

# ¿Consulta popular para el TLC?

Pablo Ortiz García\*

## 1. Tratados internacionales

**E**l embajador ecuatoriano Miguel Vasco, en su obra *Diccionario de Derecho Internacional Público*, define al tratado como "... todo acuerdo entre dos o más estados u otras personas internacionales, que establece derechos y obligaciones entre las partes contratantes". Por su parte, la *Enciclopedia Jurídica Omeba*,<sup>1</sup> señala que "El término tratado tiene un sentido lato, comprensivo de todo acuerdo entre sujetos o personas internacionales, es decir, entre miembros o partes de la comunidad internacional".

Existen requisitos para la suscripción de tratados internacionales: a) Que se firmen entre dos estados en ejercicio de su soberanía plena; b) Que generen para cada parte suscriptora, derechos y obligaciones; y, c) Que para su vigencia se observen los procedimientos previstos en la legislación interna de cada Estado contratante.

La doctrina clasifica a los tratados en "tratados-contrato" y "tratados-ley". Los primeros, entre los que se incluiría en mi opinión al TLC, regulan materias que atañen directamente a las partes suscriptoras (en este caso Ecuador, Colombia, Perú y Estados Unidos de Norteamérica), como por ejemplo, los comerciales; de alianza (podría decirse que el firmado sobre la Base de Manta es un típico tratado de alianza); de cesión; de límites; etc. Los

Comentario  
Internacional  
Número 6  
II semestre 2005  
I semestre 2006  
213

Tema Central  
Pablo Ortiz

\* Editoralista del diario *El Comercio*.

“tratados-ley” “... se caracterizan por adoptar reglas o normas de Derecho en una materia común, como por ejemplo: los que unifican disposiciones de Derecho Internacional Privado, o declaran derechos individuales...”, según se lee en la enciclopedia antes citada.

En el caso del TLC se están negociando temas referidos a servicios financieros, telecomunicaciones, inversiones, propiedad intelectual, solución de controversias; procedimientos aduaneros; acceso a los mercados de productos agrícolas, textiles e industriales (incluyen químicos, farmacéuticos, cosméticos, plásticos, electrodomésticos, tecnología de información, equipos médicos, etc.); en otras palabras, todo lo relacionado con temas comerciales, como el propio nombre del Tratado lo indica.

El Congreso debe aprobar o improbar los tratados y convenios internacionales que se refieran a materia territorial o de límites; los que establezcan alianzas políticas o militares; los que comprometan al país en acuerdos de integración; los que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos, etcétera.

Es importante recordar la Disposición constitucional (art. 163), que ordena que “Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y normas de menor jerarquía”.

## 2. Consulta popular

La consulta popular es definida por Gladío Gemma<sup>2</sup> como “una votación popular sobre temas de relevancia popular y es, en consecuencia, un instrumento de democracia directa”. Pero, ¿qué es democracia directa? Según Oyarte, es “aquella en la cual el pueblo, sin necesidad de representantes, se reúne periódicamente para decidir los asuntos de Estado o para conformar su ordenamiento jurídico”.<sup>3</sup>

En otras palabras, la consulta popular es la averiguación que se formula a los ciudadanos sobre algún tema de trascendental importancia. El Presidente de la República puede hacer uso de

esta facultad exclusivamente en dos casos: para reformar la Constitución; y, cuando a su juicio “se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país”.

Pero la Constitución también concede a los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen el 8% del padrón electoral nacional, la posibilidad de solicitar al Tribunal Supremo Electoral una consulta popular en asuntos de trascendental importancia para el país, que no sean reformas constitucionales. Pero además de esta limitación del artículo 105 de la Carta Magna, el 108 consigna otra: no se pueden someter a consulta popular asuntos tributarios.

Por lo expuesto se puede sostener que únicamente en los casos indicados es posible recurrir a la consulta popular.

### 3. Conclusiones

La pregunta que surge luego de este breve análisis es conocer si el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Perú y Colombia debe ser sometido a consulta popular.

El doctor Íñigo Salvador Crespo, en un estudio titulado “¿Y por qué no una consulta popular sobre el TLC?”,<sup>4</sup> sostiene que “... no existe una prohibición expresa de índole constitucional que impida que los asuntos o tratados internacionales puedan ser objeto de una consulta popular...”.

No comparto el criterio del doctor Salvador Crespo, por cuanto la propia Constitución, en su artículo 119, inciso primero, dispone que “Las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la ley, tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común”.

También existe un principio jurídico que sostiene que en derecho público solo se puede hacer lo que expresamente consigna la ley.

Por lo expuesto, y al no otorgársele al pueblo la facultad de aprobar o improbar tratados internacionales vía consulta popular, ésta no es factible para el TLC.

## 4. Consideraciones adicionales

Fuera de toda consideración de carácter jurídico, considero que una consulta a la población en países como Ecuador, en donde el analfabetismo, la falta de interés por conocer y entender a fondo lo que se pregunta, y el giro político que los partidos dan al interrogatorio que se presenta a decisión del pueblo, aun a costa de lo que le conviene al país, no es una solución para delinear políticas de Estado. Lastimosamente, el referéndum ha sido tomado como un termómetro para medir el nivel de popularidad del gobierno en función, y más exactamente, de su presidente. Esto se puede comprobar en las tres últimas consultas convocadas por los entonces mandatarios, León Febres Cordero, Sixto Durán Ballén y Fabián Alarcón, cuyos pliegos de preguntas fueron caballos de batalla de los partidos de oposición, y de los votantes, para atacar sus decisiones, en vez de analizar la conveniencia para la nación.

Por otro lado, es preocupante también que al Congreso le corresponda resolver sobre el TLC, y esto lo digo en virtud de que no se ha involucrado en las negociaciones, o al menos, no se ha interesado en su desarrollo, y, además, por el nivel cultural de los legisladores, fiel espejo de la sociedad ecuatoriana.

El TLC es un tema de vital importancia para la sobrevivencia del Estado; los diputados, como es habitual en ellos, esperarán a última hora para “negociar” prebendas con el Poder Ejecutivo para consignar su voto a favor o en contra del Tratado de Libre Comercio. Por ello, creo que la suerte del TLC quedará en manos del destino, como mucho de lo ocurrido en Ecuador desde que es República.

---

### NOTAS

1. *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. XXVI, p. 406.
2. Citado por el doctor Rafael Oyarte en su artículo titulado “La Consulta Popular”, en *Temas de Derecho Constitucional*, Ediciones Legales, p. 316.
3. *Ibid.*, p. 313.
4. *Ibid.*, p. 313.
5. Publicado en revista *Novedades Jurídicas*, Ediciones Jurídicas. No. 6, 2004.