe ejercer con las demás entidades estatales, de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República, con la mira de que toda actuación externa sea conocida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana como institución estatal encargada de llevar a cabo la política internacional del Ecuador, cuyo principal responsable es el Presidente Constitucional de la República.

Finalmente, en la Ley aludida debe quedar sentada la competencia del MREMH y la colaboración que deben prestar las demás entidades del Estado, a través de sus coordinaciones jurídicas y direcciones de asuntos internacionales, que permita conformar un cuerpo colegiado interinstitucional, en cuyo seno se estudie y analice a profundidad la conveniencia de que nuestro País sea parte de convenios bilaterales o multilaterales *o de que se acepten reformas o enmiendas a los mismos*, siempre y cuando no contravengan los postulados fundamentales de la **Constitución de la República**, determinados en los **artículos 1 al 5**, así como los principios que permiten la aplicación de los derechos de “las personas, comunidades, pueblos,

<sup>2</sup> En esta disposición, la DII, se basa para emitir dictámenes.

nacionalidades y colectivos...”, contemplados en el artículo 11.

República del Ecuador  
Asamblea Nacional  
EL PLENO

Considerando:

**Que**, de conformidad con la Constitución de la República, artículo 3, “*Son deberes primordiales del Estado: 1.- Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. 2.- Garantizar y defender la soberanía nacional*”;

**Que**, el artículo 120, numeral 6, establece como atribución de la Función Legislativa la de “*expedir, codificar, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio*”;

**Que**, el artículo 134, numeral 2, dispone que “*La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: A la Presidenta o Presidente de la República*”;

**Que**, conforme indica el artículo 136, los proyectos deben referirse a una sola materia y ser presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, con la suficiente exposición de motivos y el articulado correspondiente.

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

Expide la siguiente:

LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN  
DE TRATADOS

TÍTULO I  
CAPÍTULO I  
OBJETO

**Art. 1.-** La presente Ley regula la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales/internacionales. Los primeros se suscriben entre la República del Ecuador y uno o varios sujetos de derecho internacional público; los segundos se firman, únicamente, entre una dependencia estatal u organismo descentralizado de la Administración Pública y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

DEFINICIONES

**Art. 2.-** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

**2.1 Tratado:** el acuerdo celebrado por escrito, entre el Estado y uno o varios sujetos de derecho internacional público, mediante el cual asume compromisos, de conformidad con lo que establece su normativa interna.

**2.2 Acuerdo interinstitucional:** el instrumento regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública ecuatoriana y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. El ámbito del mismo, deberá circunscribirse, exclusi-

vamente, a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados.

2.3 Firma ad referendum: acto mediante el cual el Estado hace constar su consentimiento en obligarse por un tratado, el mismo que, para ser considerado como definitivo, requiere de su posterior ratificación.

2.4 Aprobación: acto por el cual la Función Legislativa da el visto bueno a los tratados que celebra la Presidenta o Presidente de la República.

2.5 Ratificación: acto internacional por el cual el Estado hace constar su consentimiento en obligarse por un tratado, firmado con anterioridad.

2.6 Adhesión: procedimiento por el cual el Estado decide formar parte de un tratado, en el cual no intervino como firmante.

2.7 Plenos Poderes: documento mediante el cual el Presidente de la República designa una o varias personas para que representen al Estado en la negociación, adopción o autenticación del texto de un tratado.

2.8 Reserva: una declaración hecha por el Estado al firmar, ratificar o adherir a un tratado, con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del mismo.

2.9 Denuncia: notificación a través de la cual el Estado da a conocer su voluntad de dar por terminada su vinculación a un tratado bilateral o multilateral.

2.10 Organización internacional: persona jurídica, intergubernamental, creada de conformidad con el derecho internacional público.

### PROCEDIMIENTO

**Art. 3.- Responsabilidad de la suscripción.-** de conformidad con la Constitución de la República, le corresponde a la Presidenta o Presidente de la República el suscribir o ratificar los tratados y otros instrumentos internacionales.

**Art. 4.- Manifestación de la voluntad.-** la aceptación del compromiso, del País, respecto a un tratado bilateral, se realiza a través del envío de una nota diplomática, elaborada por la dependencia correspondiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, MRE-MH. En el caso de uno multilateral, mediante el depósito del instrumento de ratificación o adhesión ante el depositario designado en el tratado.

**Art. 5.- Responsabilidad.-** El MREMH, a través de la Dirección de Instrumentos Internacionales, es la única entidad estatal facultada para realizar el trámite correspondiente a la aprobación, ratificación, denuncia y promulgación de toda clase de tratados, convenios, acuerdos y convenciones internacionales suscritos(as) por el Gobierno de la República del Ecuador, *así como de la aceptación y promulgación de reformas o enmiendas a los mismos,*

**Art. 6.- Procedimiento.-** El MREMH, coordinará con *todas las*

entidades *nacionales* competentes en la materia del tratado bilateral o multilateral, con la finalidad de obtener los puntos de vista y criterio técnico que permita dilucidar la conveniencia o no de comprometerse en tal o cual instrumento, *o de aceptar reformas o enmiendas a dichos instrumentos.*

### PRINCIPIOS

**Art.7.-** Tanto la Presidenta o Presidenta de la República, los Ministerios Coordinadores y las demás Carteras de Estado, para la negociación de los instrumentos bilaterales o multilaterales, se guiarán por los siguientes principios constitucionales:

7.1 La independencia e igualdad jurídica de los Estados.

7.2 La convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos.

7.3 La solución pacífica de las controversias.

7.4 El desarme universal y la prohibición de instalar bases militares de unos Estados en el territorio de otros.

7.5 La ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero.

7.6 El respeto de los derechos humanos, especialmente de las personas migrantes.

7.7 La integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica.

7.8 La imperiosa necesidad de precautelar la regeneración de los ciclos vitales del planeta y la biósfera.

## TÍTULO II CAPÍTULO I ETAPAS

**Art. 8.- Negociación.-** Para el efecto, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de este cuerpo legal, el MREMH coordinará, con las entidades estatales competentes, a fin de contar con los criterios técnicos que permitan, al País, adoptar una posición común que precautele los intereses del conglomerado ecuatoriano, en las rondas de conversaciones previas a:

a) *La adopción de un tratado bilateral o multilateral y,*

b) *La adopción de reformas o enmiendas a un tratado bilateral o multilateral del cual el Ecuador sea parte contratante.*

**Art. 9.- Análisis.-** Para determinar la conveniencia o no de que la República del Ecuador forme parte de un instrumento internacional bilateral o multilateral, se crea la *Comisión Interinstitucional sobre Tratados, CIT*, la misma que estará presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través de la Coordinación Jurídica/Dirección de Instrumentos Internacionales e integrada por: un representante de la Asamblea Nacional; de la Secretaría Nacional Jurídica; de la Corte Constitucional; de la Asesoría Jurídica del Ministerio



Coordinador de Seguridad Interna y Externa; del Ministerio del Interior; de Justicia y Derechos Humanos; Procuraduría General del Estado; y, Fiscalía General del Estado.

**Art. 10.- Reuniones.-** La CIT, de conformidad con sus Estatutos, y previa convocatoria cursada por el MREMH, se reunirá cada vez que se contemple la suscripción de tratados bilaterales o que se pretenda formar parte de un instrumento multilateral a nivel de la Organización de las Naciones Unidas, ONU; Organización de los Estados Americanos, OEA; Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR; Mercado Común del Sur, MERCOSUR; Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI; Alternativa Bolivariana para las Américas, ALBA; Organización Latinoamericana de Energía y del Caribe, OLADEC; Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe, CELAC; y, de otras organizaciones u organismos internacionales.

Para la mejor coordinación, podrán ser invitadas (os) representantes de otras entidades estatales, que tengan competencia sobre la materia que traten los instrumentos bilaterales o multilaterales, respectivamente.

**Art. 11.- Dictámenes.-** La CIT, en pleno, analizará el texto del correspondiente instrumento bilateral o multilateral y se pronunciará a través de un dictamen jurídico, el mismo que servirá de sustento a la Dirección de Instrumentos Internacionales, del MREMH para solicitar, a

la Secretaría Nacional Jurídica de la Presidencia de la República, la ratificación o adhesión correspondiente.

**Art. 12.- Decreto de ratificación o adhesión.-** La Función Ejecutiva, de conformidad con lo que dispone la Constitución de la República, trasladará – el expediente del instrumento- a la Asamblea Nacional para conocimiento o aprobación, según el caso amerite. La AN, a su vez, notificará a la Función Ejecutiva sobre la aprobación del tratado bilateral o multilateral a fin de que se proceda a la elaboración del Decreto correspondiente, el mismo que debe ser publicado en el Registro Oficial.

**Art. 13.- Entrada en vigor.-** Ratificado el instrumento bilateral, la Dirección de Instrumentos Internacionales, del MREMH, enviará la nota diplomática a la Embajada de la contraparte, acreditada en la capital, dándole a conocer del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales internos. En el caso de los multilaterales, la misma Dirección, elaborará el instrumento de ratificación o adhesión y lo enviará al Depositario, por intermedio de *las Representaciones Permanentes del Ecuador* ante la ONU, OEA o a través de las Embajadas ecuatorianas acreditadas en el exterior.

**Art. 13.- Promulgación.-** Una vez en vigor, tanto los instrumentos multilaterales como los bilaterales, su texto se enviará al Registro Oficial, con lo cual su observancia y aplicación será de conformidad con

lo que dispone el artículo 425 de la Constitución de la República.

**Art. 14.- Custodia.-** Los ejemplares originales de los tratados bilaterales se mantendrán bajo la responsabilidad de la Dirección de Instrumentos Internacionales, del MREMH, la cual –a petición de parte– concederá las correspondientes copias certificadas. En lo atinente a los multilaterales, dicha Dirección, informará respecto de la vigencia del instrumento y de la obligación del Ecuador de observar y aplicar sus disposiciones, en el caso de ser Parte de los mismos.

**Art. 15.- Registro.-** Los instrumentos bilaterales, suscritos por el Ecuador, deben ser catalogados por la Dirección de Instrumentos Internacionales del MREMH y, una vez vigentes, registrarlos ante la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con lo que dispone el artículo 102 de la Carta de la ONU. Similar procedimiento debe llevarse a cabo en el *Sistema de Gobernabilidad, SIGOB*.

**Art. 16.- Seguimiento.-** La aplicación de las disposiciones de los tratados bilaterales o multilaterales, le corresponde, ineludiblemente, a la entidad estatal competente en la materia, la misma que deberá informar, periódicamente, al Ministerio de Relaciones Exteriores acerca de las bondades y logros de aquellos y, en el caso de que dejen de ser beneficios para el País, solicitará que se proceda a la correspondiente denuncia, de

conformidad con lo previsto en los mismos; esta gestión, correrá a cargo de la Dirección de Instrumentos Internacionales del MREMH.

## CAPÍTULO II

### DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES / INTERNACIONALES

**Art.- 17.- Participantes y suscripción.-** Actúan como firmantes las entidades estatales con sus homólogas extranjeras, cuya firma es de responsabilidad del titular de las mismas, siendo responsabilidad de éstas el cumplimiento de lo estipulado, el seguimiento, así como el financiamiento que sea necesario, de conformidad con sus respectivos presupuestos.

Estos instrumentos, de ninguna manera comprometen al Estado ecuatoriano; entran en vigor a partir de su firma; pueden terminarse en cualquier momento a través de comunicación escrita, entre las Partes, con la suficiente anticipación; y, no tienen que seguir el procedimiento establecido para los instrumentos bilaterales o multilaterales, previsto en la Constitución de la República.

**Art. 18.- Análisis y procedencia.-** Las asesorías jurídicas de las entidades estatales serán las responsables de pronunciarse sobre la conveniencia o no de la suscripción de estos instrumentos, sin perjuicio de que puedan solicitar el asesoramiento de la Dirección correspondiente del MREMH.

**Art. 19.- Registro.-** Las entidades estatales que celebren acuerdos de esta naturaleza, los registrarán en el *Sistema de Gobernabilidad, SIGOB*, al cual le darán a conocer sobre las ventajas a obtenerse y notificarán sobre su terminación, a fin de que sean excluidos del Sistema.

Con la finalidad de dar cumplimiento al Decreto 1523, de 09 de junio de 1977, publicado en el Registro Oficial 364, del mismo mes y año, las entidades estatales deben enviar el original o una copia certificada, de estos instrumentos, al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Dirección de Instrumentos Internacionales, para el correspondiente registro.

#### **Disposiciones Generales**

**Primera.-** Quedan sujetos a esta Ley, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, así como los ministerios Coordinadores y las demás entidades del sector público ecuatoriano.

**Segunda.-** Las entidades sujetas a esta Ley, incorporarán, en sus informes de gestión, un análisis respecto a los tratados, convenios o acuerdos, bajo su competencia, con la finalidad de hacer un balance del impacto positivo o negativo de los mismos en la sociedad ecuatoriana.

**Tercera.-** Las entidades estatales que suscriban acuerdos interinstitucionales/internacionales, con sus homólogas extranjeras, deberán sujetarse a las normas que hacen re-

lación al gasto público, vigentes en el Ecuador, muy especialmente aquellas que tienen que ver con el presupuesto asignado a cada una de ellas.

#### **Disposiciones transitorias**

**Primera.-** La Comisión Interinstitucional sobre Tratados, CIT, prevista en el artículo 9, aprobará los correspondientes estatutos que le permitan cumplir con su importante función.

**Segunda.-** La CIT, informará semestralmente a la Presidencia de la República, a través del MREMH, respecto al cumplimiento de sus funciones y sobre el seguimiento realizado a los compromisos bilaterales, multilaterales e interinstitucionales/internacionales, cuya responsabilidad recae en las entidades competentes, en la materia, de los mismos.

**Tercera.-** La Presidencia de la República, por intermedio de la Secretaría Nacional Jurídica, de estimarlo conveniente, dictará el Reglamento de la presente Ley.

#### **Disposición final**

La presente Ley entrará en vigencia en la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los .....