

## Artigos Científicos

# El procedimiento de aprobación senatorial de los tratados internacionales en México

## O procedimento de aprovação senatorial dos tratados internacionais no México

Aldo Rafael Medina García 

<sup>1</sup> Universidad autónoma de Nayarit , Tepic, Nayarit, México

### RESUMO

O artigo analisa o procedimento de aprovação senatorial dos tratados internacionais no México a partir de uma perspectiva dinâmica e multiorgânica, superando a visão tradicional que o reduz ao ato de aprovação ou rejeição. Sustenta-se que tal aprovação não constitui lei nem decreto em sentido estrito, mas uma autorização ao Executivo para obrigar internacionalmente o Estado. Examinam-se as etapas do procedimento —recepção, elaboração de parecer nas comissões, voto em separado, debate, publicidade e votação no Plenário— à luz do Regimento do Senado de 2010. O estudo evidencia deficiências normativas e práticas: um trâmite expresso, sem deliberação e com aprovação quase automática. Conclui-se propondo o fortalecimento do controle democrático, a deliberação substantiva e maiorias mais rigorosas para os tratados de maior transcendência.

**Palavras-chave:** Tratados internacionais, Aprovação senatorial, Controle parlamentar, Direito parlamentar, Separação de poderes

### ABSTRACT

This article analyzes the senatorial approval procedure for international treaties in Mexico from a dynamic, multi-organic perspective, moving beyond the traditional view that reduces it to a mere act of approval or rejection. It argues that such approval constitutes neither a statute nor a decree in the strict sense, but rather an authorization empowering the Executive to bind the State internationally. The stages of the procedure —reception, committee reporting, dissenting votes, debate, publicity, and floor voting— are examined in light of the 2010 Senate Regulations. The study reveals both normative and practical deficiencies: an expedited, non-deliberative process resulting in nearly automatic approval. It concludes by proposing stronger democratic oversight, substantive deliberation, and stricter majorities for the most significant treaties.

**Keywords:** International treaties, Senatorial approval, Parliamentary oversight, Parliamentary law, Separation of powers

## RESUMEN

---

El artículo analiza el procedimiento de aprobación senatorial de los tratados internacionales en México desde una perspectiva dinámica y multiorgánica, superando la visión tradicional que lo reduce al acto de aprobación o rechazo. Se sostiene que dicha aprobación no constituye ley ni decreto en sentido estricto, sino una autorización al Ejecutivo para obligar internacionalmente al Estado. Se examinan las etapas del procedimiento —recepción, dictaminación en comisiones, voto particular, debate, publicidad y votación en el Pleno— a la luz del Reglamento del Senado de 2010. El estudio evidencia deficiencias normativas y prácticas: un trámite exprés, indeliberado y con aprobación casi automática. Se concluye proponiendo el fortalecimiento del control democrático, la deliberación sustantiva y mayorías más estrictas para los tratados de mayor trascendencia.

**Palabras Clave:** Tratados internacionales, Aprobación senatorial, Control parlamentario, Derecho parlamentario, División de poderes

## 1 INTRODUCCIÓN

Las atribuciones en materia de relaciones exteriores son ejercidas por una pluralidad de órganos estatales a partir de distintas fuentes (la Constitución, un tratado, una ley, un reglamento, etc.) y maneras (la actuación aislada o conjunta de ciertos órganos)<sup>1</sup>. El control parlamentario es una función ejercida por la multiplicidad de órganos que conforman el complejo multiorgánico denominado Poder Legislativo, de entre los cuales el Senado se distingue por poseer el mayor número, pero no todas las facultades, aunque sí las más importantes (analizar la política exterior y aprobar tratados internacionales), para controlar la acción exterior de los órganos del Ejecutivo federal.

Huelga decir que el control entre poderes tiene lugar justo en el ámbito de las relaciones de coordinación que se establecen entre ellos, y en nuestro sistema se manifiesta a través de distintas vías y con distintas intensidades<sup>2</sup>. No obstante para efectos expositivos, auxiliándonos de la clasificación de las facultades del Senado elaborada por Cossío y Rodríguez, diremos que el Senado puede ejercer su función de control a través de tres modalidades: a) como resultado de la necesaria participación de dos órganos para la realización de un acto estatal complejo, en cuyo caso se trata

---

<sup>1</sup> Cossío Díaz, José Ramón y Huerta Rodríguez, Gabriela, *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, Senado de la República-ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 87-88.

<sup>2</sup> Para un interesante estudio sobre las facultades de control que corresponden al Senado, véase: Cortés Campos, Josefina, y Raigosa Sotelo, Luís, *Las facultades de control del Senado de la república*, Senado de la República-ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 124 y ss.

de un control recíproco entre órganos estatales en igualdad de condiciones (ejercicio compartido *stricto sensu*); b) el control discrecional y unilateral de un órgano estatal sobre otro (exclusividad *stricto sensu*) y; c) el control realizado en conjunción con otros órganos, pero con predominio del Senado (exclusividad *lato sensu*)<sup>3</sup>.

Los estudiosos del derecho constitucional e internacional de nuestro país tradicionalmente circunscriben el control senatorial de los tratados al acto de aprobación. Además, al explicar el alcance de esta facultad senatorial se limitan a mencionar el sentido de la decisión que puede adoptar el Senado; es decir, la aprobación o rechazo del texto del tratado<sup>4</sup>.

Por supuesto, la aprobación constituye el control específico más trascendente, pero no el único, sobre la actividad convencional internacional. Empero, consideramos que dicha facultad es mucho más compleja, por tanto, debemos explicarla desde una perspectiva más completa. Para lograrlo debemos atender al carácter multiorgánico de la Cámara de Senadores (su composición por el pleno, comisiones, mesa directiva, junta de coordinación política, etc.) y la diversidad de cuerpos normativos que concurren a regular su actuación (Constitución, Ley Orgánica del Congreso General, Reglamento Interior del Congreso General, Reglamento del Senado, Ley sobre la Celebración de Tratados, Ley sobre la Celebración de Tratados en Materia Económica). Debemos, pues, explicar la facultad de aprobación de los tratados desde una perspectiva dinámica, que involucra la participación de una pluralidad de órganos del Senado a través de los vericuetos de los procedimientos y prácticas parlamentarias.

---

<sup>3</sup> Cossío Díaz, José Ramón y Huerta Rodríguez, Gabriela, *op. cit.*, p.96. En este mismo sentido, véase: Barquín Álvarez, Manuel, "El control del Senado sobre el Ejecutivo: Un equilibrio oscilante de poderes", en VV. AA., *Estudios jurídicos en torno a la constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo aniversario*, IJ-UNAM, México, 1992, p. 45.

<sup>4</sup> En este sentido el profesor Herrera y Lasso, quien asemeja la aprobación de los tratados a la facultad de veto que tiene el Presidente de la República en el procedimiento legislativo; textualmente decía: "La facultad del Senado es simplemente la de aprobar o rechazar de modo total el tratado: en eso consiste el veto". *Cfr.* Herrera y Lasso, Manuel, "Puntos de vista preliminares sobre el tratado" (Conferencia dictada para analizar el tratado mexicano-norteamericano sobre aguas internacionales), *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo VIII, núm. 30, México, abril-junio 1946, pp. 187 y ss; en el mismo sentido: Wallss Auriolos, Rodolfo, *Los tratados internacionales y su regulación jurídica en el derecho internacional y el derecho mexicano*, Porrúa, México, 2001, pp. 87 y ss; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 418 y ss.; Arellano García, Carlos, "La aprobación de tratados internacionales por el Senado mexicano", *Responsa*, año 1, núm. 5, México, 1996, p. 11.

## I. El carácter de la aprobación de tratados entre los actos parlamentarios: ¿Ley o decreto?

La creación de la ley fue, desde el origen del parlamentarismo, la actividad principal y exclusiva de las asambleas representativas. Sin embargo, la dogmática alemana de finales del siglo XIX elaboró un concepto dualista de ley –ley en sentido formal y ley en sentido material- que significó una noción más amplia, traspasó los tradicionales confines del órgano legislativo y, también, sirvió para diferenciar los principales actos parlamentarios. Así, aunque normalmente las leyes expedidas por el parlamento lo son formalmente –al ser expedidas por el órgano legislativo- y materialmente –contienen normas generales y abstractas-, existen otros actos que no pueden ser denominados “ley” en sentido material debido a que carecen de contenido normativo<sup>5</sup>. Así, pues, la cuestión es resolver si el acto senatorial de aprobación de tratados constituye una ley en la concepción tradicional y, si no es así ante qué tipo de actuación parlamentaria nos encontramos.

En los orígenes de nuestro constitucionalismo el Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente de 25 de abril de 1823 distinguió entre ley, decreto y proposiciones, pero fue la Tercer Ley Constitucional de 1836 la que clarificó los tipos de resoluciones normativas del Congreso; así, dispuso en el artículo 43 que *“toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto...”*; pero además estableció la caracterización de ambos tipos, por leyes entendió aquellas que *“versen sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo”*, mientras que el decreto sería aquel que *“dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas”*. El artículo 70 de nuestra Constitución vigente conserva tal distinción; no obstante, después de las leyes constitucionales de 1836, ninguna de las ulteriores constituciones explicó el criterio para identificar la ley y el decreto. En consecuencia, si atendemos únicamente

---

<sup>5</sup> Para un estudio sobre el concepto de ley en sentido formal y material, véase: Guastini, Ricardo, “Ley”, en *Elementos de Técnica Legislativa*, Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.), IJ-UNAM, México, 2000, pp. 13-17.

a este precepto constitucional, el acto de aprobación de tratados no tendría más que el carácter de ley o decreto. Por supuesto, esta conclusión no es satisfactoria si queremos desentrañar las características intrínsecas del acto de aprobación.

La ley y el decreto son normas creadas por el parlamento en el ámbito de sus competencias constitucionales, son auténticos actos legislativos; empero, el tratado, si bien tiene contenido normativo, éste no lo adquiere como consecuencia “exclusiva” de la aprobación senatorial, se trata de un instrumento creado a través de un procedimiento distinto al de la ley y, por tanto, fuera del ámbito estricto del órgano legislativo. El carácter normativo le viene dado por las manifestaciones concordantes de voluntades de dos o varios sujetos de derecho internacional. La aprobación senatorial de los tratados ni formal ni materialmente puede equiparse al acto legislativo –ley o decreto– en sentido estricto. Así, pues, la aprobación senatorial es solamente una de las fases del complejo proceso de formación de los tratados y, por sí solo, carece de cualquier contenido normativo<sup>6</sup>

Entre los estudiosos del derecho se ha venido imponiendo la idea que la participación del órgano legislativo en la formación del derecho convencional internacional –los tratados– constituye una autorización que, una vez concedida, permite al órgano Ejecutivo, si lo estima oportuno, comprometer internacionalmente al Estado<sup>7</sup>. El tratado vincula al Estado y quizás a los individuos, no porque fue aprobado

---

<sup>6</sup> Entre los estudiosos del derecho podemos encontrar posiciones que defienden el carácter legislativo de la intervención parlamentaria en la formación del derecho convencional internacional; así, por ejemplo, el profesor argentino Vanossi considera que el acto parlamentario de aprobación tiene una calidad política y legislativa, sin embargo, éste acto es típicamente legislativo. Cfr. Vanossi, Jorge Reinaldo, *Régimen constitucional de los tratados*, Ed. El Coloquio, Buenos Aires, 1969, p. 112. Por su parte, en nuestro país el profesor Raigosa Sotelo recientemente ha ubicado el acto de aprobación de los tratados dentro de la función legislativa del Senado, aunque termina por reconocer que la intervención del Senado se reduce a una aprobación que no puede ser resultado de un proceso deliberativo en vista de las características propias de la materia. Cfr. Raigosa Sotelo, Luís, *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*, Senado de la República-ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 106 y 118.

<sup>7</sup> Al respecto, entre los estudiosos mexicanos, véase: Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, op. cit., p. 420. En la doctrina constitucional e internacional española se encuentra verdaderamente arraigada esta idea, véase: Remiro Brotons, Antonio, “Comentario introductorio al título III, capítulo III. De los tratados internacionales”, en Alzaga Villaamil, Oscar (dir.), et al., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VII, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, pp. 509-591; Dorado Frías, Fernando, “La autorización parlamentaria de la conclusión de los tratados internacionales”, en *Revista de las Cortes Generales*, No. 42, Madrid, 1997, pp. 35-68; Espada Ramos, María Luisa, “El control interno de los tratados internacionales”, *Revista Española de Derecho*

por la legislatura, sino porque fue ratificado por el Jefe de Estado o de Gobierno, autorizado a hacerlo por la aprobación legislativa<sup>8</sup>. De tal suerte que incluso en aquellos sistemas constitucionales en los que se requiere una ley del parlamento para aprobar un tratado –por ejemplo, el caso de Francia, o España donde para cierto tipo de tratado se requiere la forma de ley orgánica; o, en nuestro continente, el caso de Colombia<sup>9</sup>- el objeto especial de esta ley es conceder al jefe del Ejecutivo una autorización, habilitarlo para que pueda realizar la ratificación del tratado.

En nuestro país encontramos un caso paradigmático de aprobación parlamentaria de dos convenios internacionales a través de ley del Congreso General. En la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, celebrada en Bretton Woods en 1944, se decidió la creación del Fondo Monetario Internacional –en adelante FMI- y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –en adelante BIRF-; el entonces Presidente Manuel Ávila Camacho apartándose del procedimiento constitucional de aprobación de tratados, en el que participa únicamente el Senado, decidió que ambos Convenios fueran aprobados por el Congreso General, con el argumento de que las materias reguladas en ellos se encontraban entre las que la Constitución confiere expresamente al Congreso en las fracciones VIII, X y XVIII del

---

*Internacional*, Vol. XXXII, núms. 1-3, Madrid, 1980, pp. 9-32; Santaolalla López, Fernando, La ley y la autorización de las Cortes a los tratados internacionales, en *Revista de Derecho Político*, No. 11, Madrid, 1981, pp. 29-56.

<sup>8</sup> Wildhaber, Luzius, *op. cit.*, p. 82

<sup>9</sup> La Constitución Francesa de 1958 prevé en su artículo 53 que: “no podrán ser ratificados ni aprobados sino en virtud de una ley los tratados de paz, los tratados de comercio, los tratados o acuerdos relativos a la organización internacional, los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, los que modifiquen disposiciones de naturaleza legislativa, los relativos al estado de las personas y los que entrañen cesión, canje o accesión territorial”. Sobre la característica de esta ley, aunque teniendo como referencia las Leyes Constitucionales de 1875, Malberg opinó que: “...dicha ley no tiene por objeto ratificar por sí misma el tratado, sino que se limita a habilitar al Presidente para realizar el acto de ratificación, o sea a hacerlo por sí solo” Cfr. Malberg, Carré de, *Teoría General del Estado*, Traducción al español de José Lión Depetre, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 495.

Por su parte, la Constitución Española de 1978 establece en su artículo 93 que: “mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”.

En Colombia el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes prevé en su artículo 204 que, “los proyectos de ley orgánica, ley estatutaria, ley de presupuesto, ley sobre derechos humanos y ley sobre tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común...”.

artículo 73 (materia monetaria, empréstitos, comercio e instituciones de crédito)<sup>10</sup>. La denominada “Iniciativa de Ley sobre la participación de los Estados Unidos Mexicanos en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento”, fue enviada en primer lugar a la Cámara de Diputados y, una vez aprobada ahí fue turnada al Senado, donde se aprobó la minuta de proyecto de ley sin modificación alguna<sup>11</sup>.

Empero, la ley expedida por el Congreso no significó ninguna modificación en las obligaciones convencionales. En esencia dicha ley tuvo como objetivo autorizar al Ejecutivo a firmar los Convenios sobre el FMI y el BIRF (arts. 1 y 2). El resto de los artículos se dedican a regular la operatividad de los Convenios en el derecho interno, por ejemplo, autorizando al Banco de México a tratar todos los asuntos relacionados con FMI y el BIRF, para operar con ellos y ejercer toda clase de facultades (art. 5)<sup>12</sup>. Estas disposiciones podrían haber sido objeto de legislación posterior, pues se trata de normas de derecho interno que hacen operativos estos convenios internacionales. Así pues, este caso refrenda el carácter de “autorización” que identifica la participación parlamentaria en la aprobación de tratados, aunque no debemos olvidar que dicha autorización puede sujetarse a condiciones, como establecer reservas y/o declaraciones interpretativas, que deberá observar el Presidente en caso de que finalmente decida ratificar la voluntad del Estado mexicano en el ámbito internacional.

En nuestras indagaciones no localizamos ningún otro acuerdo internacional que haya sido aprobado por ambas cámaras del Congreso. Sin duda, los casos arriba precisados, buscaron incluir a la Cámara de Diputado en el control de aquellos compromisos internacionales que involucran algunas de las facultades más

---

<sup>10</sup> Véase: Exposición de motivos de la iniciativa de ley presentada por el Presidente Manuel Ávila Camacho, *Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República*, legislatura XXXIX (1943-1946), libro 167, tomo 12, expediente 0475, fojas 54 y ss.

<sup>11</sup> El trámite parlamentario de aprobación de esta iniciativa de ley fue verdaderamente exprés. La iniciativa fue enviada a la Cámara de Diputados por el Secretario de Gobernación el 21 de diciembre de 1945. Esta fue aprobada por la Cámara de Diputados el 22 de diciembre del mismo año y, cuatro días más tarde, el 26 de diciembre fue aprobada por el Senado.

<sup>12</sup> Véase: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, núm. 26, Legislatura XXXIX, año III, periodo ordinario, 22 de diciembre de 1945.

importantes del Congreso de la Unión, seguramente inspirado en la práctica de los Estados Unidos de América, donde se ha consolidado, sin tampoco preverlo expresamente la Constitución, la facultad de ambas Cámaras para autorizar al Ejecutivo a través de ley a negociar ciertos acuerdos internacionales (principalmente tratados comerciales) o aprobarlos una vez negociados. Estos acuerdos han sido denominados *Congressional-Executive Agreements*<sup>13</sup>.

En nuestro país no se consolidó una práctica que hiciera extensiva la participación de la Cámara de Diputados en la aprobación de tratados en materia monetaria, comercio e instituciones de crédito. La práctica parlamentaria posterior muestra que el Ejecutivo, algunas ocasiones, envió al Congreso iniciativas de ley, no para aprobar el tratado sino para que éste estableciera las bases para la ejecución del instrumento internacional. Este es el caso del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo que fue aprobado por el Senado de conformidad con su facultad constitucional de aprobación de tratados (art. 76, fracción I), pero después el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley a fin de establecer las bases para su ejecución en el derecho interno<sup>14</sup>. Esta práctica reitera que corresponde al Senado autorizar la aprobación del tratado y al Congreso expedir la legislación pertinente para hacer posible su ejecución.

En definitiva, la aprobación senatorial de los tratados, o por el Congreso si se consolidara una práctica o se reformara la Constitución, tendría, en cualquier caso, el

---

<sup>13</sup> Los *Congressional-Executive Agreements* son acuerdos negociados por el Presidente de los EEUU u otro funcionario del Ejecutivo, según la autorización conferida en una ley o resolución conjunta de ambas Cámaras del Congreso o en implementación de una política general enunciada en la legislación, o aprobada por el Congreso después de efectuada la negociación. El Congreso de los EEUU ha autorizado por ley de ambas Cámaras los 23 acuerdos de intercambio comercial elaborados bajo la *Reciprocal Trade Act of 1934* y los subsiguientes; también el acuerdo para la anexión de las Repúblicas de Texas y Hawai. Cfr. McDougal, Myres S., and Lans, Asher, "Treaties and Congressional-Executive or Presidential Agreements: Interchangeable instrument of national policy: I", *The Yale Law Journal*, vol. 54, núm. 2, marzo 1945, pp. 204-205.

<sup>14</sup> Este Convenio fue aprobado por el Senado el 27 de octubre de 1959. Un mes más tarde, el 17 de noviembre, el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados la iniciativa denominada "Proyecto de Decreto que establece bases para la ejecución en México, por el Poder Ejecutivo Federal, del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo", que fue aprobado el 4 de diciembre de 1959 y turnado al Senado para continuar con el procedimiento legislativo. Véase: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, núm. 31, Legislatura XLIV, año II, periodo ordinario, 4 de diciembre de 1959.

carácter de autorización al Ejecutivo para concluir el instrumento internacional. Por supuesto, el Congreso está constitucionalmente facultado para expedir la legislación que haga posible la aplicación de las normas convencionales en el ámbito interno. Sería sumamente positivo que la Constitución diferenciara claramente la autorización de los tratados, de las verdaderas resoluciones normativas que puede expedir el Congreso (ley y decreto) <sup>15</sup>.

Un avance importante, para reconocer las particularidades de la aprobación senatorial de los tratados, fue la publicación del Reglamento del Senado de la República -publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010-, en el que se denominó como “procedimiento especial”, realizado por el Senado en el marco de sus atribuciones exclusiva, el análisis y aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, así como las decisiones y procedimientos relacionados con los mismos (artículo 230 del Reglamento del Senado).

## II. El procedimiento de aprobación de tratados.

La Constitución faculta al Senado para aprobar los tratados internacionales, pero el procedimiento de aprobación que se desahoga en sede parlamentaria estuvo regulado, hasta la publicación del Reglamento del Senado el 4 de junio de 2010, por la Ley Orgánica del Congreso General -en adelante LOCG- y el Reglamento Interior del Congreso General -en adelante RICG-, que no preveían disposiciones normativas que específicamente se refirieran a los tratados internacionales. Por lo tanto, la práctica parlamentaria muestra que desde la celebración del primer tratado del México independiente –Tratado de la Unión, Liga y Confederación, celebrado con la república de Colombia el 3 de octubre de 1823–, el Senado ha venido aplicando, *mutatis mutandi*,

---

<sup>15</sup> En España, el texto constitucional vigente de 1978 establece un capítulo exclusivo para regular la celebración de tratados –título III, capítulo III-. Por otra parte el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 distingue claramente el procedimiento legislativo ordinario –que regula en el título V- del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa –título VII-, en cuyo capítulo I se refiere a los tratados internacionales. Sin embargo, no pasa lo mismo con el Reglamento del Senado que regula la participación de esta Cámara en el título cuarto, capítulo segundo, que se denomina: “de los procedimientos legislativos especiales”. El Tribunal Constitucional Español reconoció en la sentencia 155/2005, la facultad de las Cortes Generales para aprobar los tratados como una potestad diferente a la legislativa.

el procedimiento de aprobación de las leyes para aprobar los tratados internacionales. Por supuesto, la equiparación procesal no es fortuita, sino que corresponde con aquella concepción, muy extendida en los orígenes del constitucionalismo, de que los tratados al ser aprobados por la legislatura adquieren el carácter de ley.

En la actualidad, el Reglamento del Senado establece disposiciones normativas relativas específicamente a la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas, se le reconoce como procedimiento especial y prevé algunas otras precisiones que por su generalidad omitía el RICG. A continuación, identificaremos las etapas del proceso de aprobación senatorial y las particularidades que ahora regula el Reglamento del Senado.

#### *A) Recepción del tratado*

La Secretaría de Relaciones Exteriores es la dependencia del Ejecutivo encargada de participar en todo lo referente a la celebración de tratados, aunque la práctica muestra que también participan otras secretarías dependientes del Ejecutivo; pero una vez negociado, adoptado y autenticado el texto, corresponde al Secretario de Gobernación a través de la Unidad de Enlace Legislativo<sup>16</sup> enviarlo a la Cámara de Senadores. El tratado se acompaña por un breve escrito que el Secretario de Gobernación dirige a los Secretarios de la Mesa Directiva del Senado<sup>17</sup> o, en sus recesos, a los de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, manifestando que por instrucción del Presidente de la República envía el tratado X a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76, fracción I, de la Constitución.

---

<sup>16</sup> El Secretario de Gobernación es el órgano de la administración pública federal al que compete presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo (art. 27, fracción I de la LOAPF) y, aunque no lo señala expresamente, también presenta ante el Senado los tratados celebrados por el Ejecutivo, como puede observarse en la práctica.

<sup>17</sup> En el Senado el tratado es recibido materialmente por la Secretaría General de Servicios Parlamentarios (art. 109, 1 b) de la LOCG), que inmediatamente lo remite a los Secretarios de la Mesa Directiva, a quienes compete distribuir las iniciativas y dictámenes que vayan a ser objeto de discusión o votación, entre otros trámites legislativos (art. 70, 1 de la LOCG).

No obstante, si el contenido del tratado es económico (comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación, cooperación económica, etc.), el Ejecutivo deberá enviar, además, una serie de documentos tendientes a explicar las particularidades del tratado (los principales puntos de la negociación, las reservas establecidas por los demás países contratantes, las leyes y reglamentos que afectará, la conveniencia de ratificarlo) y, por supuesto, deberá exponer la forma en que se cumplirán los objetivos, especificando las acciones que emprenderá la administración para ejecutarlo<sup>18</sup>.

La exigencia de estos requisitos se traduce en proporcionar a las comisiones y al Pleno, información sumamente valiosa como elementos de convicción en la toma de decisiones. La presentación de estos documentos informativos que deben acompañar a los tratados económicos, debería extenderse a cualquier instrumento internacional por el que se pretenda comprometer al Estado mexicano, aunque debemos decir que en la práctica desde finales de la década de los 70's del siglo pasado, la Secretaría de Relaciones Exteriores viene enviando junto al tratado, sin importar la materia, un Memorándum de Antecedentes a fin de explicar las razones que motivaron la celebración del convenio y los principales acuerdos alcanzados durante las negociaciones, entre alguna otra referencia; no obstante, se trata de una práctica seguida por la cancillería sin ningún sustento normativo que haga exigible su presentación, como sí sucede con los requisitos previstos para los tratados comerciales.

Una vez que el tratado se encuentra en la Mesa Directiva del Senado o en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, corresponde al Presidente del órgano que conozca, determinar a qué Comisiones debe ser remitido para su análisis y elaboración del correspondiente dictamen. El tratado siempre se turna, al menos, a

---

<sup>18</sup> Esta serie de documentos que deben acompañar el texto de un tratado económico están previsto en el artículo 9º de la Ley Sobre Celebración de Tratados en Materia Económica de 2 de septiembre de 2004, que literalmente dice: "Para la aprobación de algún tratado ya firmado deberá someterse al Senado junto con los siguientes documentos: I. Un escrito con todas las acciones administrativas para aplicar los objetivos que correspondan conforme al tratado de que se trate; II. Una explicación de cómo la aprobación del tratado afectará las leyes y reglamentos de México; III. Los rubros que México concedió durante la negociación; IV. La forma en que se cumplirán los objetivos que correspondan conforme al tratado firmado; V. La manera en que el tratado cumple con los intereses de México, y; VI. Las reservas que los países miembros del tratado establecieron y las razones".

alguna de las ocho Comisiones de Relaciones Exteriores que actualmente funcionan en el Senado<sup>19</sup>, pero también a aquellas Comisiones que tengan relación con el objeto material del tratado. De suerte tal que cada vez es más común observar que el texto del tratado es analizado y dictaminado por más de dos Comisiones (artículo 238 del Reglamento del Senado). Así, pues, ante un mayor número de instrumentos internacionales y el aumento de su complejidad –abarcan una gran variedad de materias, en ocasiones, altamente especializadas y, a la vez, persiguen numerosos objetivos–, estos son estudiados en las denominadas Comisiones Unidas<sup>20</sup>.

### *B) Dictaminación en comisiones*

El tratado, al igual que la ley y el decreto, será sometido a examen en Comisiones. Recordemos que estas son órganos constituidos por el Pleno, fundadas en el principio de la repartición del trabajo y operan en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión<sup>21</sup>. En efecto, se trata de reuniones de cierto número de diputados o senadores a fin de conocer en profundidad las iniciativas de ley, decreto o tratados que se han presentado al órgano legislativo, o de cualquier otro asunto que requiera la resolución de alguna de las Cámaras o el Congreso. Las Comisiones auxilian al Pleno analizando

---

<sup>19</sup> En la actualidad funcionan en el Senado: Comisión de Relaciones Exteriores, Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe, Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico, Comisión de Relaciones Exteriores Europa, Comisión de Relaciones Exteriores África, Comisión de Relaciones Exteriores América del Norte y Comisión Relaciones Exteriores Organismos Internacionales.

<sup>20</sup> Esta complejidad podemos corroborarla si damos un vistazo al Archivo Histórico del Senado de la República. En los primeros años de nuestra vida independiente los tratados eran enviados exclusivamente a la Comisión de Relaciones (antecedente de la actual Comisión de Relaciones Exteriores) para su análisis y dictamen. En los años posteriores se puede observar la participación de otras comisiones; así, por ejemplo, la Convención Postal Universal de 1º de julio de 1878 fue enviada a las comisiones de Relaciones y Gobernación; el Tratado de Extradición entre México y Bélgica de 12 de mayo de 1881 fue remitido para su estudio a las comisiones de Relaciones y Justicia. En fechas más recientes, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte -TLCAN- que entró en vigor el 1 de enero de 1994, fue turnado por la Mesa Directiva del Senado a las Comisiones de Comercio y Fomento Industrial; de Relaciones Exteriores, en sus cinco secciones; de Hacienda; de Desarrollo Económico y Social; de Planeación Democrática del Desarrollo; y de Puntos Constitucionales. El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá -T-MEC-, aprobado por el Pleno del Senado mexicano el 19 de junio de 2019 y que sustituyó al TLCAN, fue enviado al Senado para su estudio y dictaminación a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, de Economía, Relaciones Exteriores para América del Norte y Comisión de Puntos Constitucionales.

<sup>21</sup> Para un estudio sobre el sistema de Comisiones que funciona en el Congreso de la Unión, véase: Muro Ruiz, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, IJ-UNAM, México, 2006.

minuciosamente los textos y elaborando dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, que posteriormente se someterán a consideración de la Asamblea<sup>22</sup>.

El Dictamen es un documento preparado, discutido, votado y aprobado por la mayoría de los miembros de una Comisión, mediante el cual se produce y presenta un informe razonado dirigido a la Mesa Directiva para que lo someta a consideración del Pleno<sup>23</sup>. La elaboración del Dictamen es esencial en el procedimiento de creación normativa, pero en el caso de los tratados constituye, además, la etapa procesal más importante para ejercer su control en sede parlamentaria. Si bien el Pleno decidirá sobre la conveniencia de que el Ejecutivo concluya la celebración del tratado y comprometa internacionalmente al Estado, las comisiones son los órganos senatoriales idóneos para activar los instrumentos generales de control –comparecencias ministeriales–, así como para desarrollar con más intensidad el debate, el análisis concienzudo del contenido del tratado y, por supuesto, verificar la compatibilidad de los compromisos que se pretenden adquirir con las normas constitucionales y respecto a otras normas relacionadas con el objeto material del tratado.

El reglamento del Senado establece disposiciones más precisas para el proceso de dictaminación de proyectos o iniciativas de ley, que podrían aplicarse en el proceso de dictaminación de tratados internacionales; así, el artículo 184 dispone que las comisiones pueden convocar a audiencias públicas o reuniones, con el fin de escuchar

---

<sup>22</sup> El artículo 113.1., establece las comisiones como forma de organización interna del trabajo legislativo, se constituye por mandato de ley o por acuerdo del Pleno para el adecuado cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades del Senado. El artículo 39.1 de la LOCG, relativo a la Cámara de Diputados, define las Comisiones como “órganos constituidos por el Pleno que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”. Por su parte el artículo 85, de la LOCG referente a las Comisiones del Senado y el Reglamento del Senado en los artículos 117 y 118, distinguen entre Comisiones ordinarias –las que analizan y dictaminan la iniciativa de ley o decreto, y los asuntos del ramo de su competencia–; jurisdiccionales –las que intervienen en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos–; y de investigación –las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional–. Las Comisiones pueden trabajar en lo individual; en unión con otras comisiones de la misma Cámara (Comisiones Unidas) o, también, dos o más Comisiones de ambas Cámaras (Comisiones Conjuntas, como lo establece el artículo 88 de la LOCG).

<sup>23</sup> Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, Cámara de Diputados, México, 1998, p. 65. El artículo 182, párrafo 1, del Reglamento del Senado, define el dictamen como los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente que cumple con lo dispuesto en el artículo 169”.

al autor o autores de la iniciativa, a especialistas en la materia, representantes de organizaciones y grupos interesados, así como a ciudadanos. Por supuesto, la posibilidad de involucrar a actores sociales en la discusión sobre el contenido de un tratado internacional, abonaría a la transparencia y al control social de la actividad convencional internacional del Estado mexicano y, en particular, a la aprobación que debe realizar el Senado de la república.

La elaboración del Dictamen discurre a través de tres fases claramente perceptibles: la negociación política; los trabajos de estudio y análisis y; finalmente, el documento definitivo y, en su caso, el voto particular<sup>24</sup>. Empero, si bien es cierto la negociación política adquiere especial protagonismo en la creación de la ley (los diferentes grupos parlamentarios realizan transacciones para acordar su contenido), cuando el objeto a dictaminar es un tratado internacional, esta actividad se ve limitada por la formulación previa de los compromisos y la consecuente imposibilidad para realizar modificaciones directamente al texto del tratado. Sin pretender pasar por alto el carácter eminentemente político del órgano parlamentario, pondremos nuestra atención en la fase particularmente técnica de la elaboración del Dictamen.

### *C) La estructura del Dictamen de un tratado*

Durante décadas, el Dictamen no estaba sujeto a una forma previamente determinada. Las normas referentes a este documento eran realmente escasas, el RICG (art. 87) se limitaba a fijar dos requisitos: a) una parte expositiva de las razones en que se funde y, b) concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Por lo tanto, las Comisiones tenían una amplia libertad de creación para elaborar sus dictámenes; por supuesto, atendiendo a la naturaleza y requerimientos del asunto a dictaminar –debe haber una correlación lógica entre tratado y dictamen–, y, también, observando los límites constitucionales y legales aplicables en cada caso.

---

<sup>24</sup> Ortiz Arana, Fernando, y Trejo Cerda, Onosandro, *El procedimiento legislativo mexicano*, Ed. SISTA, México, 2005, pp. 148 y ss.

En la práctica podemos observar dictámenes de tratados, al menos hasta antes de la expedición del Reglamento del Senado en 2010<sup>25</sup>, que agotan el análisis del instrumento internacional en unas cuantas líneas, mientras que otros son sumamente amplios y complejos. Es evidente que la complejidad del Dictamen está determinada por la que guarda el texto del tratado y, por ende, no hay Dictamen igual a otro. Empero, consideramos que en todo Dictamen podemos identificar cinco elementos básicos, desarrollados con mayor o menor intensidad:

1. Proemio; en el que se enuncia el nombre de la comisión o comisiones encargadas del dictamen, fecha de turno ordenado por la Mesa Directiva, el título del tratado, la fecha y el lugar donde se firmó y, el fundamento legal para dictaminar.

2. Antecedentes y contenido del tratado; donde se hace un relato cronológico de algunos acontecimientos, acuerdos internacionales o circunstancias que motivaron la celebración del tratado, asimismo se realiza una descripción del contenido del tratado (esta puede ser por capítulos, artículos, haciendo hincapié en los temas relevantes, o también puede ser una descripción global) y, por último, en algunos casos, aunque todavía muy escasos, lamentablemente, podemos encontrar una descripción de los trabajos de la Comisión para redactar el documento (comparecencias de funcionarios, informes solicitados a dependencias relacionadas con el objeto material del tratado, consultas a otros actores estatales -municipios, entidades federativas, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, etc.- y no estatales -organizaciones civiles, sindicatos, empresarios, etc.).

---

<sup>25</sup> El artículo 190 del Reglamento del Senado, dispone los elementos que debe contener el dictamen -aunque no se refiere específicamente en el que se analiza un tratado internacional-, señalando los siguientes: Encabezado o título en el cual se especifica el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar; II. Nombre de las comisiones cuyos integrantes lo suscriben; III. Fundamentos legal y reglamentario; IV. Antecedentes generales; V. Objeto y descripción de la iniciativa o proyecto; VI. Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas; VII. Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen, comprendiendo su denominación, naturaleza, ámbito de aplicación, así como, en su caso, la relación directa o indirecta con alguno de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas; VIII. En su caso, texto normativo y régimen transitorio del ordenamiento de que se trata; IX. Firmas autógrafas, por lo menos de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones dictaminadoras; y X. Lugar y fecha de la reunión de las comisiones unidas o de cada una de las comisiones, en caso de que hubiesen realizado reuniones separadas para emitirlo.

3. Considerandos, donde se esgrimen los argumentos políticos (por ejemplo, “es conveniente fortalecer las relaciones comerciales con Estados Unidos...”), jurídicos (“el tratado no violenta ningún derecho protegido por la Constitución”) y doctrinales para fundarlo. En el análisis y evaluación de los tratados y las convenciones internacionales, las comisiones debe cuidar el cumplimiento de los principios normativos de la política exterior mexicana, así como el interés y la seguridad nacionales, además de tener prioridad el estudio y discusión de los tratados de derechos humanos (artículo 238, párrafo 3 y 4, del Reglamento de Senado).

4. Punto resolutivo, donde se resume la decisión final adoptada por la Comisión. Esta parte se redacta generalmente bajo el título “Proyecto de Decreto” y consta de artículo único que contiene la propuesta que será sometida al Pleno para la decisión final; en cualquier caso en este artículo se declarará: “se aprueba el tratado...”; “no se aprueba la ratificación del tratado...”; o, bien, “se aprueba el tratado con la reserva y/o declaración interpretativa...”.

5. Las firmas y, en su caso, el voto particular. Las firmas significan el voto aprobatorio del Dictamen, incluso para que haya tal es imprescindible que éste sea firmado por la mayoría de los individuos que integran la Comisión; no obstante, los integrantes de la Comisión pueden manifestar su inconformidad y objeción al criterio de la mayoría a través de la formulación de un voto particular, argumentando en contra del proyecto de Dictamen de la mayoría.

#### *D) El voto particular*

El voto particular, como dispone el artículo 207 del Reglamento del Senado, constituye la expresión de las minorías de una o más comisiones dictaminadoras, o de uno o varios integrantes, en sentido diverso al dictamen suscrito por la mayoría, siempre que haya manifestado en sentido negativo, por escrito, su voluntad al momento de recoger la votación para aprobar el proyecto de dictamen que fue

sometido a su consideración<sup>26</sup>. En la práctica este instrumento es utilizado para dejar asentado el desacuerdo individual o, incluso, de su grupo parlamentario acerca del contenido del dictamen acordado por la mayoría<sup>27</sup>. Se trata de un instrumento procesal sumamente valioso que permite a las minorías parlamentarias argumentar por escrito su posición en contra de parte o la totalidad del dictamen y la oportunidad para que ésta sea conocida por el Pleno.

Los votos particulares se presentan ante el Presidente de la comisión coordinadora de los trabajos de dictamen (artículo 209 del Reglamento del Senado) y entre otros requisitos debe esencialmente señalar claramente cuál es el objeto del mismo, así como precisar la disposición o conjunto de disposiciones que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar (artículo 208 del Reglamento del Senado).

La utilización del voto particular ha sido verdaderamente escasa en nuestra práctica parlamentaria, así viene ocurriendo en el proceso de creación de la ley y el panorama no es distinto en relación con los tratados. Durante los años de 1990 a 2010, una de las etapa más competitiva y composición plural del Senado, solamente se formularon 12 votos particulares sobre instrumentos internacionales. Además, resulta curioso que todos fueron presentados durante la LVII legislatura (1997-2000), por algún miembro del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y también todos se elaboraron sobre tratados de contenido comercial o económico<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> El fundamento legal del voto particular lo encontramos en el artículo 94.1 de la LOCG, que dispone: “para que haya dictamen en Comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos disintiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular”.

<sup>27</sup> Moreno Collado, Jorge, “voto particular”, en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Coord. Francisco Berlín Valenzuela, 2ª ed., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pp. 1075-1077.

<sup>28</sup> De la revisión de los archivos del Senado de la República, entre 1990 y 2010, encontramos que los instrumentos internacionales sobre los que se han formulado voto particular, son: *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros*, adoptado en Bruselas el 8 de diciembre de 1997; *Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica entre México y el Gob. de la Rep. Checa*, de 26 de noviembre de 1999; *Acuerdo de Cooperación Económica y Financiera entre México y España*, de 3 de diciembre de 1998; *Acuerdo entre los Gobs. de México y de Dinamarca para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones*, de 13 de abril de 2000; *Acuerdo entre los gobiernos de México y del Uruguay para la Promoción y la Protección Recíprocas de las Inversiones*, de 30 de junio de 1999; *Acuerdo entre los gobiernos de México y Francia para la Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones*, de 12 de noviembre de 1998; *Acuerdo entre México y el Gob. de la Rep. Italiana para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones*, de 24 de noviembre de 1999; *Acuerdo entre México y la Rep. Portuguesa sobre la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones*, de 11 de noviembre de 1999;

### E) El debate del dictamen y su publicidad

El debate es uno de los rasgos esenciales de las asambleas representativas. Los Congresos, Parlamentos, Asambleas, o como se denominen, son órganos eminentemente deliberantes<sup>29</sup>. Es su carácter deliberante, como dice Aragón Reyes, donde radica hoy la mejor efectividad del control parlamentario<sup>30</sup>. La libertad de palabra es uno de los derechos más ampliamente reconocidos a los miembros de las Asambleas legislativas<sup>31</sup>, pero el parlamentarismo contemporáneo además de refrendar el derecho del legislador a ser escuchado por sus pares, también ha garantizado que los representados podamos conocer los asuntos que se discuten en la Asamblea y las posiciones que defienden nuestros representantes<sup>32</sup>. El principio de publicidad exige que la mayor parte de los trabajos realizados por el órgano legislativo, bien sea en las sesiones del Pleno o en Comisiones, sean difundidos a través de los instrumentos de información propios (Diario de los Debates, Gaceta Parlamentaria,

---

*Convenio entre México y Polonia para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en Materia de Impuesto sobre la Renta*, de 30 de noviembre de 1998; *Protocolo relativo a las Inmunidades del Banco de Pagos Internacionales*, de 30 de julio de 1936; *Tratado de Libre Comercio entre los gobiernos de los México y la República de Nicaragua*, de 18 de diciembre de 1997; *Tratado de Libre Comercio entre los gobiernos de México y de Israel*, de 10 de abril de 2000.

<sup>29</sup> El profesor Maurice Hauriou destacó el carácter deliberante de las Asambleas representativas hasta el punto de preferir la denominación "Poder Deliberante" porque, según él, la deliberación es su propia operación de voluntad mediante la cual procede al cumplimiento de varias funciones (legislativas, de control, constitucionales y jurisdiccionales). Véase: Hauriou, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Carlos Ruiz del Castillo (traductor), Comares, Granada, 2003, pp. 514 y ss.

<sup>30</sup> Aragón Reyes, Manuel, "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político*, núm. 23, Madrid, 1986, p. 33.

<sup>31</sup> Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, op. cit., pp. 170 y 171. La Constitución de Querétaro de 1917 consagró el principio de inmunidad parlamentaria por las opiniones que los diputados y senadores emitan en el desempeño de su encargo, por las que jamás podrán ser reconvenidos. Por su parte, el RICG (arts. 95-134) regula los procedimientos para que los legisladores ejerzan su derecho a participar de la discusión de los asuntos cuya solución es competencia de las Cámaras.

<sup>32</sup> El profesor Pedro de Vega nos ilustra que hacia finales del siglo XVII y principios del XVIII, en el Parlamento Británico las deliberaciones y votaciones eran secretas, de suerte tal que se impedía al público el acceso a los lugares de sesiones y, además, se prohibía a los parlamentarios y a cualquier otra persona, publicar o dar noticia de los contenidos de los debates sin la debida autorización. Véase: Vega García, Pedro De, "Comentario al artículo 80", en Alzaga Villaamil, Oscar (dir.), et al., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VI, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1989, pp. 759 y ss.

Canal del Congreso, etc.), pero también la posibilidad de que sean accesibles a medios de comunicación externos (prensa, radio, televisión, etc.).

Los tratados, como sucede con la creación de la ley, son objeto de deliberación en Comisiones y en el Pleno, pero mientras el proceso de creación de la ley es generalmente publicitado, el trámite de aprobación de los tratados fue generalmente secreto. El artículo 33, fracción IV, del RICG, que rigió la actividad interna del Senado hasta el año 2010, todavía dispone que los asuntos referentes a las relaciones exteriores serán presentados en sesión secreta<sup>33</sup>, y el artículo 184 del propio RICG, remata: “no se publicarán las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas”. No obstante, desde 1995 el Senado comenzó a publicar en el Diario de Debates los dictámenes de comisiones sobre tratados internacionales, y las escasas discusiones que desde entonces se han suscitado en torno a la aprobación de algunos instrumentos internacionales<sup>34</sup>. El secretismo fijado por el RICG también ha sido flexibilizado con anterioridad para aprobar algunos tratados calificados por el Senado como de especial importancia; por ejemplo, el *Tratado de distribución de aguas internacionales celebrado con Estados Unidos de Norteamérica el 3 de febrero de 1944*, para el cual las Comisiones dictaminadoras abrieron un periodo de audiencias a fin de recibir las declaraciones, observaciones y estudios a favor y en contra del tratado que quisieran presentar los particulares, las agrupaciones u organizaciones interesadas<sup>35</sup>; además, a petición de la Mesa Directiva, la Asamblea determinó que la discusión del Dictamen (que realmente no hubo tal, puesto que todos hablaron a favor) se realizara

---

<sup>33</sup> Los primeros reglamentos del Congreso (1821, 1824 y 1857) no establecían que los asuntos de relaciones exteriores debían tratarse en sesión secreta, lo que no significa que en la práctica así se hayan desahogado, pero fue hasta el Reglamento Interior de Gobierno del Congreso General expedido en 1897, en el que se previó la disposición que hoy reproduce el artículo 33, fracción IV del RICG vigente.

<sup>34</sup> En el Senado Norteamericano desde 1929 se abandonó el principio del secreto en las deliberaciones y aprobación de los tratados internacionales, desde entonces el debate en el Pleno es siempre público si no se acuerda expresamente otra cosa. Al respecto, véase: Fraga Iribarne, Manuel, *El congreso y la política exterior de los Estados Unidos*, Ministerio de Asuntos Exteriores-Escuela Diplomática, Madrid, 1952.

<sup>35</sup> Véase: Expediente del Tratado de Distribución de Aguas Internacionales celebrado con Estados Unidos de Norteamérica el 3 de febrero de 1944, *Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República*, legislatura XXXIX (1943-1946), libro 105, expediente 34.

en sesión pública y fuera recogida por el Diario de Debates. Una vez aprobado, la Asamblea ordenó la impresión de 20.000 ejemplares que contenían el dictamen elaborado por las comisiones<sup>36</sup>.

Otros tratados que han tenido más o menos publicidad en el Diario de Debates, son: el *Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares de 1º de julio de 1968*, cuyo texto y Dictamen fueron publicados a moción hecha por el senador Alfredo Ruiseco Avellaneda<sup>37</sup>; por supuesto, más recientemente, el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Estados Unidos y Canadá de 17 de diciembre de 1992*, ampliamente publicitado por el Gobierno en los medios masivos de comunicación, pero también el Senado publicó el Dictamen y las “deliberaciones” (recordemos que cuando se discutió el Dictamen del tratado el Senado se componía 61 senadores del PRI, 2 del PRD y 1 del PAN) suscitadas en el Pleno para su aprobación<sup>38</sup>. Es evidente que estos tratados son los que el Ejecutivo o la mayoría senatorial de turno consideraron oportuno publicitar, dejando en la opacidad una enorme cantidad de instrumentos internacionales de igual o mayor trascendencia.

El Reglamento del Senado actualmente no establece ninguna restricción explícita respecto a la publicidad de los tratados o los asuntos relativos a las relaciones internacionales. Por supuesto, este reglamento también prevé la posibilidad de sesiones secretas, pero solo de manera excepcional aprobado por el Pleno y, entre otros asunto, los que se refieren a acusaciones contra servidores públicos de conformidad con el título cuarto de la CPEUM, cuando se trate de faltas de disciplina parlamentaria de los senadores, aquellos que en términos de ley dirijan el Ejecutivo Federal, el Poder Judicial Federal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los Gobernadores, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y las legislaturas de los estados, o aquellos que a juicio de la Mesa Directiva deban tener el carácter de reservados conforme a las normas aplicables (artículo 54 del Reglamento del Senado).

---

<sup>36</sup> Véase: *Diario de los Debates del Senado de la República del 27 de septiembre de 1945*, p. 9 y ss.

<sup>37</sup> Véase: *Diario de los Debates del Senado de la República del 12 de noviembre de 1968*, p. 5 y ss.

<sup>38</sup> Véase: *Diario de los Debates del Senado de la República del 22 de noviembre de 1993*, p. 2 y ss.

La discusión del Dictamen del tratado en comisiones, se regula por los artículos 148 y siguientes del Reglamento del Senado. En estos artículos se establecen las formalidades para integrar las listas de oradores que habrán de participar en el debate, el orden en que éstos expondrán sus argumentos en pro o en contra del Dictamen y el tiempo de que dispone para ello. En la aprobación de dictámenes o resoluciones se requiere la mayoría absoluta de los integrantes presentes de la respectiva comisión o, cuando se trata de comisiones unidas, la mayoría absoluta de los integrantes presentes de cada comisión (artículo 150 del Reglamento del Senado).

Ahora bien, una vez aprobado el dictamen del tratado en comisiones, es remitido al Pleno para su análisis, discusión y someterlo a votación. Los debates en el Pleno inician con la presentación del dictamen, que previamente debe ser publicado en los medios electrónicos del Senado o distribuido previamente entre los senadores (artículo 87 del Reglamento del Senado).

El debate se desarrolla generalmente en dos niveles: en lo general y en lo particular. La discusión en lo general implica que algunos senadores de cada grupo parlamentario manifiesten su posición ideológica, política y jurídica respecto al instrumento internacional propuesto. La discusión en lo particular recae en partes de la estructura del tratado (títulos, capítulos, artículos, fracciones, párrafos, reservas o declaraciones interpretativas propuestas por el Ejecutivo, etc.). En cualquier caso, como sucede con el procedimiento legislativo, la existencia de dos niveles de discusión está relacionada con el cuidado que los legisladores deben tener en el estudio del tratado como un todo y de cada una de sus partes, así como con la necesidad de ajustarse a un principio de economía funcional<sup>39</sup>; es decir, si el Pleno no aprueba el Dictamen en lo general, se pregunta en votación económica si vuelve o no el proyecto a la Comisión para que lo reforme, pero si la resolución fuere negativa, se tendrá por desechado el proyecto y por ende no podrá discutirse en lo particular. Sin embargo, en la práctica

---

<sup>39</sup> Serna de la Garza, José María, *Derecho parlamentario*, McGraw-Hill, México, 1997, p. 50.

puede observarse que casi nunca se discute el Dictamen de un tratado en lo general y en lo particular, lo más común es que este se apruebe sin discusión en una sola sesión<sup>40</sup>.

El secreto en las deliberaciones sobre tratados debe ser una excepción, no una regla como todavía lo establece el RICG, y que afortunadamente ha quedado superado por la regulación vigente prevista en el Reglamento del Senado. La publicidad de todas las etapas del procedimiento de aprobación de tratados internacionales, involucra a los representados en un ámbito de la actuación del Estado donde tradicionalmente se ha restringido su participación, pero también implica que los senadores ejerzan la facultad de aprobación con mayor responsabilidad; sin embargo, un vistazo a los documentos que nos ofrece la práctica parlamentaria de los últimos años, nos muestra que el procedimiento de aprobación de tratados se caracteriza por ser, precisamente, indeliberado. La discusión, la manifestación de posturas, el intercambio de ideas y todos aquellos rasgos que caracterizan al órgano legislativo como eminentemente deliberante, cuando se trata de los tratados internacionales están generalmente ausentes o son evidentemente débiles.

#### *F) La votación del dictamen en el Pleno: la decisión*

La votación del Dictamen constituye el instrumento determinante en manos del Pleno del Senado para controlar los tratados. Si bien es cierto el sentido de la decisión se viene perfilando a través de todo el trámite parlamentario, el voto de cada uno de los senadores es imprescindible para construir la decisión del Senado respecto al tratado que le fue enviado por el Ejecutivo. Por regla general, los dictámenes se debaten y votan primero en lo general y luego en lo particular (artículo 108 del

---

<sup>40</sup> Entre alguno de los pocos tratados que se han discutido en lo general y en lo particular encontramos: el *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Comunidad Europea* de 15 de marzo de 2000, aprobado por el Senado el 20 de marzo de 2000; la *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas*, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, aprobada por el Senado el 17 de abril de 2000; la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951, aprobada por el Senado el 17 de abril de 2000; la *Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los Casos Relativos a la Interpretación o Aplicación de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, "Pacto de San José de Costa Rica"* de 22 de noviembre de 1969, aprobado por el Senado el 1 de diciembre de 1998.

Reglamento del Senado), utilizando la forma de votación nominal, en la que cada senador emite el sentido de su voto identificándose por su nombre y apellido, en voz alta o a través de sistema electrónico (artículos 96, 97 y 99 del Reglamento del Senado).

En la práctica se observa que al ser realmente excepcional la discusión del Dictamen de un tratado, la votación se lleva a cabo en un solo acto. Es evidente que esta práctica responde al principio de “economía procesal”, pero también refleja que la gran mayoría de los acuerdos internacionales que se envían al Senado se despachan a través de un trámite parlamentario exprés –se dispensa alguna de las lecturas, no se efectúa debate alguno y se vota en un solo acto–. Los senadores, en la mayoría de los casos, subejercen las posibilidades de control que les ofrece el procedimiento legislativo, al tiempo que los ciudadanos nos quedamos sin conocer los argumentos, las posturas y opiniones de los legisladores respecto al instrumento que están aprobando.

La Constitución no precisa la votación requerida para aprobar un tratado, pero como en todo órgano colegiado las decisiones se toman por la regla de la mayoría; sin embargo, el Reglamento del Senado prevé que el Pleno adopta sus decisiones por mayoría simple o relativa, por mayorías calificadas o especiales, sea de la totalidad de los integrantes del Senado o de los senadores presentes, según disponga la Constitución, la Ley o el propio Reglamento.

Los tratados, entonces, deben ser aprobados por el voto de la mayoría absoluta de los senadores, pero no la mayoría que se formaría del voto de todos los senadores sino del voto de los senadores presentes en la sesión –así lo establece la Constitución para la aprobación de las leyes y decretos (art. 72 CPEUM)–. En consecuencia, para aprobar un tratado es requisito el voto de la mayoría absoluta de los senadores presentes en la sesión y, por tanto, en los hechos, dicha mayoría “absoluta” se ve reducida a una mayoría simple, toda vez que la sesión se instala con más de la mitad de los miembros de la Cámara (art. 63 CPEUM). Luego entonces, suponiendo que solo asistiera a la sesión más de la mitad del número total de senadores, un tratado podría ser aprobado al menos por el voto de 33 senadores de 128 que constitucionalmente conforman el Senado. Es evidente que se trata de un caso límite, pero muestra la

laxitud de nuestro sistema constitucional de recepción en el que todos los tratados son considerados exactamente iguales y, por ende, la misma mayoría parlamentaria parece suficiente para autorizar su conclusión.

Es verdad que nuestro sistema de recepción de tratados fue copiado de la Constitución de los Estados Unidos, aunque no en aquella parte que exige el voto de 2/3 de los senadores para aprobarlos, en nuestra Constitución se optó por una mayoría senatorial más fácil de construir, pero que en los tiempos que corren no se corresponde con la exigencia de un mayor control democrático de al menos los tratados más trascendentes. En nuestro continente un buen número de constituciones prevén mayorías parlamentarias más amplias y estrictas para aprobar determinados instrumentos internacionales, así ocurre en Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú. En Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay, es necesario el voto aprobatorio de la mayoría de los miembros de su asamblea representativa, mientras que la mayoría senatorial exigida por nuestra norma fundamental es equiparable con las requeridas en Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela<sup>41</sup>.

Una vez que el tratado es aprobado en sede senatorial, se comunica la decisión a la presidencia de la república para que continúe con los el trámite de ratificación del tratado, a fin de manifestar la voluntad del Estado mexicano a obligarse por el tratado en el ámbito internacional (artículo 14 de la Convención de Viena).

Por supuesto, la participación del Senado mexicano no se agota con la aprobación o rechazo del tratado, sino que en el tratado puede ser aprobado con reservas, y/o declaraciones interpretativas, en cuyo caso el titular del Ejecutivo deberá ratificar el tratado en el ámbito internacional observando lo dispuesto por el Senado.

---

<sup>41</sup> Entre las constituciones que exigen mayorías parlamentarias amplias y estrictas, se encuentra la Argentina que exige para los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional, la aprobación de las 2/3 partes de la totalidad de miembros de cada una de las cámaras del Congreso de la Nación (artículo 72, inciso 22). Además, también exige la mayoría absoluta de la totalidad de miembros en cada cámara, para la aprobación de tratados de integración que deleguen competencia y jurisdicción a organismos supranacionales (artículo 72, inciso 24) y, tratándose de los tratados internacionales de otras materias solamente exige la mayoría de los votos emitidos en cada una de las cámaras (artículo 194 del Reglamento de Diputados y 209 del Reglamento del Senado).

Además, la participación del Senado, continuará durante la vida del tratado e incluso para su extinción; sí como para su formación inicial a través de la aprobación, también se requiere que el Senado apruebe cualquier modificación del tratado, retiro de reservas o declaraciones interpretativas, así como la decisión del Ejecutivo de terminar el tratado internacional (artículo 76, fracción I, de la CPEUM).

## **2 REFLEXIÓN FINAL**

El análisis del procedimiento parlamentario de aprobación de tratados internacionales en el Senado de la República permite identificar importantes deficiencias tanto normativas como prácticas, que han limitado el ejercicio real de una función legislativa deliberativa, crítica y transparente. A pesar de que el Reglamento del Senado establece mecanismos como el voto particular, el debate en comisiones y en el Pleno, y garantiza la publicidad del procedimiento, en la práctica se ha consolidado una cultura parlamentaria caracterizada por la rapidez, la escasa deliberación y la mínima participación crítica de los legisladores. Esta situación ha generado una aprobación prácticamente automática de los tratados, sin la discusión que debería acompañar a instrumentos internacionales de alto impacto jurídico, político y social.

El estudio aquí presentado es de gran trascendencia para el Derecho, al visibilizar las tensiones entre norma y práctica institucional, y resulta especialmente relevante para el Derecho Parlamentario, al evidenciar la necesidad de repensar los procedimientos internos para reforzar la función de control del Senado sobre la política exterior y en particular sobre los tratados internacionales. La legitimidad democrática del proceso de recepción de tratados depende no solo de su constitucionalidad formal, sino también del ejercicio efectivo de las competencias legislativas bajo los principios de publicidad, deliberación sustantiva y responsabilidad institucional.

Fortalecer el procedimiento senatorial de aprobación de tratados y los demás instrumentos de control senatorial, potencian el control democrático de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano y robustecen el papel del Senado como órgano representativo, deliberante y garante de la soberanía

constitucional. De no atenderse esta situación, se continuará reproduciendo una práctica que debilita tanto al Parlamento como al régimen democrático en su conjunto.

## FUENTES DE CONSULTA

ARAGÓN REYES, MANUEL, "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político*, núm. 23, Madrid, 1986, pp. 9-39.

ARELLANO GARCÍA, CARLOS, "La aprobación de tratados internacionales por el Senado mexicano", *Responsa*, año 1, núm. 5, México, 1996, pp. 9-11.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, Cámara de Diputados, México, 1998.

CORTÉS CAMPOS, JOSEFINA, Y RAIGOSA SOTELO, LUÍS, *Las facultades de control del Senado de la república*, Senado de la República-ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

COSSÍO DÍAZ, JOSÉ RAMÓN Y HUERTA RODRÍGUEZ, GABRIELA, *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, Senado de la República-ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

DORADO FRÍAS, FERNANDO, "La autorización parlamentaria de la conclusión de los tratados internacionales", en *Revista de las Cortes Generales*, No. 42, Madrid, 1997, pp. 35-68.

ESPADA RAMOS, MARÍA LUISA, "El control interno de los tratados internacionales", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XXXII, núms. 1-3, Madrid, 1980, pp. 9-32.

FRAGA IRIBARNE, MANUEL, *El congreso y la política exterior de los Estados Unidos*, Ministerio de Asuntos Exteriores-Escuela Diplomática, Madrid, 1952.

GUASTINI, RICCARDO, "Ley", en *Elementos de Técnica Legislativa*, Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.), IIJ-UNAM, México, 2000, pp. 13-18.

HAURIOU, MAURICE, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Carlos Ruiz del Castillo (traductor del francés), Comares, Granada, 2003.

HERRERA Y LASSO, MANUEL, "Puntos de vista preliminares sobre el tratado" (Conferencia dictada para analizar el tratado mexicano-norteamericano sobre aguas internacionales), *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo VIII, núm. 30, México, abril-junio 1946, pp. 183-191.

MALBERG, CARRÉ DE, *Teoría General del Estado*, Traducción al español de José Lión Depetre, Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

MCDUGAL, MYRES S., AND LANS, ASHER, "Treaties and Congressional-Executive or Presidential Agreements: Interchangeable instrument of national policy: I", *The Yale Law Journal*, vol. 54, núm. 2, marzo 1945, pp. 181-351.

- MORENO COLLADO, JORGE, "voto particular", en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Coord. Francisco Berlín Valenzuela, 2ª ed., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pp. 1075-1077.
- MURO RUIZ, ELISEO, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, IJ-UNAM, México, 2006.
- ORTIZ ARANA, FERNANDO, Y TREJO CERDA, ONOSANDRO, *El procedimiento legislativo mexicano*, Ed. SISTA, México, 2005.
- RAIGOSA SOTELO, LUÍS, *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*, Senado de la República-ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- REMIRO BROTONS, ANTONIO, "Comentario introductorio al título III, capítulo III. De los tratados internacionales", en Alzaga Villaamil, Oscar (dir.), et al., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VII, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, pp. 509-591.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO, *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO, La ley y la autorización de las Cortes a los tratados internacionales, en *Revista de Derecho Político*, No. 11, Madrid, 1981, pp. 29-56.
- SERNA DE LA GARZA, JOSÉ MARÍA, *Derecho parlamentario*, McGraw-Hill, México, 1997.
- TENA RAMÍREZ, FELIPE, *Derecho constitucional mexicano*, 30ª ed., Porrúa, México, 1996.
- VANOSSI, JORGE REINALDO, *Régimen constitucional de los tratados*, Ed. El Coloquio, Buenos Aires, 1969.
- VEGA GARCÍA, PEDRO DE, "Comentario al artículo 80", en Alzaga Villaamil, Oscar (dir.), et al., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VI, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1989, pp. 759-780.
- WALLSS AURIOLES, RODOLFO, *Los tratados internacionales y su regulación jurídica en el derecho internacional y el derecho mexicano*, Porrúa, México, 2001.
- WILDHABER, LUZIUS, *Treaty-Making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Helbing & Lichtenhahn, Basel and Stuttgart, 1971.

## Sobre a Autoria

### 1 – Aldo Rafael Medina García

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid

<https://orcid.org/0000-0003-2938-1057> • aldo.medina@uan.edu.mx

Contribuição: Escrita - primeira redação

## Como fazer referência ao artigo (ABNT):

Garcia, A. R. M. El procedimiento de aprobación senatorial de los tratados internacionales en México. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 21, e98149, p. 1-28, 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/198136998149> Acesso em: dia mês abreviado. ano.

Direitos autorais 2026 Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM

Editores responsáveis:



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.