

CAPÍTULO II

TÉCNICA DE LA ADAPTACIÓN

1. Diversos tipos de procedimiento de adaptación	149
2. El procedimiento ordinario	150
3. Los procedimientos especiales: <i>a)</i> orden de ejecución. Distinción entre la orden de ejecución y el procedimiento ordinario.	154
4. Examen de las opiniones formuladas en torno a la función de la orden de ejecución	160

CAPÍTULO II

TÉCNICA DE LA ADAPTACIÓN

SUMARIO: 1. *Diversos tipos de procedimientos de adaptación.* 2. *El procedimiento ordinario.* 3. *Los procedimientos especiales: a) Orden de ejecución. Distinción entre la orden de ejecución y el procedimiento ordinario.* 4. *Examen de las opiniones formuladas en torno a la función de la orden de ejecución.* 5. *Demostración de la tesis según la cual la orden de ejecución es un acto legislativo en sentido sustancial.* 6. b) *Procedimiento de adaptación automática: Distinción de tal procedimiento respecto de la orden de ejecución, tanto en cuanto a su función como en cuanto a la espera de aplicación. Remisión a otro lugar.* 7. *Técnica de la adaptación y distintas posturas doctrinales.* 8. *Continuación: Delimitación de los problemas en los que, al analizar la técnica de la adaptación y los demás fenómenos hasta aquí contemplados, se observa que la corriente dualista y la monista llegan a resultados convergentes.*

1. *Diversos tipos de procedimientos*¹ *de adaptación*

Basta con examinar las diferentes figuras dogmáticas de la adaptación, profundizando en el examen de algunos de sus problemas, para darse cuenta aún mejor de que los resultados a los que se llega partiendo de postulados dualistas y monistas son mucho menos divergentes de lo que aparece a primera vista.

¹ Cfr. Fabozzi (L'attuazione..., cit., p. 29, notas 28-29), observa que la expresión "procedimiento" es utilizada por parte de la doctrina con referencia "a la orden de ejecución misma o al efecto de la orden de ejecución, es decir, a la norma de ejecución" y no con referencia a la serie de actos establecidos para la emanación de la orden de ejecución. Establecida la distinción entre acto y procedimiento, en la que insisten los autores que se han ocupado más de cerca de estos fenómenos (*vid.*, sin embargo, respecto de los límites que en sentido que tal distinción puede ser acogida, Galeotti, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milán, 1957, p. 42, al que remitimos para amplias indicaciones bibliográficas sobre el tema: spec. p. 3, nota 3, p. 6 nota 8, p. 16 nota 5, p. 19 nota 9; sobre el problema en general, Gueli, "Concezioni dello Stato e del diritto e tecnica giuridica nella teoria del procedimento legislativo", en *RTDP*, 1956, spec. p. 958), el uso del término procedimiento, entendido como serie de actos liga-

Como hemos afirmado, y veremos a continuación, tanto los monistas como los dualistas se inspiran en una serie de exigencias de carácter dogmático que representan, por así decirlo, una base común de ambas direcciones doctrinales. Antes de examinarla conviene, no obstante, señalar las principales técnicas de adaptación.

2. *El procedimiento ordinario*

Consiste este procedimiento en que el órgano competente según el ordenamiento interno provea a dictar un acto legislativo (o cualquier otro tipo de acto) cada vez que se produzca la exigencia de la adaptación.

A diferencia de lo que sucede en los procedimientos encaminados a efectuar una conexión con la Biblioteca o menos estable y permanente entre ordenamiento internacional y ordenamiento interno, la doctrina dominante mantiene otra posición para los supuestos de ley de ejecución de un tratado. En efecto, la ley de ejecución de un tratado, o también, una

dos y orientados necesariamente hacia la formación de un acto final, sería obviamente inexacto, si, como observa Fabozzi, se refiriese sólo al acto considerado en forma aislada y puntual con el que se establece la orden de ejecución (*cfr. supra*, p. 80, nota 57, acerca de la distinción entre acto normativo y norma creada mediante el acto, presupuesta, según creemos, por quienes reducen el fenómeno del reenvío al establecimiento de un acto: por ejemplo, De Luca, *La rilevanza...*, cit. p. 151, spec. nota 58, rechaza el esquema del reenvío recepticio, pero precisa que la norma de reenvío no es en realidad una norma jurídica sino una simple “declaración de voluntad” del legislador). Hay que preguntarse más bien si la expresión “procedimiento” puede ser utilizada correcta y útilmente para describir el modo en el que la orden de ejecución inserta en el ordenamiento interno las normas de adaptación, no la serie de actos que conducen a la emanación de la orden de ejecución (lo que se identifica con el procedimiento legislativo, siempre que la orden de ejecución sea dictada en forma de ley). Debemos precisar de inmediato que el problema al que nos referimos se plantea sobre todo con referencia al fenómeno de la adaptación automática, tal como resulta configurada en el artículo 10 de la Constitución (*Supra*, p. 82) y puede plantearse sólo en los casos y con los límites en los que la orden de ejecución sea idónea para adaptar el ordenamiento interno ya al contenido actual ya a las variaciones sucesivas del tratado a que se refiere; viene a asumir así la función característica de la norma sobre la producción. En efecto, cuando, siguiendo la opinión que nos parece más aceptable, se configure esta última como una norma que recibe o reproduce en el ordenamiento interno el procedimiento de producción del ordenamiento reenviado, se debe concluir que la creación de las normas de adaptación, aunque se separe del esquema del procedimiento legislativo ordinario (*cfr. Kalberlah, Die Rechtsnatur der “allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts” gemäss Artikel 4 der Weimarer Reichsverfassung*, diss. Jena s.d. p. 81, quien a propósito de la producción de las normas de adaptación, observa: “Danach soll der gesamte schwerfällige Gesetzgebungsapparat ausgeschaltet werden”; Ago y Morelli, “I rapporti internazionali dello Stato nella nuova Costituzione italiana (Studi della Commissione per la riorganizzazione dello Stato)”, en *Atti del Ministero della Costi-*

ley que reproduzca, desarrolle o complete normas de derecho internacional consuetudinario (por ejemplo, ley relativa al derecho de guerra o a la neutralidad), sólo se distinguiría de cualquier otra ley por el simple motivo por el cual ha sido emanada. Pero, se añade, este motivo es irrelevante jurídicamente.^{1 bis} No influiría sobre la determinación del contenido o de la eficacia del acto. A una ley de ejecución emanada con el procedimiento ordinario no se podría, por tanto, atribuir una extensión más amplia de la que resulte de su tenor literal. De estas premisas deriva, a diferencia de lo que sucede en los procedimientos especiales de adaptación, que el intérprete no pueda entender implícitas en la ley normas que, aunque no hayan sido formuladas en forma explícita, sí sean necesarias a los fines de la adaptación. Debe notarse que todo ello ocurrirá incluso cuando el legislador haya aclarado que la norma ha sido dictada en ejecución de un tratado o de otra norma internacional.

A nuestro juicio, estas afirmaciones, en las que concuerda la doctrina

tuyente, I, Roma, 1946, p. 77), habían propuesto la adopción de una fórmula de adaptación a los tratados, en la que el automatismo del procedimiento de adaptación fuese textualmente así: "Todas las normas internas y son o serán necesarias para la ejecución de las obligaciones o para el ejercicio de los derechos que derivan de tratados estipulados de conformidad con las prescripciones de la Constitución, forman parte, sin duda, del ordenamiento jurídico del Estado, con valor de ley o de reglamento, según los casos, sin necesidad de que sean emanadas mediante actos específicos (subrayado nuestro) se produce siempre a través de la mediación de los procedimientos de producción recibidos o nacionalizados por la norma de reenvío. Por otra parte, no parece que afirmar o excluir la existencia de un procedimiento (en sentido técnico) de adaptación tenga consecuencias importantes para la construcción de los fenómenos de los que nos ocupamos. Una perspectiva desde la que puede adquirir relevancia la existencia de un procedimiento es, por ejemplo, la de investigar la regularidad del procedimiento de formación de las normas introducidas, en cuanto se considere que tal procedimiento está sujeto al control del juez constitucional, de la misma forma que el procedimiento de formación de las leyes y el de los actos con fuerza de ley. Pero la necesidad de que el intérprete interno investigue si las normas de otros ordenamientos que han sido asumidas como objeto de reenvío como parte del derecho estatal, son o no normas válidas, es decir, si han llegado a formarse conforme a los procedimientos de producción jurídica establecidos por el ordenamiento del que forman parte, debe admitirse probablemente incluso si se parte de una tesis distinta de la del reenvío a los hechos de producción (*infra*, pp. 396, 413). Con ello, no queremos desconocer la exigencia de controlar la exactitud de la terminología e incluso con el fin de evitar o eliminar posibles equívocos conceptuales: más bien, consideraríamos más apropiado hablar de "técnica" de la adaptación para designar, con una expresión comprensiva la variada tipología de fenómenos que no se prestan a ser reconducidos en forma indiscriminada a la categoría lógica de procedimiento.

^{1 bis} *Cfr.* por todos Perassi, *Lezioni*, II, ..., cit., p. 26.

más autorizada, deberían ser examinadas y aclaradas ya que, al menos en los términos que han sido formuladas, pueden suscitar dudas. Supongamos, en efecto, que una ley (u otro acto normativo) contenga la advertencia auténtica de que ha sido dictada en ejecución de un tratado cuyo contenido reproduce en todo (o también, como veremos, en parte). Para defender, con la doctrina dominante, que aquí el motivo de la adaptación al derecho internacional es irrelevante, sería necesario demostrar que la declaración con la que el legislador manifiesta su intención de ejecutar un tratado o de establecer una norma con el fin de adecuar el derecho interno a las obligaciones internacionales no implica un reenvío o remisión a tales normas internacionales.

Admitido que el reenvío resulta de una declaración de voluntad del legislador sería preciso, sin embargo, señalar cuáles, por así decirlo, sean las características externas o formales que tal declaración debe revestir. Para admitir o excluir que el legislador haya pretendido efectuar un reenvío, condicionando en una forma u otra la eficacia de la norma interna a la existencia de la norma internacional a la que se remite, sería necesario preguntarse si es relevante o decisiva la circunstancia de que se haya añadido, en anexo al texto dictado por el legislador, el texto del tratado. Así ocurre, en efecto, en los supuestos de orden de ejecución, un procedimiento especial que trataremos más adelante.

No nos parece que este criterio pueda ser asumido como base de una distinción entre las manifestaciones de voluntad del legislador que implican un reenvío y las que están privadas de cualquier nexo con las normas internacionales. Hay quien ha sostenido ² que no se puede hablar de reenvío en aquellas ocasiones en las que la norma que se quería configurar como reenviada haya sido formulada por el legislador mismo (incluso fuera del texto del hecho normativo de que emana) y, por tanto, también en el caso de la orden de ejecución.

Sin embargo, resulta claro que esta observación parte de la confusión entre reenvío a las normas y reenvío al derecho, olvidando consi-

² Kelsen, *La transformation*, cit., p. 38 en nota ("M. Anzilotti admet également que l'ordre juridique interne peut 'renvoyer' au droit international, c'est-à-dire qu'il admet que des normes de droit interne peuvent être créés au moyen d'un 'renvoi' au droit international, dans le cas où le texte du traité contenant ces normes est publié dans le bulletin officiel des lois. Mais c'est une erreur. Car dans le cas le contenu des normes et déterminé d'une manière immédiate dans la forme prescrite par l'ordre juridique interne, et l'on ne peut plus parler dès lors de normes 'qui ne sont pas explicitement formulées'". Sobre el significado del reenvío a las fórmulas o proposiciones normativas, *cfr.* Lavagna, *Sulle leggi regionali ricettizie*, cit. p. 652, nota 2.

derar que el reenvío tiene por objeto no sólo las normas que se formulan explícitamente en el momento en el que el tratado se anexiona a la ley de ejecución, sino también a las que resulten de las variaciones que las normas reenviadas pueden sufrir.

Por otra parte, y precisamente con base en la consideración de que el reenvío puede producirse también cuando el legislador ha formulado expresamente las normas que pretende llamar, importa poco que estas normas hayan sido incorporadas al texto de la ley de ejecución o en un apéndice al mismo para comprobar si es preciso un reenvío en sentido propio o no.

De lo que se deduce que es difícil trazar una línea de delimitación clara entre el procedimiento especial y el procedimiento ordinario; entre la orden de ejecución y la ley de ejecución siempre que el motivo de la adaptación haya sido manifestado explícitamente. En el caso de que el legislador haya aclarado que la ley se dicta en ejecución de un acuerdo internacional, se debería presumir, en efecto, que ha pretendido condicionar, como en el supuesto de la orden de ejecución, la esfera de eficacia de la norma interna a la de la norma internacional. La conexión entre estas dos categorías de normas se puede producir con independencia del hecho de que las normas de adaptación hayan sido formuladas implícita o explícitamente.

Por ello, sería inexacto afirmar que nuestro ordenamiento considera irrelevante que una ley ordinaria se encuentre en relación con la norma internacional. Prescindiendo de las consecuencias que este nexo puede tener, en sede de interpretación de la norma interna, hay casos en los que, como veremos, la ley ordinaria adquiere una eficacia específica precisamente en virtud de la conexión en la que se encuentra con una norma internacional.

Más exactamente, un grado especial de resistencia que de otra forma no tendría y en cuya virtud no puede ser derogada o modificada sino a través del procedimiento de revisión constitucional o de un procedimiento distinto del legislativo ordinario.

Con base en los razonamientos reseñados, debe admitirse con mayores cautelas la afirmación de que la adaptación al derecho internacional es un motivo irrelevante en la ley de ejecución emanada con procedimiento ordinario. Todo ello, prescindiendo de las dudas y objeciones que podría sugerir la distinción entre motivos relevantes y motivos irrelevantes del acto legislativo o, más en general, la posibilidad de extender a la ley un concepto como el de motivo o manifestación subjetiva del acto que hasta ahora ha tenido aplicación sobre todo en el campo de los actos

desprovistos del carácter de la generalidad y, por tanto, en primer lugar, de los actos administrativos.³

3. *Los procedimientos especiales: a) Orden de ejecución. Distinción entre la orden de ejecución y el procedimiento ordinario*

Nos hemos referido a las otras técnicas de ejecución distintas del procedimiento ordinario cuando hemos examinado las teorías que describen la adaptación como reenvío. Se trata de dos procedimientos: La orden de ejecución y el procedimiento automático. La primera, se emplea normalmente para la adaptación al derecho convencional; el segundo, en cambio, ha sido establecido por la Constitución para verificar la adaptación al derecho consuetudinario. Prescindiendo de su distinta esfera de aplicación en nuestro ordenamiento se pueden subsumir en una única categoría. Y es la de los procedimientos que, en cuanto implican una adaptación completa o continua al derecho internacional, se puede contraponer al procedimiento ordinario y puntual, del que hemos hablado anteriormente. Por otra parte, como hemos señalado, no siempre es fácil distinguir entre orden de ejecución y procedimientos ordinarios.

Para distinguir conceptualmente, hasta donde es posible, estas figuras, es conveniente describir sus rasgos esenciales.

La orden de ejecución se establece, bien en forma de ley o de decreto, por el órgano competente para dictarla según el contenido del tratado al que se refiere. Consiste en la cláusula siguiente:

³ El problema de los “motivos” del acto normativo ha sido discutido con referencia, sobre todo, a la admisibilidad, como vicio autónomo, de la desviación de poder legislativo (Mortati, *Istituzioni* (5)..., cit., pp. 918-919 y bibliografía allí citada). Sin embargo, se han planteado dudas acerca de la relevancia de los motivos del acto normativo desde la perspectiva de control de constitucionalidad por ejemplo, por Esposito, *La Costituzione italiana, Saggi*, Padua, 1954, p. 177. Obsérvese, además, que donde el constituyente ha prescrito explícitamente el motivo de algunos actos, no ha pretendido ciertamente referirse a actos legislativos en sentido sustancial; así, en el artículo 74 (informe motivado con el que el Presidente de la República reenvía una ley a las Cámaras); artículo 94 (moción motivada de censura al Gobierno); artículo 111 (todas las resoluciones jurisdiccionales: *cfr.* artículos 13, 21); artículo 126 (Decreto presidencial de disolución del Consejo Regional), etcétera. Sobre el abuso del concepto de motivo relevante ha llamado la atención Capotorti, “Problemi di diritto internazionale nella giurisprudenza italiana recente”, en CS, IV, p. 301, señalando una sentencia de la Corte de Casación en la que la adaptación del ordenamiento interno a las normas internacionales, establecidas mediante un procedimiento ordinario, ha sido elevada “causa jurídica” de la orden de ejecución.

“Se da plena y total ejecución al tratado X.”

El texto del tratado figura como apéndice a la orden.

Dadas estas características, la orden de ejecución se aproxima por una parte al procedimiento ordinario, y, por la otra, al procedimiento automático. Al procedimiento ordinario en cuanto que es establecida con un acto puntual que dispone la adaptación a un único tratado, en forma similar a lo que ocurre en el supuesto de una ley ordinaria de ejecución. Y, al procedimiento automático, en cuanto que inserta en el ordenamiento interno todas las normas necesarias para la adaptación; normas que están condicionadas a la esfera de eficacia del tratado, en el sentido de que toman vida y se extinguen, respectivamente, con la entrada en vigor y con el cese de efectos del tratado mismo.⁴

A pesar de estas y otras afinidades estructurales, la doctrina viene señalando la autonomía conceptual de la orden de ejecución respecto de los otros procedimientos de adaptación, poniendo de relieve distintas consideraciones. Examinemos las más importantes, teniendo presente que las razones que le sirven para aproximar la orden de ejecución a uno de los restantes tipos de adaptación también pueden ser aducidas para distinguirlas del otro.

Por lo que se refiere a la distinción de la orden de ejecución y el procedimiento ordinario, la doctrina ha puesto de relieve la distinta forma que revisten la orden de ejecución y la ley de ejecución. La orden de ejecución se limita a establecer una fórmula ejecutiva remitiendo al tratado al que se refiere para la determinación del contenido de las

⁴ Sobre el concepto de orden de ejecución y las figuras de las normas internas “condicionadas”, en cuanto a eficacia, a las normas internacionales, *vid.* Perassi, *Lezioni...*, II, cit., p. 35; *Id.*, “L’ambito di vigore delle norme interne emanate mediante ordine di esecuzione di un accordo internazionale, en *RDI*, 1929, p. 413; Triepel, *Diritto internazionale e diritto interno*, cit., pp. 422 y ss.; Donati D., *I trattati...*, cit. p. 338; Anzilotti, *Corso...*, cit., pp. 339-340; Morelli, *Nozioni...*, cit., p. 63; Baldoni, “La successione nel tempo delle norme di diritto internazionale privato”, en *RDI*, 1932, p. 34 en nota; Biscottini, “Sull’ordine di esecuzione di un accordo contenente raccomandazioni”, en *GCDIP*, 1943, p. 4 de la separata; Malintoppi, “Considerazioni sugli allegati tecnici alle convenzioni internazionali relative all’aviazione civile”, en *RDN*, 1951, p. 29 de la separata; *Id.*, *Le raccomandazioni internazionali*, Milán, 1958, p. 337, nota 44 sobre la extensión al nexo que liga ciertas figuras de recomendaciones internacionales a otras, adoptadas con vistas a su ejecución, de la noción “motivo jurídicamente relevante”, de que discute la doctrina a propósito de la relación entre orden de ejecución y tratado. *Cfr.* entre los constitucionalistas, Mortati, *Istituzioni* (5)..., cit., pp. 560 y 971; Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale* (4), Nápoles, 1956, p. 333; Cereti, *Corso di diritto costituzionale italiano* (4), Turín, 1955, p. 420; Virga, *Diritto costituzionale* (4), Palermo, 1959, p. 36; Pergolesi, *Diritto costituzionale* (12), Padua, 1958, pp. 223 y ss.

normas que establece en el ordenamiento interno. La ley de ejecución, por su parte, desarrolla las normas del tratado o establece normas nuevas, o bien, reproduce su contenido en el contexto del acto normativo.

Más arriba, hemos formulado alguna reserva acerca de la oportunidad de distinguir entre ley de ejecución y orden de ejecución, cuando la primera contiene una referencia explícita al tratado que se debe ejecutar y la orden de ejecución ha sido emanada con forma de ley. En efecto, en ambos casos el procedimiento de adaptación que emana del parlamento es establecido por el legislador mismo en conexión directa y explícita con la norma internacional. Además, la indicación de contenido de las normas también se produce por obra del legislador mismo, aunque en un caso sea contextual al acto legislativo y en el otro no.

Para defender que hay diferencia de forma en uno y otro caso sería necesario, a nuestro juicio, comprobar ante todo si los procedimientos con los que se establece la ley de ejecución y la orden de ejecución (siempre que esta última emane del Poder Legislativo) presentan diferencias.

Un primer problema es el de si el tratado permanece extraño al contenido de la ley por el hecho de no estar inserto en el texto de la misma. En consecuencia, no adquiriría relevancia en el proceso de formación de la voluntad de las cámaras. En otros términos, se trata de ver si, una vez desvinculado el texto del tratado del contenido de la ley, se deba excluir necesariamente el primero de aquella fase del procedimiento legislativo que se traduce en la aprobación de la ley por parte de los órganos legislativos. Si se debiera aceptar esta construcción, el reenvío al tratado no operaría en la fase de formación de la voluntad de las cámaras sino en una fase ulterior: la de la promulgación o publicación de la ley. Pero como es fácil comprender, la tesis que afirma que el contenido del tratado, aunque extraño a la formación de la voluntad de las cámaras, venga igualmente a adquirir relevancia en el procedimiento legislativo, encuentra graves objeciones.⁵ Si, como afirma la doctrina dominante, la función de la promulgación y *a fortiori* de la publicación es la de documentar o certificar la voluntad que ha sido manifestada efectivamente por las cámaras, la tesis que antes señalábamos sólo puede ser sostenida si se sobreentiende que la orden de ejecución tenga sustancialmente la función de utilizar la

⁵ *Cfr.*, sobre los problemas relativos a la promulgación, la amplia exposición de Bartholini, *La promulgazione*, Milán, 1955, spec., pp. 511 y ss. Para la identificación de las fases del procedimiento legislativo *cfr.* Galeotti, *Contributo...*, cit., pp. 54 y ss.

promulgación o publicación de una norma que no resulta de la manifestación de voluntad de las cámaras, sino de un elemento extraño a ellas, que está representado precisamente por el tratado al que se refiere la orden de ejecución.

Por esta vía se llegaría a configurar la orden de ejecución como una autorización para promulgar el texto del tratado en los términos en los que éste está unido a la orden de ejecución. Esta construcción es insostenible lógicamente. Si la orden de ejecución fuese en realidad una ley de autorización, debería seguir el *iter* de todo proyecto de ley y debería por tanto ser promulgado y publicado antes de que el presidente de la República pudiera considerarse autorizado para promulgar el texto del tratado.

Además, dado el carácter rígido de la Constitución, para atribuir al acto de promulgación un objeto distinto del que le atribuyen las normas constitucionales que regulan el procedimiento legislativo —que es el texto votado por las Cámaras—, sería necesario adoptar esta hipotética ley de autorización con un procedimiento de revisión constitucional.

Se trataría, por tanto, no tanto de una autorización para el ejercicio de una competencia ya existente, sino más bien, de la atribución de un poder nuevo, sólo posible mediante la revisión del texto constitucional. La orden de ejecución, en lugar de representar ese dúctil instrumento de adaptación al derecho internacional que ha sido creado por nuestra práctica parlamentaria, debería ser emanada necesariamente con el complicado y largo procedimiento de revisión constitucional. Esta consecuencia resulta verdaderamente excesiva. Las dudas sobre la constitucionalidad de la orden de ejecución se pueden suscitar tal vez, pero, como veremos, desde una perspectiva distinta a la que hemos aludido.

Excluido así que el contenido del tratado sea extraño al proceso de formación de la voluntad de las cámaras, cae toda razón para sostener que, en el momento en que es emanada por el parlamento, la orden de ejecución se exterioriza o comporta en forma distinta a la de la ley de ejecución. En cuanto manifestaciones de la voluntad del parlamento, tanto una como otra permanecen sometidas a las disposiciones constitucionales que regulan la elaboración de las leyes relativas a los acuerdos internacionales. En particular, al régimen establecido para las leyes de autorización, si a estas últimas se asimilan, como se debería pensar, las leyes de ejecución de tratados internacionales.⁶

⁶ Miele, *La costituzione italiana...*, cit., p. 59. La Constitución establece un régimen especial para estas leyes de autorización, en el que excluye que puedan ser aprobadas por las comisiones actuando en sede deliberante o legislativa (artículo

Conviene precisar que así como el legislador puede reenviar al texto del tratado, al dictar la orden de ejecución, así también puede tomarlo en discusión o aprobar un texto que no se corresponde con el ratificado, ya sea porque el texto anexo a la orden de ejecución resulte privado de algunas disposiciones en cambio, figuran en el texto que ha sido objeto de la ratificación, ya sea que, en cambio, haya sido desarrollado o integrado con normas que el parlamento añade a la pura y simple fórmula de la orden de ejecución.

Esta última hipótesis merece una atención particular. La orden de ejecución, al igual que el procedimiento automático establecido en el artículo 10, presupone que las normas internacionales a las que se debe dar aplicación en el ordenamiento interno sean tales que, como se suele decir, se puede deducir el contenido de normas internas correspondientes a ellas.

Por tanto, los procedimientos de adaptación especial no se pueden utilizar para normas internacionales incompletas en sus propios elementos estructurales.⁷ Para que éstas sean aplicadas en el ordenamiento interno es preciso que sean desarrolladas y completadas por el órgano competente para emanarlas según el contenido que ostenten tales normas.

Consideremos la hipótesis de un tratado que contenga, junto a algunas disposiciones completas y por tanto susceptibles de ser aplicadas a través de la orden de ejecución, principios directivos que deban ser desarrollados con normas internas. Si el legislador, en este caso, pre-

72, apartado 4), o derogados mediante *referendum* (artículo 75, apartado 2). Para establecer si estas disposiciones pueden extenderse a las leyes de ejecución de tratados, es necesario comprobar cual sea su *ratio*. La prohibición de aprobación en comisiones se refiere obviamente a proyectos de ley que puedan revestir una importancia política particular, y sobre los que por tanto, es oportuno que se pronuncie el *plenum* de la asamblea. La exclusión de las leyes de autorización del ámbito de aplicación del referéndum derogatorio puede explicarse con base en la consideración de que no representan normas en sentido material, o que aquí se ha querido evitar una interferencia del cuerpo electoral en los asuntos relacionados con la política internacional. La solución del problema que hemos apuntado en el texto debería ser por tanto positiva en lo que se refiere a extender a los medios de ejecución la previsión de una abrogación en sede de comisión a las facultades legislativas plenas. Más problemática, en cambio, es la solución del otro problema: debería ser positiva, si se acepta la tesis por la que la ley de ejecución permanece sustraída al referéndum en cuanto la interferencia con la relación de los asuntos internacionales se verifica en el plano de la ejecución en la misma forma en que el de la creación de un tratado o de las obligaciones internacionales conexas del Estado. *Cfr.* Fabozzi, *op. cit.*, p. 144, nota 14.

⁷ Sobre este punto, la doctrina es unánime. *Cfr.*, por todos Perassi, *Lezioni...*, cit., p. 31, en nota; Ago y Morelli, *op. loc. ult. cit.*; Mortati, *Istituzioni* (5)... , cit., p. 972.

tende utilizar la fórmula de la orden de ejecución para adaptar el ordenamiento interno al tratado, es preciso que, junto a la cláusula ejecutiva, y a la que normalmente se concreta el contenido de la orden de ejecución, provea a desarrollar las disposiciones del tratado que, siendo incompletas, no se prestan a la adaptación mediante el procedimiento especial. A esta hipótesis podría equipararse aquella en la que las disposiciones del tratado sean tales de poder ser aplicadas inmediatamente en el ordenamiento interno, pero que, sin embargo, el legislador decida insertar en el acto que contiene la orden de ejecución otras normas, dirigidas, por ejemplo, a facilitar la tarea del intérprete y a coordinar el texto del tratado con una o varias normas o con uno u otro sector de la legislación interna. Se trata de ver si, en esta última hipótesis, las dos figuras de adaptación, aunque coincidan, permanecen distintas conceptualmente o si, en cambio se tenga, por así decirlo, una hibridación de los dos tipos. La duda se plantea en cuanto el legislador no se haya limitado a establecer la orden de ejecución, sino que también haya pretendido modificar el texto del tratado añadiendo o sustituyendo, en todo o en parte, un mecanismo ordinario de ejecución.

No se podría objetar que, en la medida en la que el acto dictado por el legislador se separe del texto del tratado, estaríamos fuera de la hipótesis de la adaptación, entrando en cambio en la hipótesis opuesta de la violación de la norma internacional.

La objeción no sería válida, en primer lugar, en los casos en los que el parlamento no haya establecido ninguna norma contradictoria con el tratado, sino que se haya limitado a reproducir algunas de las normas de éste o las haya desarrollado sin modificar su contenido.

Pero, en segundo lugar, admitiendo por un momento que la objeción se encuentre correctamente fundada, invirtiendo los términos en los que puede plantearse la hipótesis considerada por la que el legislador añade sólo en parte el contenido del tratado introduce normas que contrasten con él, no sirve para excluir que la orden de ejecución se comporte siempre, e incluso por respeto de las disposiciones que permanecen como conformes al texto del tratado, como una figura distinta, se podría decir, del tipo de adaptación en el que se concreta normalmente. Aquí, en efecto, el contenido de la orden de ejecución debe extraerse en forma negativa y por exclusión eliminando las disposiciones que, aunque insertas en el texto de la ley, se apartan del tratado al que el legislador se refiere. Y esto significa, a nuestro juicio, que el procedimiento de adaptación no se comporta en este caso como un reenvío puro y simple ni se adhiere sin reservas al texto del tratado. Así, en cambio,

ocurriría, al menos según la doctrina dominante, si se tratase de una pura y simple orden de ejecución. En efecto, el legislador ha condicionado la adopción de ciertas disposiciones del tratado al rechazo de otras. De ello se deduce que la manifestación de voluntad del Poder Legislativo, incluso en la parte en que resulta conforme con el contenido del tratado, implica en esta hipótesis un proceso psicológico distinto del que se tendría si el legislador hubiera recurrido simplemente a la fórmula de la orden de ejecución.

4. *Examen de las opiniones formuladas en torno a la función de la orden de ejecución*

Los razonamientos formulados hasta aquí sirven para precisar qué configuración jurídica deba darse a la orden de ejecución. Aunque la doctrina concuerda en afirmar que constituye una técnica de adaptación distinta, por una parte, del procedimiento ordinario, y, por la otra, del procedimiento de adaptación automática, sin embargo, sigue subsistiendo una larga divergencia de opiniones acerca de la exacta determinación de la función propia de la orden de ejecución. Según algunos autores se trataría de un acto legislativo en sentido sustancial, es decir, de un acto por el cual el legislador establece, aunque sea indirectamente, las normas necesarias para la ejecución del tratado al que la orden de ejecución se refiere.⁸

Otros autores, en cambio, configuran la orden de ejecución como una norma sobre la producción, advirtiendo que también puede ser considerada como un acto de producción jurídica, es decir, acto de legislación material en el sentido a que antes nos hemos referido. La afirmación de que la orden de ejecución puede ser configurada al mismo tiempo como acto de legislación o como acto que establece una norma sobre la producción (la cual, a su vez, regularía la inserción de las normas de adaptación), ha sido defendida explícitamente por la doctrina a la que se debe la elaboración del esquema conceptual de la norma sobre la producción automática.⁹ Hemos de precisar en seguida que la *posi-*

⁸ Morelli, *Nozioni...*, cit., p. 87.

⁹ Perassi, *Lezioni...*, cit., p. 34 en nota. Sperduti (*La produzione di norme...*, cit., p. 50) configura la orden de ejecución como una norma sobre la producción automática, aunque advierte que se distingue, dentro de la categoría más amplia de las normas sobre la producción, por algunas características: la orden de ejecución efectuaría, así, una conexión entre el ordenamiento internacional y el ordenamiento interno intermedia entre la conexión ocasional y la conexión permanente, obtenida mediante otros tipos de adaptación. Sobre la posición de Sperduti, *vid.* Fabozzi, *op. cit.*, p. 32 (nota 62), 35.

bilidad lógica de calificar la orden de ejecución tanto como acto de legislación sustancial cuanto como una norma sobre la producción, se mantiene aún en el supuesto de conceptualizar la orden de ejecución en el sentido, según nosotros más correcto, de que ésta reenvía a los hechos de producción del ordenamiento llamado. Finalmente, según otras construcciones, la orden de ejecución permanece extraña al proceso de formación de la norma de ejecución del tratado, por lo que tendría como objeto el de autorizar la emanación de las normas de adaptación (en cuyo caso sería ley en sentido solamente formal) o de consentir que éstas desplieguen sus propios efectos.^{9 bis}

^{9 bis} Recientemente, Fabozzi (*L'attuazione...*, cit.) ha creído deber abandonar el concepto mismo de “producción de las normas de adaptación” en consideración a lo que describe como aporías características de las construcciones “productivísticas”, en la construcción teórica de la orden de ejecución. Traslada el momento de “transformación” de las normas internacionales del plano de la producción de las normas internas de adaptación al plano de las operaciones conceptuales que debe desarrollar el intérprete (*op. cit.*, pp. 54 y ss.). Fabozzi designa la orden de ejecución como “norma de ejecución” o “norma de actuación” (*cf.* pp. 59 y ss.). En el esquema de ésta —entendida tal norma como juicio— el supuesto de hecho vendría constituido por las situaciones jurídicas subjetivas internacionales que dimanaran del tratado y el efecto por el deber “o la facultad” de los órganos del Estado de desarrollar determinadas actividades para cumplir lo que dispone la norma de ejecución. Las normas del tratado, en consecuencia, no serían aplicables directamente por obra de la norma de ejecución sino que constituirían el parámetro “para determinar cuál debe ser la actividad a desarrollar en cumplimiento de la norma de ejecución” (*op. cit.*, p. 62).

La norma de actuación, así concebida, llevaría en sí misma la prescripción de un comportamiento “aunque en términos generales y no específicos”: el “contenido preceptivo” de la norma no sería variable en el tiempo, sino que “serían variables” el contenido de las situaciones jurídicas subjetivas internacionales y consiguientemente “las actividades concretas” que para observar la norma de actuación en su *referencia inmutable* a todas las situaciones jurídicas que dimanaran de un tratado considerado en forma individual, deben realizar los órganos del Estado”, *op. cit.*, p. 68 (cursivas nuestras). Limitándonos a estas últimas precisiones, que pretenden declaradamente distinguir el esquema que propone Fabozzi de otras tesis de la doctrina y al mismo tiempo se formulan como objeción insuperable contra las soluciones “productivísticas”, nos parece que, en estos términos, los problemas a los que responden las soluciones criticadas por Fabozzi son eludidos más que resueltos. No creemos, precisamente, que puede considerarse logrado el apreciable esfuerzo del autor para justificar la renuncia al concepto de “producción” y eliminar la necesidad, en un plano normativo y sustancial, de normas internas y *producidas*. En efecto, ¿qué otra cosa puede significar que permanezca “inalterado” el “contenido preceptivo” de la norma de actuación —es decir, las situaciones jurídicas subjetivas (deberes o facultades) que Fabozzi indica como *efecto* del supuesto de hecho “norma de actuación” —mientras varían las “actividades concretas” que, en respeto de la norma de actuación, deben desarrollar los órganos del Estado, sino precisamente, que en relación a las variaciones del tratado surgen *nuevas obligaciones* (o *nuevas facultades*) para los órganos del Estado? No nos parece que las “actividades concretas” a que se refiere Fabozzi pueden ser concebidas como meras

Ninguna de las tesis con la que se pretende excluir la orden de ejecución del proceso constitutivo de las normas (internas) de adaptación al

actividades materiales sin una calificación formal que las eleve a comportamientos subsumibles en la ley. Tal calificación no puede derivar del “contenido preceptivo” de las normas de actuación, dada la genericidad que Fabozzi le atribuye. A nuestro juicio, será siempre necesario referirse, por tanto, a tal fin, a *nuevas* y distintas valoraciones normativas que se desarrollan en relación con el cambio de las situaciones relevantes internacionalmente (supuesto derecho de la norma de actuación). “El deber” o la “facultad” (que según Fabozzi, constituyen el efecto de la norma de actuación) se agotan lógicamente en sí mismas; y, como toda calificación jurídica, no pueden tener en sí la eficacia de dar lugar *automáticamente* a nuevas consecuencias jurídicas. (La objeción es, evidentemente, análoga a las que ya opusimos a la tesis de la norma sobre la producción automática de la que —como Fabozzi señala (*op. cit.*, pp. 68-69)— deriva directamente la construcción de la “norma de actuación”, llevando a las consecuencias lógicas más extremadas la idea del paso del plano de la producción de las normas al de la interpretación.)

Cualquiera que sea la validez del concepto de situación jurídica, concepto relativo como afirma el propio Fabozzi (*op. cit.*, pp. 36-37, nota 73), debe reconocerse que en su esencia formal una situación jurídica subjetiva no es otra cosa que la articulación de la norma, cuando esta última —como a veces suele decirse— se subjetiviza. Resulta evidente que en toda situación de “deber” o de “facultad” aparece siempre y en todo caso ese paradigma formal que le es propio. Sin embargo no es evidentemente esta comprobación la que nos es útil cuando se trata de clasificar sistemáticamente el *contenido* de las calificaciones, es decir, el dato sobre el que debe ejercitarse la elaboración, obra del jurista, y del que nacen las categorías dogmáticas. Toda la calificación subjetiva nace en relación con una situación de hecho que representa su presupuesto y asume un determinado contenido que constituye su presupuesto. (Cfr., por ejemplo, Giuliano, *I diritti e gli obblighi degli Stati*, Padua, 1956, p. 11). Desde esta última perspectiva no se puede afirmar ciertamente que sea *el mismo* deber o *la misma facultad* la que permanece invariable aunque cambie su contenido. Ahora bien, conseguido el esquema que propone Fabozzi, se podrá afirmar que las “actividades concretas” que los órganos del Estado deben desarrollar para respetar la norma de actuación (actividades que, como hemos visto, varían según el autor como consecuencia de las mutaciones de las situaciones jurídicas internacionales, que constituyen el supuesto de hecho de la norma de actuación) resultan “obligadas” o “facultativas” en tanto en cuanto la situación de hecho que establecen y que realiza una variación de la situación existente anteriormente, corresponden a la previsión de una *norma*: norma que, justamente, determina el contenido de las situaciones jurídicas subjetivas y que no podrá ser “la norma de actuación” considerada en sí misma, dada la no especificidad de su contenido preceptivo que le atribuye Fabozzi. Esta última constituirá un *presupuesto* de la determinación del contenido de las *nuevas* situaciones jurídicas subjetivas que surgen, en relación con las variaciones de las situaciones relevantes internacionalmente, por obra de *nuevos* valores normativos (valores normativos que se producen en el ordenamiento interno y adaptan este último a las variaciones del tratado). No es necesario añadir que las afirmaciones precedentes se encuadran en una perspectiva general diversa de la que presupone Fabozzi. No podemos, en efecto, compartir las afirmaciones de este autor sobre la “inoportunidad de recurrir a las hipótesis de trabajo de la producción de normas de adaptación”, ya que no creemos justificada la convicción (cfr. Fabozzi, *op. cit.*, p. 55, n. 127) de que deba llevar a excluir la producción de normas y la necesaria infracción de una

tratado es convincente. Afirmar que la orden de ejecución es ley en sentido solamente formal¹⁰ se fundamenta sobre la presunción (que, como

operación conceptual interpretativa que se introduce entre el acto normativo y las normas producidas. En efecto, el contenido de tal operación no puede ser distinto aquí de la comprobación de cualquier valor normativo, que constituye la sustancia y el límite de toda interpretación; pero cosa distinta es interpretar y crear valores jurídicos. Fabozzi ha afirmado exactamente (*op. cit.*, p. 54) la conexión que existe entre la producción de las normas internas, que se corresponden a las normas externas llamadas, y en principio de la subordinación del juez a la ley (*supra*, pp. 47-48 en nota; *infra.*, pp. 187, 199). Debemos añadir de inmediato, que no basta oponer a tal principio "una mayor libertad" (del intérprete) frente al texto "normativo" para con ello abandonar definitivamente la teoría que ve en la transformación de la norma externa una modificación apreciable en el plano normativo existencial y no en el de las operaciones conceptuales del intérprete. Probablemente la distinta "hipótesis de trabajo" a la que se inclina Fabozzi, parte del equívoco, que a menudo pasa inadvertido a las doctrinas a las que él se une, existente entre el valor y la función del "texto" en la doctrina de la interpretación que, sin excesivas distinciones viene considerada como "legalista". Pero aquí la investigación se complica en forma evidente ya que llega a uno de los aspectos esenciales de la metodología jurídica. En este lugar no podríamos ni siquiera intentar establecer unas premisas muy generales para justificar el punto de vista que nos parece acertado. Sólo queremos añadir que la revolución contra el "texto" que se aprecia en algunas orientaciones recientes corre el riesgo de convertirse en una "revolución inútil" y no sólo porque las exigencias que se proclaman de particularidad y concreción no eliminan la abstracción propia de toda valoración en términos de *regularidad* —propia de toda valoración *sub specie juris*— sino también y sobre todo porque la contraposición polémica entre "texto" y "norma" sólo aparece justificada para aquellas soluciones que identifican norma y fórmula verbal (identificación que ahora necesariamente en toda construcción *voluntarista* de la ley). Pero no tendría ningún apoyo, por ejemplo, en la concepción que busca la racionalidad implícita en el sistema jurídico positivo —del que la interpretación realiza una explicitación sin salir del sistema mismo (a este propósito deben ser siempre consideradas las claras precisiones de Bobbio, *L'analogia nella logica del diritto*, Turín, 1938, spec. pp. 135 y ss.)— sin que por ello caigamos en la afirmación de la creatividad de la interpretación y repudiamos la subordinación del juez a la norma. Pero por ser fieles a la cuestión que nos interesa directamente, nos urge poner de relieve que las premisas metodológicas sobre la interpretación de las que quiere partir Fabozzi, son, por así decirlo, desproporcionadas para los fines de la solución del problema específico de la legitimidad del concepto de normas de adaptación. Y esto porque, de toda norma, incluso de la que se construye sobre el texto emanado por el legislador se puede decir en un cierto sentido, que no existe en un determinado momento temporal, y que el nacimiento de la norma puede ser "puntualizado" en un momento determinado en el sentido, más precisamente, de que la norma, como tal norma "vive sólo en el momento en que se aplica" y que la norma es siempre y sólo formulada en forma interpretativa y en función de su aplicación; y, en fin, no existe más que en su aplicación (así lo escribe Ascarelli, *Problemi giuridici*, I, Milán, 1959, pp. 140-154): no se ve por tanto qué utilidad puede tener, a los fines considerados, aceptar una visión general que niega legitimidad a la tesis tradicional imputándole el error de "la visión de un orden normativo existente y operante independientemente de la obra del intérprete llamado a aplicarlo" (*vid.*, sobre estos temas, Ascarelli, *op. ult. cit.*, p. 145, n. 11).

¹⁰ Según Mortati (*Istituzioni* 4... , cit., p. 506), la ley con la que se dicta la

se ha dicho, es difícilmente aceptable) de que el parlamento al utilizar la fórmula “que se dé plena y entera ejecución al tratado”, no pretende

orden de ejecución tiene carácter de ley formal (“ya que autoriza”, como precisa este autor en *Istituzioni* (5)..., pp. 560-561, “el ejercicio de una actividad propia del ejecutivo”). Si hemos entendido correctamente el pensamiento de este ilustre autor, la ejecución de los acuerdos internacionales es competencia del poder ejecutivo, aunque con el requisito de una doble autorización parlamentaria: la autorización para ratificar el tratado, según lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución, y otra y distinta resolución de autorización, que tendría como “objeto” la orden de ejecución. Si esto es así, cuando la autorización para ratificar y la orden de ejecución del tratado fuesen emanadas en el mismo acto, tendríamos una acumulación en su seno de dos leyes formales. Ya hemos señalado en otro sitio (*supra*, pp. 111-112) las reservas que, a nuestro juicio, pueden formularse sobre la posibilidad de reducir la orden de ejecución al esquema del acto de autorización. Aquí conviene poner de relieve, cómo, en nuestro sistema constitucional, no existe ninguna norma de la que resulte que la ejecución del acuerdo internacional —siempre que las normas contenidas en él sean incompatibles con la legislación vigente y, por tanto, sea necesaria la emanación de normas internas que adapten el ordenamiento legislativo al contenido del tratado— sea competencia (aunque, como parece suponer Mortati previa autorización parlamentaria) del poder ejecutivo, con derogación explícita de la norma constitucional (artículo 70) que atribuye la función legislativa, en forma general a las Cámaras. Una vez excluido que la ejecución legislativa de los tratados internacionales quede reservada al Poder Ejecutivo cae necesariamente el presupuesto para poder distinguir la orden de ejecución de la ley, de la que, según Mortati, vendría a constituir el objeto. La opinión según la cual la orden de ejecución es un acto de mera autorización, necesario pero no suficiente todavía para producir la adaptación del ordenamiento interno al tratado, parecería encontrar apoyo en una orientación de la jurisprudencia —por lo que se me alcanza aislada— que ve en el tratado internacional una *res inter alios acta*, incluso cuando haya sido dictada la orden de ejecución, conectando así a esta última el solo efecto del cumplimiento de una obligación internacional del Estado, sin ninguna otra eficacia desde el punto de vista interno. Se trata de afirmaciones incorrectas. (Cfr. en efecto, las observaciones críticas de Marazzi, “Norme direttive e norme precettive nel processo di adeguamento alla convenzione di Ginevra sulla circolazione stradale”, en *FP*, 1956, I, pp. 1041-1042, y las sentencias allí citadas.

En consecuencia, el acto de las Cámaras con el que se dicta la orden de ejecución es un acto legislativo en sentido sustancial, aunque resulte formulado en forma elíptica. Esto salvo que, apoyándonos en la contraposición entre “acto” y “norma” como fenómenos distintos, no consideremos la ley en la que se contiene la orden de ejecución como una figura de acto normativo que resulta de una declaración de voluntad del legislador (cfr. Morelli, *L'adattamento...*, cit., p. 15), y por tanto prevista de la forma de ley sin que, sin embargo, se acompañe a tal acto el establecimiento de una norma. La separación entre acto y norma existiría, aquí, en cuanto que el contenido normativo del acto con el que se emana la orden de ejecución no ha sido formulado directamente por el legislador, sino que debe ser deducido o extraído del tratado al que se refiere la orden de ejecución por obra del intérprete. La concepción de acto y norma como distintos componentes del acto normativo es utilizada generalmente en las construcciones dogmáticas de la doctrina ius publicista: véase, recientemente: Crisafulli, *Atto normativo*, cit., p. 239; Kelsen, *Contribution à la théorie du traité...*, cit., pp. 253 y ss. (con referencia a la adhesión de nuevos estados parte al tratado abierto) e *Principles...*, cit., p. 322,

realizar directamente la transformación de las normas contenidas en el acuerdo, sino autorizar simplemente la inserción en el ordenamiento

que indica la doctrina dominante confundir la norma objetivada y el acto de creación del derecho, advirtiendo que la identificación de tales conceptos se debe, en el derecho interno, al presupuesto erróneo de que la convención sea un acto meramente ejecutivo y, en el derecho internacional, al dogma de la soberanía, del que derivaría la tendencia, todavía muy difundida, entre los dualistas, de conectar el nacimiento de las normas internacionales, especialmente de las normas convencionales, a manifestaciones de voluntad de los Estados. En otro sitio (*El tratado...*, cit., pp. 29-30), el mismo Kelsen se manifiesta “la ambigüedad de los términos, la convención y el tratado que significa a la vez el procedimiento de creación de una norma y la norma creada por tal procedimiento”. Cfr. Gueli, *La corte costituzionale*, Catania, s.d., p. 28, que distingue entre norma y acto a propósito de los vicios de la ley; y, en la doctrina administrativista, las tentativas que intentan distinguir conceptualmente el acto administrativo de la relación que establece ese mismo acto. Véase, por ejemplo Fleiner, *Les principes généraux du droit administratif allemand*, París, 1933, pp. 123, 124 (nota 1) (con referencia a las relaciones entre administración pública y particulares); Zanobini, *Diritto amministrativo*, I, cit., p. 318, quien, al tratar de la invalidez sobrevinida del acto administrativo, precisa: “la supervivencia de hechos nuevos no puede influir sobre la validez del acto, sino sólo sobre la regularidad de la relación que ha tenido origen en él” (en general sobre la distinción entre acto y relación negocial, Crisafulli, *op. loc. ult. cit.*).

Sin embargo, no parece que la doctrina haya intentado nunca excluir el carácter legislativo, en sentido sustancial, del acto con el que se dicta la orden de ejecución, por el simple hecho de que el contenido normativo de tal acto resulte formulado en forma sólo indirecta por el legislador. La ley que contiene una orden de ejecución viene más bien contrapuesta, en cuanto acto material de legislación, a la categoría de la norma sobre la producción, entendida como norma instrumental. Y ello no sólo por quien rechaza la inclusión de la norma que dispone la adaptación en el esquema, cualquiera que sea su configuración, de la norma sobre la producción. (Miele, *La costituzione...*, cit., pp. 15, 17), sino también por aquel sector de la doctrina que recurre al concepto de normas sobre la producción para describir la naturaleza del procedimiento de adaptación automática (Morelli, *op. loc. ult. cit.*). Debe añadirse que, ya bajo la vigencia de la Constitución de Weimar, la doctrina alemana había considerado que el consentimiento del órgano legislativo, previsto por el artículo 45.3 para la conclusión de tratados que implicaba modificaciones de la legislación federal, era un acto de legislación en sentido sustancial, condicionado en forma suspensiva a la conclusión del acuerdo: supuesto de hecho análogo, sino idéntico, al que resulta en nuestra práctica de la acumulación de la resolución de autorización y de la orden de ejecución: *vid.* Mieck, *Die Anerkennung der Regeln des Völkerrechts im Sinne des Artikel 4 der Reichsverfassung* (diss. Heidelberg) s.d., pp. 70 y ss. (*vid.*, sin embargo, las críticas dirigidas a esta construcción por el mismo Mieck (*op. loc. cit.*), que considera el consentimiento del Parlamento como un acto de reconocimiento, expresado en una forma particular e idóneo para incluir el tratado, objeto de la autorización parlamentaria, en el ámbito del mecanismo de adaptación automática —a las normas internacionales generalmente reconocidas—, establecido por el artículo 4 de aquella Constitución. Véanse, también, las afirmaciones críticas de Quadri (en la recensión a Dahm, *Volkerrecht*, cit., p. 400), según el cual la recepción del derecho internacional se produciría automáticamente, prescindiendo de un reconocimiento expreso; *cfr.* también de Quadri, *Diritto internazionale pubblico* (3), cit.,

interno de las mismas por obra de otros órganos.¹¹ De otra parte, rebajar la orden de ejecución al nivel de mera condición de eficacia de las normas ejecutivas del tratado, podría hacerse sólo admitiendo que el contenido normativo del tratado se encuentre incorporado en una regla de derecho interno antes de que el legislador intervenga para establecer las normas de ejecución del mismo. Excluyendo que la producción de las normas de adaptación pueda conectarse al acto con el que el parlamento autoriza a la ratificación del tratado y que, obviamente, no es un acto legislativo, la opinión que examinamos no puede justificarse sino sobre la base de que el dispositivo de adaptación automática que establece el artículo 10 se refiera también al derecho internacional convencional. Pero ello, se revela como carente de fundamento cuando se acepte la opinión dominante según la cual el ámbito del mencionado artículo 10 es únicamente el del derecho internacional general. De ello deberemos ocuparnos enseguida. Aquí nos queda por precisar si la orden de ejecución deba ser considerada como un acto legislativo en sentido

p. 73 y bibliografía citada allí. La tesis de Quadri resulta apoyada por el hecho de que el artículo 25 BGG, que se refiere a la adaptación del derecho interno a las normas internacionales, se separa de la fórmula de Weimar al excluir cualquier referencia al reconocimiento de las normas de derecho internacional general, al que se refiere. Sobre la divergencia entre el artículo 25 BGG y el artículo 4 de la Constitución de Weimar, *vid.* Gross, *Volkerrecht und Aussenpolitik nach dem Bonner Grundgesetz* (tesis doctoral Mainz) s.d., p. 61.

¹¹ Se podría afirmar también que el legislador, cuando dicta una orden de ejecución, no emana directamente normas de ejecución del tratado sino que se limita a delegar al Poder Ejecutivo la potestad de emanarlas. En tal sentido se orienta la doctrina que ve una figura de delegación implícita en las leyes de autorización para la ratificación de tratados, a las que se refiere el artículo 80 de la Constitución (Balladore, Pallieri, *Diritto costituzionale* (6), Milán, 1959, pp. 238-239; *cfr.* Salvioi, *Qualche riflessione...*, cit., p. 386 spec. nota 2; para quien la ley de autorización debe construirse, más que como una delegación implícita del legislativo al ejecutivo, como una emanación anticipada de las normas de ejecución del acuerdo, es decir, como un acto legislativo en sentido sustancial; Salvioi pone de relieve, sin embargo, que su tesis y la de la delegación implícita conducen sustancialmente al mismo resultado). Contra Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale* (5), cit., p. 346; Mortati, *Istituzioni* (5)..., cit., p. 561, nota 1, en el sentido de que la tesis de la delegación implícita sólo podría admitirse si se supone que el constituyente ha configurado varias formas de delegación legislativa, lo que en cambio excluye este autor que atribuye carácter exhaustivo a las disposiciones del artículo 76 en cuya virtud la validez de la ley de delegación resulta condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos; Venturini, "Competenza a ratificare i trattati e competenza ad emanare norme giuridiche interne in esecuzione di impegni internazionali", en *RDIn.*, 1953, p. 203. La aplicación de la figura de la delegación fuera del artículo 76 de la Constitución ha sido tomada en consideración con una parte de la doctrina en relación con las potestades de amnistía y de indulto; *vid.* sobre esto Mortati, *op. ult. cit.*, pp. 605-606.

sustancial o bien como un acto que establece una norma sobre la producción, cualquiera que sea la configuración que ulteriormente le demos. Además, si es o no sostenible la opinión que quiere reconducir la orden de ejecución indiferentemente a uno u otro de estos esquemas.

Para plantear y resolver correctamente la cuestión es preciso advertir que, desde el punto de vista lógico, no es susceptible de una solución unívoca. Según el modo en que se formule y la esfera de aplicación a la que sea destinada, la orden de ejecución asumirá una configuración distinta. El acto con el que se establece la orden de ejecución es normalmente un acto legislativo en sentido sustancial. En cambio, la orden misma puede ser enmarcada en la categoría de la norma sobre la producción, en aquellos casos en los que, como aclararemos de inmediato, el legislador haya pretendido adaptar el ordenamiento interno no sólo a las disposiciones contenidas en el tratado en el momento en el que la orden de ejecución entre en vigor, sino también a las variaciones que éstas pueden sufrir por obra de los hechos que el ordenamiento internacional considera idóneos para determinar el nacimiento, modificación o extinción de normas jurídicas. Cuando, en cambio, la orden de ejecución se limita a introducir las normas necesarias para la ejecución de un tratado, por así decirlo, históricamente individualizado, sin disponer nada acerca de la adaptación del ordenamiento interno a sus eventuales modificaciones, asume en sustancia la misma función de la ley ordinaria de ejecución de un acuerdo internacional. Se distinguirá de ésta exclusivamente por el hecho de que el legislador, con la orden de ejecución, utiliza el mecanismo del reenvío, con lo que establece indirectamente normas que en el caso del procedimiento ordinario debería desarrollar íntegramente.¹²

¹² En efecto, no parece que la orden de ejecución desarrolle la función de una norma sobre la producción cuando se limita a subordinar la eficacia de las normas que introduce en el ordenamiento interno a la simple entrada en vigor o extinción de las normas contenidas en el tratado al que se refiere. La aplicación de la figura de la norma sobre la producción también a este supuesto sería admisible en el caso de considerar que el legislador, al hacer referencia al tratado, considera los hechos de creación o extinción de las normas concebidas en aquél como idóneos para introducir en el ordenamiento interno las normas necesarias para que el tratado mismo reciba aplicación o cese de ser aplicado. Conviene preguntarse si el reenvío a los hechos de producción debe ser limitado lógicamente a la hipótesis en la que resulte claramente que el legislador toma en consideración un hecho del ordenamiento reenviado en cuanto idóneo para producir, por así decirlo, *una serie abierta* de normas también en el ordenamiento reenviante. Cuando el reenvío tiene por objeto sólo los hechos que abren y cierran la esfera de eficacia de las normas contenidas en el tratado, surge la duda de si la norma reenviante es, en realidad, una norma sobre la producción. La función típica de

Si las observaciones precedentes son fundadas, resulta claro que la orden de ejecución puede ser configurada lógicamente tanto como una norma sobre la producción cuanto como un acto de legislación; pero sin que pueda entregarse al arbitrio del intérprete la aplicación de uno u otro esquema.

La reducción de la orden de ejecución al esquema lógico de la norma sobre la producción o al del acto de legislación es posible sólo comprobando, caso por caso, cuál sea la esfera de aplicación que el legislador le ha pretendido asignar. Esto, sin embargo, con una advertencia: no parece que la doctrina, al construir jurídicamente la orden de ejecución, haya extraído las consecuencias lógicas de la observación ampliamente, e incluso generalmente, aceptada según la cual la potencialidad jurídica

la norma sobre la producción es la de atribuir al hecho objeto del reenvío la idoneidad, idoneidad que significa potencialidad o actitud del hecho mismo para renovar las normas existentes en el momento del reenvío. Si, por el contrario, el reenvío que efectúa la orden de ejecución a los hechos creadores o extintivos de las normas internacionales, prescinde de la idoneidad de esos mismos hechos para producir normas distintas de las que históricamente resultan comprendidas en el tratado al que la orden de ejecución se refiere, falta uno de los elementos característicos, y tal vez el elemento esencial de la norma sobre la producción. Así se explica la resistencia de la doctrina para subsumir dentro del esquema del reenvío a los hechos de producción, la adaptación o el reenvío a normas ya existentes en el ordenamiento reenviado en el momento en que el ordenamiento reenviante surge la norma que contempla la adaptación u opera el reenvío. El obstáculo lógico que se opone a la aplicación de la tesis de la norma sobre la producción a este caso deriva, a nuestro juicio, no tanto de la dificultad de admitir, para quien adhiere a la tesis de reenvío los hechos de producción, que aquí el ordenamiento reenviante ha pretendido prescindir de cualquier referencia a los hechos que han producido las normas objeto del reenvío, cuanto de otra consideración: si la norma sobre la producción toma en consideración los hechos que, en el ordenamiento reenviado, han producido en concreto normas ya existentes en el momento en que tal norma es establecida, sería preciso admitir que los hechos de producción, así reenviados, adquieren relevancia con independencia de la circunstancias que el ordenamiento reenviado continúe a considerarlos como hechos de producción también para el futuro, es decir, hechos idóneos para producir normas nuevas o para extinguir normas existentes. Piénsese, por ejemplo, en la extinción de una fuente normativa en el seno del ordenamiento reenviado: en tal hipótesis se debería pensar, que el hecho, que ha operado la producción o extinción de normas en el ordenamiento reenviado antes de que intervenga el reenvío por parte de un ordenamiento distinto, permanece fuera del ámbito de tal reenvío, porque ha venido a perder la calificación de hecho de producción en el seno de su propio ordenamiento. La extensión del esquema de la norma sobre la producción a este supuesto de hecho encuentra, por tanto, las dificultades que hemos señalado y otras que la doctrina ha mostrado, haciendo derivar, incluso, el rechazo de la categoría conceptual de la norma sobre la producción. Conclusión ésta que no podemos aceptar, por las consideraciones que hemos expuesto en el lugar oportuno (*Cfr.*, sobre esto Biscottini, *Osservazioni. . . , cit.*, esp. p. 448 *ed ivi* nota 2; *vid.* también *supra*. p. 79).

del acto en el que se contiene la orden de ejecución debe ser determinada en base a las reglas que, en nuestro ordenamiento, disciplinan los modos de producción del derecho. De esta posición deriva necesariamente que, también cuando la orden de ejecución emane del parlamento, encontrará los mismos límites a los que está sometida la ley formal en un régimen de Constitución rígida.¹³ Así, si el acto en el que

¹³ No parece que la doctrina haya advertido con claridad todas las consecuencias implícitas en la afirmación de que la norma sobre la producción pertenece al derecho público, o más rectamente al derecho constitucional (cfr. Morelli, *Elementi...*, cit., p. 23; Ago, *Lezioni di diritto internaz privato*, cit., p. 49, para una referencia a las consecuencias que derivan, en un determinado ordenamiento positivo, en la clasificación ya de las normas de reenvío, ya de las normas introducidas mediante reenvío, como normas de derecho público; Aguilar Navarro, *Derecho internacional privado*, Madrid, 1955, I, pp. 323-324). El problema de la relevancia que asume la calificación como pública de la norma de derecho internacional privado ha sido señalada por Quadri, *Lezioni di diritto internazionale privato*, Nápoles, 1951, (2), I, p. 294. Por lo que se refiere más de cerca a la orden de ejecución (la cual, como se ha dicho, puede revestir la calificación sólo si ha sido establecida con una ley constitucional), es significativo que llame la atención sobre las consecuencias de la opinión prevalente en esta doctrina Kelsen. Al examinar la tesis de Anzilotti que identifica la transformación del tratado mediante orden de ejecución por un procedimiento de producción jurídica, el ilustre autor observa (*La transformation...*, cit., p. 38 en nota): “Mais M. Anzilotti ne s'inquiète pas de savoir s'il est admissible, en vertu de la Constitution en question, que le gouvernement édicte des normes au moyen d'une simple publication dans le bulletin des lois”. En verdad, en nuestra doctrina, no se ha pensado nunca configurar la promulgación y publicación como procedimientos autónomos de producción jurídica sino que, todo lo más, se ha dudado si promulgación y publicación son requisitos necesarios para la transcripción de las leyes: en el sentido de que la promulgación y la publicación son elementos extraños al momento de formación de la ley, vid. Galeotti, *Contributo...*, cit., pp. 272, 283 y ss., 322 y ss.; cfr. Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, Palermo, s.d. (1949), p. 47; Marazzi, *Norme direttive e norme precettive nel processo di adeguamento della convenzione di Ginevra sulla circolazione Stradale*, cit., p. 1402 (nota 16). Se diría, por tanto, que la doctrina que ve en el orden de ejecución una norma sobre la producción (de las normas de adaptación al tratado), identifica el núcleo constitutivo de tales normas en el acto legislativo con el que se establece la mencionada orden de ejecución o bien en los hechos productivos de las normas convencionales; no, como parece suponer Kelsen en la publicación de la orden de ejecución o de las normas contenidas en el tratado. La posición de Kelsen se explica probablemente a la luz de la concepción por la que todos los actos que preceden a la entrada en vigor de la ley (y por tanto también la publicación) son indispensables igualmente para la perfección de ésta. Sobre la aceptación por Kelsen de tal concepción —la cual se manifiesta, también, en la construcción del fenómeno de la transformación y que más arriba hemos hablado— véanse las agudas afirmaciones de Galeotti, *op. cit.*, p. 272, n. 41 y citas allí contenidas.

El único autor, que en nuestra doctrina, ha percibido con claridad esta perspectiva es, por lo que nos resulta, Quadri cuando observa: “Ninguno de los escritores de esta corriente (*de la corriente que configura la norma de derecho internacional privado como norma sobre las fuentes o normas sobre la producción*)

se contiene la orden de ejecución ha sido emanado en forma de ley ordinaria, no es idóneo constitucionalmente para establecer una norma sobre la producción. Función de la norma sobre la producción es, en efecto, la de establecer un mecanismo de producción jurídica: sentado que nuestro sistema constitucional reserva la regulación de los mecanismos de creación del derecho al órgano de revisión constitucional, los procedimientos de producción jurídica forman, por así decirlo, un *numerus clausus* que sólo puede ser modificado o ampliado mediante una ley constitucional. Explicaremos mejor más adelante el significado de esta afirmación. La orden de ejecución, al contemplar las variaciones del tratado a ella ajeno, viene a conseguir, a escala más reducida, el mismo resultado práctico que obtendríamos si en nuestro ordenamiento se hubiera previsto un dispositivo de adaptación automática a

se plantea, sin embargo, las consecuencias de una calificación constitucional de las normas de derecho internacional privado... Admitida, en efecto, una tal calificación, el derecho internacional privado, en cuanto materia 'constitucional' debería tener en los distintos Estados un trato correspondiente por lo que se refiere sobre todo (en el caso de las constituciones rígidas) a los procedimientos para su modificación o derogación" (*op. ult. cit.*, p. 292) (cursivas nuestras). A pesar de que Quadri trate aquí de normas de derecho internacional privado, nos parece que sus manifestaciones mantienen todo su vigor también con referencia a la orden de ejecución. Quadri añade, aun, que las dificultades señaladas no tendrían razón de ser si, como él sostiene, no todas las normas sobre la producción jurídica pudieran ser adscritas a la Constitución en sentido material. En el concepto de derecho constitucional (o de materia constitucional) Quadri querría, en efecto, comprender no cualquier fenómeno de producción jurídica, sino exclusivamente las normas que tienen la función de organizar el poder legislativo, de individualizar los órganos encargados del ejercicio de tal poder. Una vez aceptado este concepto de materia constitucional permanecen fuera de él, de una parte, la autonomía a negociar de los particulares, que ciertos sectores de la doctrina configuran como un poder de carácter normativo; y, de otra, también la producción de normas mediante orden de ejecución, cuando se excluya que esta figura particular de la norma sobre la producción en la que, como se ha dicho, la orden puede subsumirse algunas veces la orden de ejecución, se dirige no sólo a regular el procedimiento de creación jurídica, sino también a alcanzar tal fin, a través de la instauración de una esfera de competencia legislativa y de imputación de la actividad normativa y necesaria para la ejecución del tratado a un sujeto o a un órgano determinado. Pero es justamente a este propósito que, a nuestro juicio, puede plantearse alguna duda sobre el fundamento de las consideraciones de las que Quadri hace derivar la imposibilidad de reconducir la entera categoría de la producción jurídica en el marco de la Constitución material. En efecto, como sabemos, la orden de ejecución contiene los elementos de una norma sobre la producción sólo cuando resulta configurada en forma tal de asumir, con referencia a un tratado individual, la misma función de una norma que disponga la adaptación automática del ordenamiento interno a los tratados. Ahora bien, mientras que no es fácil demostrar que el reenvío al derecho internacional consuetudinario o al derecho extranjero implique conferir o reconocer un poder al legislador del ordenamiento reenviado (*vid. supra*), esta tesis puede ser sostenida o justificada

los tratados. Pero conviene observar desde ahora que este problema, el de la aplicabilidad lógica de la figura de la norma sobre la producción a la orden de ejecución, es bien distinto de otro que generalmente olvida la doctrina; a saber, si la configuración de la orden de ejecución como una norma sobre la producción, lo que es intachable lógicamente en los casos y con los límites que hemos precisado, resulta o no compatible con el ordenamiento positivo. Dicho de otra forma, no existe a nuestro juicio ninguna duda sobre que la orden de ejecución puede configurarse como una norma sobre la producción; pero todo ello siempre que haya sido emanada por un acto provisto del mismo grado de

más fácilmente cuando se trate de definir la función de una norma sobre la producción que regule la adaptación del ordenamiento interno al derecho internacional convencional. Importa poco si a un tratado, considerado individualmente, o a todo el derecho internacional convencional. Como precisaremos mejor, tal norma sobre la producción puede ser interpretada en el sentido de que confiere, aunque sea implícitamente a los órganos titulares del *treaty making power*, el poder de introducir en el ordenamiento interno las normas necesarias para la ejecución del tratado (cfr. *supra*, p. 40 en nota; *infra*, pp. 425 y ss., nota 56; La Pégola, *Note sull'esecuzione...*, *cit.*, p. 7, nota 15). Si la orden de ejecución viniese a asumir las características sobre la producción, entendida en estos términos, terminaría por ampliar la competencia de un órgano determinado; en otros términos por imputar o atribuir un poder a un sujeto del ordenamiento constitucional. No se puede negar que, en tal caso, la orden de ejecución tendría naturaleza de norma constitucional, en caso si se quiere aceptar el significado restringido que Quadri atribuye a la noción de materia (y de norma) constitucional. Hay que preguntarse, además, hasta qué punto es aplicable a la hipótesis que hemos considerado el criterio en cuya virtud Quadri excluye, de la constitución material, algunos fenómenos de producción jurídica que otros autores querrían comprender en él. No es éste, el lugar más oportuno para profundizar en este problema. Nos limitamos a recordar que existe un sector de la doctrina opuesto a la tesis de Quadri para el cual la materia constitucional coincide con el conjunto de normas "que regulan la creación de las normas jurídicas generales, y en particular la creación de las leyes formales": así Kelsen, *Teoria generale...*, *cit.*, p. 126 (para un claro y penetrante análisis de los significados posibles del concepto de constitución en el sentido material o de materia constitucional, *vid.* Guarino G., "Materia costituzionale, costituzione materiale, leggi costituzionali", en *DG*, 1948, pp. 36, 39-40, 45; sobre el problema en general De Simone, *Lineamenti per una teoria su materia e norme costituzionali*, Milán, 1953, esp. pp. 33-34, 43, 49 y ss.). Debe añadirse que Quadri considera que la opinión que defiende que las fuentes del derecho y las normas sobre las fuentes pertenecen necesariamente al derecho constitucional es un residuo o un resultado de la concepción, totalmente superada que "repudiada al dominio del hecho todo lo que no era representable como mandato estatal emanado por los órganos legislativos, como manifestación imperativa de la voluntad del Estado" (*op. cit.*, p. 293). Permítasenos señalar que la extensión del concepto de producción jurídica a actos que resultan no ya del ejercicio de un poder de imperio sino de la autonomía de los particulares reconocida y tutelada por el ordenamiento, encuentra su justificación más coherente precisamente en la teoría gradualista del derecho, la cual, según resulta de la definición kelseniana que más arriba hemos recogido, lejos de confinar la noción de acto crea-

eficacia que la norma constitucional (y, por ello, sea idóneo para regular los procedimientos de creación del derecho) y mientras sea posible comprobar que la orden de ejecución hace referencia al tratado como fuente de producción de normas nuevas y ulteriores respecto a las que forman el contenido normativo de éste en el momento de entrada en vigor de la orden de ejecución misma.

Como se señaló anteriormente, es misión del intérprete comprobar si el acto que contiene la orden de ejecución satisface este doble requisito y se comparta como una norma sobre la producción o, en cambio, si carece de ellos y debe ser reconocido por tanto como idóneo para producir sólo los efectos de un acto legislativo ordinario. En las páginas siguientes se consideran los criterios que nos parece pueden ser utilizados para tal fin.^{13 bis}

tivo del derecho en la norma abstracta o en el mandato jurídico estatal, ha ampliado la serie jerarquizada de actos normativos hasta incluir el negocio privado (de teoría “pan-normativa” habla, en efecto, Giannini M. S., *Il decentramento nel sistema amministrativo*, en *Problemi della Pubblica Amministrazione*, Bolonia, 1958, I, p. 169, con referencia a la posición de la escuela vienesa). Prescindimos, por exceder de los límites de nuestra investigación de hacer referencia a las discusiones, especialmente de la doctrina americana, que tratan de determinar si la constitucionalización del principio de la autonomía negocial —que normalmente se basa en la llamada *contract clause* de la Constitución (sobre ella *vid.* Hale, “The Supreme Court and the Contract Clause”, en *HLR*, 1943-44, pp. 512, 621, 852, con amplias referencias jurisprudenciales) deriva del reconocimiento en la Constitución formal, de un principio constitucional material por el cual el proceso de producción del derecho se desarrolla, por así decirlo, de abajo hacia arriba: el punto de partida de tal proceso sería la *regulation*, la autorregulación de las relaciones privadas, mientras que legislador y juez se limitarían a superponer o sustituir un procedimiento coercitivo o autoritario al régimen dictado por los particulares sólo en la medida en que éste se aparta del interés social: *cfr.* Hart, *op. cit.*, pp. 177-178. *Cfr.*, por ejemplo, sobre el problema de la inserción de los negocios en el sistema de las fuentes normativas: Romano (Salvatore), “Gli ordinamenti giuridici privati”, en *RTDP*, 1955, pp. 249 y ss. esp. párrafo 16 y ss.; Pergolesi, “Gli atti di autonomia dei privati come fonti normative”, en *RDL*, 1951, pp. 19 y ss.

^{13 bis} Queremos decir, en definitiva, que ninguna construcción teórica puede prescindir de los datos del ordenamiento positivo. Por ello, no nos parece que Fabozzi (*L'attuazioni... cit.*, p. 31, notas 58-60), refiriéndose también aquí a la edición provisional de esta obra, haya tenido presente la distinción que hemos establecido entre la admisibilidad de una extensión lógica de la figura de la norma sobre la producción a la orden de ejecución y el problema de la compatibilidad de tal construcción con el ordenamiento positivo. En efecto, es claro que la contradicción —en la cual, según Fabozzi, habríamos incurrido al configurar la orden de ejecución como norma sobre la producción, y rechazando en otro sitio esta afirmación— en realidad no subsiste. De las afirmaciones desarrolladas más arriba resulta que, sin mirar la validez del esquema teórico de la norma sobre la producción, nos hemos preocupado de aclarar hasta qué punto tal esquema puede ser utilizado en nuestro sistema, para explicar la función de la orden de ejecución.