

## LA PUBLICIDAD DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES EN LA REPUBLICA DOMINICANA

Por *A. ALVAREZ AYBAR*

Los diversos sistemas de concertación de los tratados o convenios internacionales en general son considerados ampliamente en los capítulos que las diferentes obras de Derecho Internacional Público dedican al llamado "Treaty Making Power", que no es otra cosa que la designación de los órganos nacionales que deben intervenir en la celebración de un convenio internacional. En este sentido se notará que la representación internacional se ha polarizado siempre en el Poder Ejecutivo o Jefe de Estado de una nación y que a él corresponde en primer lugar la negociación de los acuerdos internacionales y actuar de conformidad con los demás requisitos que para tal fin prescriben los actos jurídicos fundamentales de su país. De aquí que, en aquellos sistemas en que, como los modernos, el Jefe del Estado recibe una colaboración de otro órgano, que normalmente es el Poder Legislativo, se distinguen los sistemas en los cuales determinados convenios deben ser objeto de aprobación o ratificación por parte del legislativo, y aquellos otros sistemas en que se prescribe la necesaria participación de una o ambas Cámaras.

Todos conocemos que nuestro sistema está modelado sobre el último mecanismo señalado en el párrafo anterior, y que en virtud de lo dispuesto por el Artículo 55 de nuestra Constitución, en su inciso 6, corresponde al Presidente de la República no solamente celebrar los tratados con las naciones extranjeras u organismos internacionales sino también "...someterlos a la aprobación del Congreso, sin lo cual no tendrán validez ni obligación a la



República". Esa disposición, aunque es posterior a la contenida en el Art. 37, inciso 14, de la misma Constitución, recibe de ésta un aspecto complementario al expresarse que son atribuciones del Congreso "aprobar o desaprobar los tratados y convenios internacionales que celebre el Poder Ejecutivo" (1). Aunque en la señalada cláusula del Artículo 55 sólo se habla de la celebración de tratados, siempre se ha considerado, tal como se enseña en el Derecho Internacional Público, que el término *tratado* corresponde a todo *acuerdo internacional* y que, por tanto, el inciso 14 del Artículo 37 no hace otra cosa que señalar la participación del Congreso en todo vínculo internacional sea tratado o convención o acuerdo o se designe por cualquier otro nombre. Por supuesto, la práctica internacional seguida por una constante aplicación de orden interno exceptúa del carácter general de la participación del Congreso en la aprobación de los acuerdos internacionales, a los que son objeto de un intercambio de notas diplomáticas, generalmente de menor cuantía. De cierta entidad, recordamos las notas que fueron intercambiadas en el año 1924 entre el gobierno de la República Dominicana y el de los Estados Unidos de América mediante el cual se otorgaban recíprocamente la cláusula incondicional de la nación más favorecida. Hemos expresado que ese acuerdo, que no aparece publicado en la Gaceta Oficial, fue de importancia en nuestra vida porque esa concesión recíproca fue invocada cuando la República Dominicana trataba de negociar bilateralmente con dos países europeos convenciones comerciales, las que no pudieron llevarse a efecto como consecuencia de que de conformidad con ese acuerdo nos veíamos obligados a conceder a Estados Unidos las mismas ventajas que hubiéramos concedido a esos dos países europeos. (2)

Dicho lo anterior en forma de introducción, debemos significar que preferimos utilizar el vocablo "aprobación" para la resolución mediante la cual el Congreso Nacional convalida la celebración del convenio internacional por parte del Poder Ejecutivo, y reservar el término "ratificación" para la declaración que hace el Poder Ejecutivo con fines de intercambiarla con la otra parte, en los casos bilaterales y que se llama "canje de ratificaciones". Sabemos que con mucha frecuencia se usan indistintamente los vocablos *ratificación y aprobación*, y que es más, hay muchos autores que dan una definición de ratificación como aprobación por parte del Congreso Nacional o de una de las Cámaras o de organismos participantes junto con el Ejecutivo; empero, en razón de que hemos



observado que ese uso indistinto de los dos vocablos se encuentra muy acentuado en materia de práctica constitucional, hemos querido realizar un deslinde frente a cierta confusión que se viene realizando en la documentación que se confecciona con motivo de la validez de un acuerdo internacional. (3)

El otro aspecto a que haremos mención brevemente como cuestión previa al desarrollo de nuestro tema, concierne a la distinción más o menos admitida en tratados—contratos y tratados—leyes. Esta clasificación no exige una explicación amplia y basta con mantener el concepto de que los tratados—leyes se proyectan como reglas de conducta y no como casos concretos de derechos y obligaciones que vemos en los tratados—contratos, aún cuando en ocasiones son de carácter mixto. Hemos dicho que esta clasificación goza de prestigio entre la mayoría de los autores modernos, pero ello es como una cuestión de interés *descriptivo y metodológico* ya que esos mismos autores la consideran desprovista de alcance jurídico. (4)

Ahora bien, mientras en la mayoría o casi totalidad de los países la publicación en el órgano oficial de los tratados bilaterales se hace, de acuerdo con los principios y también en conformidad con acuerdos internacionales acerca de los tratados, después del canje de ratificaciones, es decir, inmediatamente después de que el acuerdo internacional entra en vigencia si en el mismo no se dispone otra cosa, entre nosotros la publicación en la Gaceta Oficial se realiza antes del canje de ratificaciones. Este sistema, que no tiene nada de científico, acarrea diversas dificultades que señalaremos a continuación, a reserva de tratarlas más detenidamente en lo adelante. La primera dificultad consiste en que por la publicidad en la Gaceta Oficial la comunidad considera que los términos del acuerdo internacional, ya aprobado y publicado, son obligatorios desde la fecha en que aparecen en dicha Gaceta. Y nada más errado puesto que aún aplicando a la entrada en vigencia el Artículo 1 del Código Civil, dichos acuerdos internacionales no entrarían en vigencia para el ámbito espacial dominicano en los plazos de 1 y 2 días contemplados en dicho Artículo 1. Esto se debe a que los tratados bilaterales no se consideran vigentes sino a partir de la fecha del canje de ratificaciones, es decir, que hasta entonces no existen y como su fecha no se publica en la República Dominicana, ni en la Gaceta Oficial ni en ningún otro órgano de publicidad, resulta que el error se perpetúa y solamente consultando a la Secretaría de Estado



de Relaciones Exteriores se puede obtener la fecha del canje de ratificaciones, si éste ya fue realizado. (5)

Como ejemplo de lo que hemos dicho en el párrafo anterior, y en lo que concierne a los tratados bilaterales, podemos citar el Convenio de Doble Nacionalidad entre la República Dominicana y España suscrito el 15 de marzo de 1968. Ahora bien, el texto de ese convenio y la fórmula de la promulgación aparecen publicados en la Gaceta Oficial No. 9105 del 23 de octubre de 1968. El Artículo 10 del Convenio dispone que el mismo sería ratificado "... por las partes contratantes y las ratificaciones se canjearán en Madrid, lo antes posible". Ese canje tuvo efecto el 22 de enero de 1969, habiendo transcurrido un plazo de unos 3 meses entre la fecha de la publicación en la Gaceta Oficial que fue, como se ha expresado, el 23 de octubre de 1968 y el canje de ratificaciones que tuvo efecto el 22 de enero de 1969, pero mientras tanto la Gaceta Oficial No. 9105 circulaba en manos del público conteniendo el texto de un Convenio que todavía no existía porque no se había realizado el canje de ratificaciones. En consecuencia, ninguno de los interesados, entre dominicanos y españoles, que quisiera acogerse a ese acuerdo en el lapso de fines de octubre de 1968 a fines de enero de 1969 podía invocar sus términos, igualmente ninguna de las autoridades de uno u otro gobierno podía ejecutar ningún acto referente a ese Convenio, el cual, por otra parte y en circunstancias especiales, podría haberse retardado un tiempo considerable en el canje de sus ratificaciones o quizás éste no realizarse. Se vé así las inconveniencias del sistema de publicación oficial previamente al canje de ratificaciones. (6)

Hasta ahora nos hemos referido a los tratados bilaterales, ya que en lo que concierne a los acuerdos multilaterales, la entrada en vigencia tiene efecto a partir del *depósito de los instrumentos de ratificación* en el Ministerio de Relaciones Exteriores de un Estado designado a este fin por el tratado —generalmente el del lugar de la firma— o en el Secretariado de la Organización que ha contribuído a su elaboración. Al respecto también se redacta un proceso verbal de depósito que presenta la misma importancia jurídica que el protocolo de canje de ratificaciones. Sin embargo, los retardos y negativas de ratificaciones suscitan desgraciadamente diversas clases de problemas complejos que no es nuestro propósito abordar en esta ocasión. No obstante, hay ciertas modalidades acerca



de la entrada en vigencia de un acuerdo multilateral que trataremos brevemente porque ya se han encontrado dificultades para obtener informaciones o datos precisos o correctos. (7)

Un primer caso de dificultades ha tenido efecto con la convención multilateral sobre la nacionalidad de la mujer casada, acuerdo elaborado en el seno de las Naciones Unidas y abierto a la firma en Nueva York a partir del 20 de febrero de 1957. Esa Convención fue suscrita por los representantes autorizados de nuestra Delegación y aprobada mediante Resolución No. 750 del Congreso Nacional del 28 de agosto de 1957, y luego publicada en la Gaceta Oficial No. 8159 del 31 de agosto de 1957. Comparando el artículo principal de esa convención, que es el número 1, con el artículo 12 de nuestro Código Civil, se evidencia la diferencia de concepción que por progreso en la condición de la mujer casada se reconoce en la convención frente a la tesis, hasta entonces seguida de que la mujer extranjera que contraía matrimonio con un dominicano seguiría la condición de su marido, por supuesto, salvo la excepción que se hiciera en el momento de contraer matrimonio para conservar la nacionalidad de origen. (8)

A la doctrina "impositiva" respecto de la condición de la mujer, se estableció en la mencionada convención la doctrina de la "independencia" de esa condición y al efecto se declaró que ni la celebración ni la disolución del matrimonio entre nacionales y extranjeros, ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio, *podrán afectar automáticamente* a la nacionalidad de la mujer. En consecuencia, aparentemente desde la fecha del depósito del instrumento de ratificación dominicano en la Secretaría General de las Naciones Unidas el 10 de octubre de 1957 debía adquirir vigencia la convención de conformidad con los principios normales de que los tratados multilaterales entran en vigor a partir del depósito del instrumento de ratificación; sin embargo, en virtud del Artículo 6 esa convención sólo entraría en vigor noventa (90) días después de la fecha en que se hubiera depositado el *sexto instrumento de ratificación o de adhesión*. Ahora bien, según los datos que tenemos ese sexto instrumento se depositó el 30 de mayo de 1958, y, por tanto, fue noventa (90) días a partir de esta última fecha que adquirió existencia propiamente lo que hasta entonces se podría considerar un proyecto de convención. Pero, entre la fecha correspondiente a esos noventa (90) días, es decir, el 30 de mayo de 1958 y el 31



de agosto de 1957 fecha ésta de la publicación previa del acuerdo internacional en la Gaceta Oficial No. 8159, habían transcurrido unos doce (12) meses: entonces se podría preguntar ¿desde cuándo la República Dominicana cambió el parecer de concepción jurídica respecto de la condición de la mujer casada? , ¿lo fué a partir de su publicación en la Gaceta Oficial, como generalmente se entiende o de la verdadera entrada en vigencia el 30 de agosto de 1958? (9)

Para nosotros la publicación en la Gaceta Oficial debería hacerse después de entrar en vigencia el tratado, por lo que, en el caso que nos ocupa, la publicación debió realizarse después del 30 de agosto de 1958 e indicarse que es a partir de esa fecha (noventa (90) días después del 30 de mayo de 1958) que entró en vigencia el tratado multilateral entre la República Dominicana y los otros cinco países que depositaron para tal fin sus instrumentos de ratificación. Casi es seguro que la mayoría de los interesados ignora cuáles fueron esos cinco países y es más, hemos querido saber cuáles otros países han depositado sus instrumentos de ratificación o se han adherido a esa convención con posterioridad a su entrada en vigencia y no hemos podido obtener información sobre el particular. He aquí, de nuevo, un grupo de dificultades con que tropieza la publicación del texto de una convención internacional en nuestra Gaceta Oficial antes de su entrada en vigor. Esas dificultades que no son tan complicadas cuando una convención multilateral está subordinada a un corto número de Estados, 5 ó 6 por ejemplo, adquieren intensidad cuando el número para su entrada en vigencia es, por ejemplo, de unos treinta (30) Estados, tal como sucede con el Artículo 22 del Protocolo del 28 de septiembre de 1955 que modifica el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional firmada en Varsovia el 12 de octubre de 1929. El referido Protocolo, que junto con el Convenio de Varsovia, han sido aprobados por nuestro Congreso Nacional, dice textualmente en el inciso 1 del citado artículo 22, lo siguiente: "1) Tan pronto como treinta (30) Estados signatarios hayan depositado sus instrumentos de ratificación del presente Protocolo éste entrará en vigor entre ellos al nonagésimo día a contar del depósito de su instrumento de ratificación". Si ya ese Protocolo estaba en vigencia porque treinta (30) Estados como mínimo habían depositado sus instrumentos de ratificación, la adhesión de la República Dominicana entraría en vigencia noventa (90) días después de la fecha de depósito de su citada adhesión, de acuerdo con el artículo 23 del Protocolo. En



nuestro caso pues habría que saber la fecha no de la publicación en nuestra Gaceta Oficial sino la del depósito de nuestro instrumento de ratificación ante el gobierno de la República Popular de Polonia, de manera que se pudiera calcular a partir de entonces los noventa (90) días para la entrada en vigencia. Cuáles serían las partes miembros de la Convención y del Protocolo, respecto de las cuales nuestra adhesión nos obligaría? Las ignoramos. Y estas son otras dificultades. (10)

Los convenios se hacen más complejos en lo que concierne a su entrada en vigencia cuando además de fijarse un número determinado de países para esa entrada en vigencia, también se subordina ésta, como condición esencial, al que haya entre ellos un número, por supuesto más reducido, de Estados que reúnan ciertos requisitos. El mismo caso de la Convención de Varsovia de 1929, modificada por el Protocolo de La Haya de 1955, a cuyo artículo 22 nos acabamos de referir, se complica con la modificación realizada en la ciudad de Guatemala en 1971. Sobre este particular y como cuestión previa, diremos que de conformidad con el artículo 17 en el capítulo sobre “Cláusulas Finales”, se considera que entre las partes al Protocolo de Guatemala, la Convención de Varsovia tal como ha sido enmendada en La Haya en 1955, junto con el nuevo Protocolo, se leerán e interpretarán juntos como un instrumento único que será conocido por “la Convención de Varsovia tal como ha sido enmendada en La Haya, en 1955, y en la ciudad de Guatemala en 1971”. Ahora bien, el inciso 1 del Artículo 20 del Protocolo de Guatemala de 1971 dice textualmente así: “Este Protocolo entrará en vigencia en el nonagésimo día después del depósito del trigésimo instrumento de ratificación bajo la condición, sin embargo, de que el itinerario internacional completo de tráfico aéreo, expresado en pasajeros— kilómetros, de acuerdo con la estadística del año 1970 publicada por la Organización Internacional de la Aviación Civil, de las líneas aéreas de cinco Estados que hayan ratificado este Protocolo, represente por lo menos el 40o/o del total internacional programada del tráfico de las líneas aéreas de los Estados Miembros de la Organización Internacional de Aviación Civil en ese año. Si, al tiempo del depósito del trigésimo instrumento de ratificación, esta condición no ha sido cumplido, el Protocolo no entrará en vigencia hasta el nonagésimo día después que esta condición haya sido satisfecha, Este Protocolo entrará en vigencia, para cada Estado que ratifique después del depósito del último instrumento de ratificación



necesario para la entrada en vigencia de este Protocolo, el nonagésimo día después del depósito de su instrumento de ratificación”. (11)

En el mismo sentido se refleja la complejidad en los acuerdos concertados para evitar la contaminación en el mar. A este respecto se pueden citar ciertas Convenciones que se han celebrado bajo el patrocinio de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental: esos acuerdos son la Convención sobre la Prevención de la Contaminación del Mar a Causa del Petróleo, abierta a la firma en la ciudad de Londres en mayo 12 de 1954, la cual entró en vigencia aproximadamente cuatro (4) años después, el 26 de julio de 1958. Dicha Convención, que ha sufrido reformas en 1962 y en 1969, dispone en su Artículo XV lo siguiente: “La presente Convención entra en vigencia 12 meses después de la fecha en la cual por lo menos diez (10) gobiernos formen parte de ella, incluyendo cinco (5) gobiernos de países que cada uno tenga por lo menos 500,000 toneladas gruesas de tonelaje tanquero”. Ese es el inciso 1 del Artículo XV ya que después de entrada la Convención en vigencia ésta tendrá efecto para los países que la acepten o a ellas se adhieran tres (3) meses después del depósito del instrumento correspondiente. Finalmente correspondía a una oficina ad-hoc, y mientras se organizaba la asociación intergubernamental, informar a todos los gobiernos que han firmado o aceptado la Convención respecto de la fecha en la cual ésta entraría en vigencia. Se notará que tanto en la primera parte o primer inciso del Artículo XV de este acuerdo, como en el acuerdo anterior sobre cuestiones aéreas, deben incluirse cinco (5) gobiernos al estilo de los cinco (5) grandes en la organización mundial, entre el número fijado para entrar en vigencia y a condición de que posean determinada capacidad de servicio. Hemos dicho que al estilo de los grandes porque sin la intervención de esos cinco (5) gobiernos nunca podrían funcionar los mecanismos, sobre el particular, y quizás se comprenda que ellos sean los más interesados por poseer eso que hemos llamado “capacidad de servicio” y que, por lo tanto, los afecta en los derechos comerciales que puedan ejercer y recíprocamente incidan sobre ellos respecto del alcance de las obligaciones contractuales. De todos modos se puede apreciar como la complejidad prevalece en estos acuerdos que acabamos de citar y como esa complejidad se podría hacer más intensa con la publicación en la Gaceta Oficial Dominicana de una Convención que estaría sujeta a tantos requisitos para su entrada en vigencia y respecto de la



cual nuestro público no podría tener la seguridad de su aplicación, en lo que concierne a las normas que fueran obligatorias para los particulares, independientemente del aprovechamiento que se pudiera hacer de Estado a Estado en relación con este mecanismo o sistema. (12)

Volviendo al sistema o mecanismo aplicado en la República Dominicana, y que hemos considerado erróneo, encontramos que el asidero que se podría invocar para tal fin, estribaría en la disposición de la parte capital del artículo 41 de nuestra Constitución. En efecto, dicho artículo establece lo siguiente: “Artículo 41, parte capital.— Toda ley aprobada en ambas Cámaras será enviada al Poder Ejecutivo. Si éste no la observare, la promulgará dentro de los ocho días de recibida y *la hará publicar dentro de los quince días de la promulgación*; si la observare, la devolverá a la Cámara de donde procedió en el término de ocho días a contar de la fecha en que le fue enviada, si el asunto no fue declarado de urgencia, pues en este caso hará sus observaciones en el término de tres días. La Cámara que hubiere recibido las observaciones las hará consignar en el orden del día de la próxima sesión y discutirá de nuevo la ley. Si después de esta discusión, las dos terceras partes del número total de los miembros de dicha Cámara la aprobaren de nuevo, será remitida a la otra Cámara, y si ésta por igual mayoría la aprobare, se considerará definitivamente ley. El Presidente de la República estará obligado a promulgar y *publicar la ley en los plazos indicados*” (los subrayados son nuestros). Ahora bien, al equipararse el tratado a una ley, se estima que la publicación del tratado debe realizarse en el mismo plazo que prescribe la citada parte capital del Artículo 41 que es de 15 días a partir de la promulgación. Como consecuencia, cuando se promulga un tratado o convención se ordena al mismo tiempo su publicación, la cual como acabamos de expresar, debe hacerse en los quince (15) días. En vez, pues, de certificarse una copia del texto no publicado del tratado o convención y de ser este documento que se canjee o se deposite, ocurre que son dos ejemplares de la publicación hecha en la Gaceta Oficial lo que es motivo del canje o depósito. Es ésto correcto?

Si hubiese una absoluta identificación entre la ley y el tratado, el hecho de que el Artículo 41 subordine la publicación de la ley al plazo de quince (15) días, sería igualmente aplicable a los



tratados y convenciones, pero tal solución implicaría desconocimiento de ciertos principios del derecho internacional público, puesto que los tratados o convenciones internacionales quedan sujetos a su entrada en vigencia en el momento que se estime útil por parte de los Estados. En apoyo de esto transcribimos a continuación las palabras del profesor Mestre, quien nos dice: "Que se trate de leyes, de sentencias o de tratados, el papel del Poder Ejecutivo aparece siempre ser el mismo: consiste en intervenir; una vez se haya fijado la fórmula jurídica, para hacer cumplir los actos que deben conducir a su realización práctica, a su inserción en los hechos, a su "ejecución". En lo que concierne a la ley, nos encontramos en presencia de ciertas reglas constitucionales que tienen por efecto obligar al Presidente de la República a promulgarla en un plazo dado; las sentencias conllevan la fijación de la fórmula ejecutoria en virtud de la cual el Jefe del Estado "manda y ordena" a todos los agentes de la autoridad pública de prestar su asistencia, en caso necesario, para la ejecución de la sentencia; la promulgación de los tratados aparece como la consecuencia de la obligación que ha sido contraída por el Estado en virtud del tratado que él ha concluído. El tratado que ha establecido una regla de derecho obliga al Estado a hacer pasar esta regla de derecho a la práctica, en las mismas condiciones en que ella hubiese sido establecida por el Poder Legislativo, pero en lugar de una obligación constitucional y legal, nos encontramos en presencia de una obligación convencional que se traduce por una orden de ejecución a las autoridades públicas y a los ciudadanos. *La única diferencia con la ley consiste en que ningún plazo es impartido al Jefe del Estado para la promulgación de los tratados*" (el subrayado es nuestro). (13) Aquí se habla de promulgación como sinónimo de publicación, pero que se trate de un caso o del otro es indiferente porque lo principal sería el conocimiento por parte de los ciudadanos de la entrada en vigencia de un texto obligatorio para ellos.

Los acuerdos internacionales no deben pues ser considerados como si fueran leyes desde el punto de vista de su promulgación y publicación ya que en derecho internacional se tiene muy en cuenta el momento en que conviene hacer una ratificación y proceder al canje o depósito de las mismas. Esto ha sido admitido como principio de derecho en la doctrina y la jurisprudencia francesas y en tal sentido siempre se ha observado "la independencia" de la promulgación y la publicación de los tratados



no obstante la equiparación que se hace de ellos respecto de las leyes desde el punto de vista de la casación, de la aplicación de oficio, de la no retroactividad, etc. Ese principio de independencia se encuentra muy bien elaborado en la constitución de Venezuela, del 11 de abril de 1953, cuyo artículo 93 destaca dicha norma en forma clara y precisa, diciendo lo siguiente: "La oportunidad en que deba ser promulgada la ley aprobatoria de un tratado, de acuerdo o de un convenio internacionales queda a la discreción del Poder Ejecutivo nacional, en conformidad con los usos internacionales y la conveniencia de la República". (14)

Los anteriores desenvolvimientos nos llevan decididamente a opinar en el sentido de que :

El Artículo 41 de nuestra Constitución (1966), cuyo texto en lo que concierne al acápite 1, que es el que nos interesa y que ya ha sido transcrito, solamente es aplicable a la *ley* y que, por lo tanto, no debe ser aplicado a la promulgación y publicación de los acuerdos internacionales, habida cuenta de los principios generales de las relaciones internacionales y del uso en la materia así como en razón de cualquier práctica constitucional-administrativa que se implante sobre el particular. En consecuencia, el invocar ese artículo como fundamento de una publicación previa en la Gaceta Oficial que a su vez sirva para el canje de ratificaciones o depósito de éstas, es un procedimiento irregular y erróneo ya que el canje de ratificaciones o su depósito se puede hacer mediante la certificación de un texto procedente del Congreso Nacional, el cual para estos fines no tiene que ser publicado en la Gaceta Oficial. El procedimiento que hasta ahora se sigue debería pues ser descontinuado y hacerse la publicación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4 de la Convención sobre Tratados firmada en La Habana en fecha 20 de febrero de 1928 y aprobada por Resolución de nuestro Congreso Nacional el 23 de enero de 1932 y publicada en la Gaceta Oficial No. 4452 de fecha 30 de marzo de 1932. Esa Convención, cuyo depósito de ratificaciones se realizó el 23 de abril de 1932, indica que los tratados deben ser publicados después del canje de ratificaciones o de su depósito. No se trata aquí, como hemos visto, de un derecho nuevo sino de la admisión de un principio y de un uso internacionales practicados desde hace mucho. La disposición del párrafo único del Artículo 1 del Código Civil, que hace aplicable la publicación a las Resoluciones, Decretos y Reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo,



no contradice en nada esta conclusión, puesto que no se establece ningún plazo para la publicación de las resoluciones, decretos y reglamentos, a diferencia de lo expresado en el mencionado Artículo 41 de la Constitución.

Además de hacerse la publicación con posterioridad al canje de ratificaciones si se trata de un acuerdo bilateral, o del depósito de la ratificación si nos encontramos frente a un acuerdo multilateral, debe también publicarse en la misma Gaceta en que aparece el texto del acuerdo, información acerca de los países entre los cuales el acuerdo surte efecto, es decir, entre los cuales está en vigencia, así como cualquier otro dato relacionado con el funcionamiento del mecanismo internacional. No obstante lo absurdo e ilógico que sería el continuar manteniendo en hecho una promulgación y publicación de tipo provisionales, se recomendaría — si no se quiere esperar la entrada en vigencia del acuerdo para después de este momento hacer la promulgación y la publicación— incluir una nota en la cual se especifique que el convenio todavía no ha entrado en vigencia. En un acuerdo bilateral puede expresarse que él comenzará, por ejemplo, doce (12) meses después del canje de ratificaciones o de su depósito. Ahora bien, en este caso el mismo texto aparte de lo que se expondría en la Nota, indica para el público cuándo comenzará su vigencia. Un procedimiento similar podría ser utilizado en lo que concierne a los acuerdos multilaterales, de manera que el público también esté enterado acerca de las vicisitudes del acuerdo internacional. En este sentido no solo debería publicarse siempre en la Gaceta Oficial una nota respecto de los nuevos depósitos de ratificaciones que comunica el organismo que elabora el tratado o la Cancillería del país sede, sino además toda denuncia del acuerdo, de manera que se tenga conocimiento de la vigencia del mismo y del momento en que una de las partes lo ha denunciado, especialmente cuando el acuerdo pueda de alguna manera interesar a los particulares y no solamente a los organismos gubernamentales.

En confirmación de los puntos de vista externados, y en lo que concierne a los acuerdos multilaterales, señalaremos que el boletín de publicaciones de los convenios internacionales que confecciona la Organización de Estados Americanos debería ser una fuente muy subsidiaria. Sin embargo, hay que recurrir a ella para saber el estado en que se encuentran los acuerdos internacionales americanos. Esto sucede, como es natural, únicamente con los



acuerdos interamericanos, y así, por ejemplo para saber cuáles países han suscrito la Convención Panamericana sobre Tratados, dicha publicación nos indica en su revisión del 1.º de septiembre de 1966 que el acuerdo está vigente entre el Brasil, Ecuador, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana. Igualmente esa publicación nos informa acerca de que el Salvador no firmó el Convenio; que Bolivia y México lo firmaron con reservas; y que los diez países restantes se limitaron únicamente a firmar el Convenio. Ahora bien, los que no tienen la manera de recurrir a esa publicación o no saben que ella existe, tienen que obtener datos sobre el particular en nuestra Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. Es fácil darse cuenta de las dificultades que esto representa y de las dilaciones que podrían resultar, especialmente cuando se trate de interesados no residentes en la capital de la República. En cambio, si en la Gaceta Oficial se diera constancia acerca de los países que han depositado sus ratificaciones y también acerca de las denuncias, tanto los organismos gubernamentales como el público sabrían a que atenerse rápidamente y adoptar las medidas que fueran de lugar.

Continuando con las referidas dificultades, traemos a colación la aprobación al Convenio y anexos suscritos por la República Dominicana en Méjico en fecha 18 de enero de 1973 sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias, que acaba de aparecer en la Gaceta Oficial No. 9312 de fecha 8 de septiembre de 1973. Esta Gaceta Oficial que nos ha llegado el 24 de enero de 1974 dispone en su Artículo XIX que el convenio entrará en vigor el *trigésimo* día después de la fecha en que se haya depositado por lo menos *quince* instrumentos de ratificación o de adhesión. Ahora bien, cómo se sabe si el convenio ha entrado en vigencia y cuáles países han depositado su instrumento de ratificación o se han adherido a él? Al respecto no encontramos ninguna información en la indicada Gaceta Of. No. 9312. De ello resulta que si se quiere hacer uso de esa convención, es necesario recurrir a la Cancillería o al Servicio Exterior de nuestro país, y, una vez en posesión de las informaciones pertinentes, tener en cuenta que treinta días después del depósito de ratificación del decimoquinto país entraría en vigor el acuerdo.

Finalmente, sería conveniente que los acuerdos por canje de notas, , o aquellos que generalmente se llaman de forma simplificada y que pudieran surgir en cualquier momento no



revistiendo el aspecto de acuerdos internacionales formales, también se publicaran en la Gaceta Oficial, para así completar los datos de lugar y permitir una labor más fructífera dentro del campo de la ciencia jurídica.

#### NOTAS:

(1) Cf. *Constitución de la República Dominicana, votada y proclamada por la Asamblea Nacional en fecha 28 de noviembre de 1966; Gaceta Oficial No. 9014 del 29 de noviembre de 1966, artículo 37, inciso 14 y artículo 55, inciso 6.*— La mayoría de las constituciones de las naciones latinoamericanas han atribuido la facultad de representación en el plano internacional al Jefe del Poder Ejecutivo y someten la concertación de sus acuerdos internacionales a la participación por aprobación del Congreso o Parlamento de su respectivo país; a este respecto véase la Nota No. 56 que aparece al pie de la página 57 de la obra "Las Reservas en los Tratados Internacionales" por Kaye Holloway, París 1958. También puede consultarse las constituciones de las referidas naciones.

(2) "La Moneda, la Banca y las Finanzas en la República Dominicana" por Julio C. Estrella, Tomo I, Anexo g, página 293—298, Santiago, República Dominicana, 1971. Los acuerdos por canje de notas han sido calificados como acuerdos en forma simplificada, muy especialmente debido a que los tratados antiguamente observaban una disposición de carácter formal a la cual se atribuía cierta solemnidad. Entre nosotros, no obstante las disposiciones mencionadas del artículo 37, inciso 14 y del artículo 55, inciso 6, que exige para toda clase de convención la aprobación del Congreso Nacional, una práctica bastante antigua, de carácter administrativo—constitucional ha admitido, de acuerdo con el Derecho Internacional Público, la validez de estos tipos de convenios que no son aprobados por el Congreso Nacional.

(3) "Tratado de Derecho Internacional", por Lucio M. Moreno Quintana, Volumen 1, Nos. 546 a 549, páginas 547—550, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1963, 3 volúmenes.— "Tratado de Derecho Internacional Público", por Hildebrando Accioly, Volumen 1, No. 901, Página 574, Segunda Edición, Río de Janeiro, 1956, 3 volúmenes.— "Principios Generales del Derecho Internacional Público", por Charles Rousseau, Tomo 1, Nos. 97 y 98, Páginas 197—198, París, 1944.— La confusión puede comprobarse en algunas constituciones latinoamericanas en que se usa el término ratificación en vez de aprobación, pero la mayoría de ellas reservan el vocablo ratificación para la actuación del Jefe de Estado después de su aprobación por parte del Congreso.

(4) Rousseau, ob. cit., Nos. 66 y 67, páginas 135—141.— La división entre tratados—leyes y tratados—contratos frecuentemente se utiliza para el enunciado de normas que deben observar los Estados en lo que concierne a los tratados—leyes y, como se ha dicho, los tratados—contratos se enfocan desde un punto de vista concreto en que hay intereses encontrados entre las partes que intervienen en el mismo. Pero determinados tratados—leyes concierne a los conflictos de legislación o a la unificación de leyes, interesando por lo tanto a los Estados y a los particulares independientemente o al mismo tiempo: en cierto aspecto esto lo vemos, especialmente, en el llamado Derecho Uniforme. En muchas ocasiones, pues, existen pautas de conducta tanto para los Estados como para los particulares.

(5) Sobre canje de ratificaciones véase Rousseau, ob. cit., No. 98, páginas 197 y 198. Véase Convenio sobre Tratados concertado en la Sexta Conferencia Panamericana celebrada en La Habana en 1928, Artículo 8 de dicho Convenio, cuyo texto es el siguiente: "Art. 8.— Los Tratados regirán desde el canje o depósito de las ratificaciones, excepto si hubiere convenido otra fecha por cláusula expresa."—Acerca de la publicación en la Gaceta Oficial antes del canje de ratificaciones a continuación reproducimos, en parte, la fórmula usada como Carta de Ratificación para fines del canje, en la cual puede comprobarse que



uno de los documentos canjeados es la publicación del acuerdo en la Gaceta Oficial: "Por tanto: Ratifico y confirmo en nombre de la República Dominicana el tratado ..., y para el efecto firmo el presente instrumento de ratificación, para ser depositado en el ..., juntamente con; dos ejemplares certificados de la Gaceta Oficial número ... en que aparece publicada la citada Resolución número ..., que reproduce y aprueba el texto del citado tratado. DADO en Santo Domingo, etc.". (Véase "Nuestros Sistema de concertación de acuerdos internacionales y la conveniencia de modificar la práctica de publicación de dichos acuerdos" por Roberto T. Alvarez Gil, tesis, páginas 22-23, Santo Domingo, 1968). La prueba de que no se publica en la Gaceta Oficial ni en ningún otro órgano de publicidad los canjes de ratificaciones constituye una prueba negativa que solamente puede resultar del examen de los sumarios y del contenido de la misma Gaceta Oficial o, excepcionalmente, del examen de los diarios de circulación nacional. El Artículo 1 del Código Civil debe aplicarse igualmente a los tratados en lo que concierne a la ejecución de los mismos en el territorio nacional (V. No. 15, página 258, del Curso sobre "Los Tratados y el Derecho Interno", por A. Mestre, publicado en Recueil de Cours, La Haya, 1931, Volumen IV, Tomo 38).

(6) Véase Gaceta Oficial No. 9105 del 23 de octubre de 1968, páginas 36 a 41: el Artículo 10 del citado Convenio dice textualmente "El presente convenio será ratificado por las Partes Contratantes y las ratificaciones se canjearán en Madrid, lo antes posible". La información relativa a la fecha 22 de enero de 1969 del canje de ratificaciones fue suministrada por la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.

(7) Rousseau, ob. cit., No. 149, páginas 266 a 268. Véase también el Convenio sobre Tratados de la Sexta Conferencia Panamericana de 1928 y su Artículo 8 ya transcrito.

(8) Véase en cuanto a la Convención de la Mujer Casada la Gaceta Oficial No. 8159 del 31 de agosto de 1957; páginas 344-349 del Tomo I del año 1957 de la Colección de Leyes; las páginas 185 a 190 del Volumen VI (1958) de la Compilación de Tratados y Convenciones de la República Dominicana (publicación de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores); y el Apéndice No. 22, página 464 de la primera edición de la obra intitulada "Código Civil de la República Dominicana y Leyes que lo modifican y lo completan". En esa misma edición y en lo que concierne al Artículo 12 del Código Civil, véase la página 16. Hemos hablado de tesis respecto de la opinión entonces admitida en el sentido de que la nacionalidad de los esposos debía de ser una, aspecto que prevaleció en nuestro artículo 12 del Código Civil hasta la entrada en vigencia de la Convención sobre Nacionalidad de la Mujer Casada, de 1957.

(9) Es nuestra opinión que los tratados-leyes que interesan a particulares deben considerarse en vigencia desde el momento que ha habido una publicación oficial, que se ha reputado conocida públicamente, no obstante nuestro sistema errado de publicación previa. Sostenemos esta posición en razón de que cuando ya se ha elaborado un proyecto de convención, cuando éste ya ha recibido la aprobación del Congreso Nacional, cuando ya ha sido promulgado y publicado —aunque no se haya realizado el canje o el depósito de ratificaciones—, ese acuerdo internacional existe ya por la intervención de los principales poderes en la elaboración de los tratados, pues, habría un consenso general acerca de la necesidad de aplicar una nueva regla jurídica en la situación de hecho contemplada. Por supuesto, esta posición nuestra que podría tener un futuro respaldo en la disposición del inciso 2 del artículo 9 de la misma convención sobre Nacionalidad de la Mujer Casada, requeriría una consideración especial de los aspectos jurídicos relativos al monismo y dualismo en las relaciones internacionales e internas, a la de partes y terceros en los acuerdos internacionales, y finalmente al proceso de codificación de los acuerdos internacionales. A hora bien, esto exigiría una exposición aparte.

(10) Véase Gaceta Oficial No. 9247, del 4 de diciembre de 1971, la cual contiene únicamente la adhesión de la República Dominicana a la Convención para la Unificación de ciertas Reglas relativas al Transporte Aéreo Internacional (Convención de Varsovia) y del Protocolo firmado en La Haya en 1955.



(11) Véase la misma Gaceta Oficial anteriormente citada y el No. 3 del Volumen 10 (Mayo 1971) de la publicación "International Legal Materials" (Revista bi-mensual de la Sociedad Americana de Derecho Internacional), páginas 613-616, en la que aparece el texto de la Convención de Varsovia con la modificación de La Haya en 1955 y la modificación de la ciudad de Guatemala de 1971, habiéndose transcrito el inciso 1 del Artículo 20 de la Convención de 1971 celebrada en Guatemala. Debe tenerse en cuenta que la República Dominicana no se ha adherido a esta última Convención.

(12) Véase el No. 1 del Volumen 9 (Enero de 1970) de la publicación "International Legal Materials", páginas 1-19, donde aparece el texto de la Convención sobre Prevención de la Contaminación del Mar por Petróleo del 12 de mayo de 1954 y las enmiendas que le fueron hechas en 1962 y en 1969. De ninguna de estas Convenciones ni de otras que han sido celebradas sobre aspectos de contaminación por petróleo, forma parte la República Dominicana, con excepción de la de Méjico, aprobada según consta en la Gaceta Oficial No. 9312 del 8 de septiembre de 1973, pero respecto de cuya vigencia no tenemos información, tal como se expresa más adelante. En fecha 31 de agosto de 1973, en el tercer artículo que publicó en el "Listín Diario" el Sr. Pedro Caro con el título de "La Temible Presencia del Petróleo" se afirma, lo que a nuestro juicio no es así, que la República Dominicana se encuentra involucrada en diversas convenciones sobre contaminación por petróleo, entre ellas la relativa al establecimiento de un fondo internacional para compensación por daños resultantes de la contaminación por petróleo (Bruselas, diciembre 18, 1971).

(13) V. Mestre, ob. cit., No. 15, página 258.

(14) V. Artículo 93 de la Constitución de la República de Venezuela, del 11 de abril de 1953, Digesto Constitucional Americano, recopilación de Antonio Zamora, página 973, Buenos Aires, 1958.