

LA APROBACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES POR LA VÍA RÁPIDA EN MÉXICO

THE FAST-TRACK APPROVAL OF INTERNATIONAL TREATIES IN MEXICO

CARLOS ALBERTO GONZÁLEZ ORDOÑEZ^{1*}

Sumario: I. Introducción; II. TMEC, caso emblemático del uso del *fast track* para su aprobación; III. Crítica del uso de la vía rápida para la aprobación de los tratados internacionales; IV. Reflexiones complementarias; V. Fuentes de consulta.

Resumen: El objetivo de este artículo es visibilizar el perjuicio que representa el uso del recurso de la vía rápida, también conocida por el anglicismo “*fast track*”, en la aprobación de los tratados internacionales y establecer la necesidad de una reconstrucción normativa que evite esa práctica por su potencial riesgo para el Estado mexicano.

Palabras Clave: Aprobación de tratados internacionales, *fast track*, Senado de la República, reconstrucción normativa.

Abstract: *The purpose of this article is to make visible the harm caused by the use of the fast track procedure in the approval of international treaties and to establish the need for a normative reconstruction to avoid this practice due to its potential risk for the Mexican State.*

Keywords: *Adoption of international treaties, fast track, Senate of Mexico, bill to approve international treaties.*

¹ * Licenciado en Administración Pública y maestrando en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM en convenio con el Senado de la República [2023], correo: albertogonzalez.carlos@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

Una de las facultades exclusivas que detenta la Cámara de Senadores por virtud de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)² consiste en la prerrogativa de aprobar los tratados internacionales celebrados por el poder ejecutivo federal. Sin la aprobación del Senado de la República³, ningún tratado internacional puede considerarse Ley Suprema de la Unión a pesar de haber sido signado por el presidente de la República o por cualquier funcionario de gobierno que lo represente en ese acto.⁴

Por ello, en la práctica, un tratado internacional suscrito por el poder ejecutivo federal se somete a la consideración de la Cámara Alta para que ésta última determine la conveniencia de aprobarlo o no, empero, dichas aprobaciones constantemente están condicionadas por variables relacionadas con el contexto político nacional e internacional o de conveniencia temporal del gobierno en turno, provocando a menudo que los ejercicios de estudio y análisis —que

² “DECRETO por el que se reforma el artículo 76, fracción I, y el artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXLI, no. 7, México, D.F., lunes 12 de febrero de 2007, primera sección, p. 2, [en línea], <https://bit.ly/3n7WdFC> [consulta: 25 de abril, 2023].

³ Artículo 133 de la CPEUM en “DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, Diario Oficial de la Federación, Tomo DCCXLVIII, No. 21, México, D.F., viernes 29 de enero de 2016, edición vespertina, p. 25, [en línea], <https://bit.ly/3n6AXzY> [consulta: 25 de abril, 2023].

⁴ Según el artículo 3° de la Ley sobre la Celebración de Tratados, corresponde al presidente de la República otorgar Plenos Poderes, que es el documento mediante el cual se designa a una persona para representar al Estado mexicano en cualquier acto relativo a la celebración de tratados.

deben realizar los senadores como sustento de su decisión en torno a un tratado— se apresuren o, en casos extremos, se prescindan de ellos con el fin de tramitar su aprobación sin mayor cavilación.

Dicha afirmación se respalda en la evidencia empírica acumulada a lo largo de dieciséis años de labor como servidor público en el Senado de la República y esta situación nos brinda la oportunidad para reflexionar sobre el potencial daño para el Estado mexicano del uso del fast track en el proceso de aprobación de los tratados, así como para explicar las razones que sustentan la convicción de impulsar una propuesta de reconstrucción normativa con el fin de evitar situaciones de semejante naturaleza.

II. TMEC, CASO EMBLEMÁTICO DEL USO DEL FAST TRACK PARA SU APROBACIÓN

El texto de la CPEUM es puntual al señalar y diferenciar aquellas fases en donde, los poderes ejecutivo y legislativo federales participan de forma exclusiva en el proceso de adopción de un tratado internacional. Al poder ejecutivo federal le está reservada la facultad de celebrar los tratados internacionales⁵ y, por tanto, le corresponde negociarlos y firmarlos ad referendum⁶; por su parte, la Cámara de Senadores detenta la facultad exclusiva de aprobación del tratado.⁷

⁵ Artículo 89 fracción X de la CPEUM en “DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXCIII, No. 8, México, D.F., viernes 10 de junio de 2011, primera sección, p. 4, [en línea], <https://bit.ly/3mY0knD> [consulta: 25 de abril, 2023].

⁶ Según establece el artículo 2 fracción III de la Ley sobre la Celebración de Tratados, la “firma ad referendum” es el acto por el que el Estado Mexicano hace constar que su consentimiento otorgado para obligarse por un tratado internacional, y queda sujeto a una posterior aprobación, que para el caso es la del H. Congreso de la Unión a través de la Cámara de Senadores [en línea], <https://bit.ly/3QzsFZT>, [consulta: 25 de abril, 2023].

⁷ “DECRETO por el que se reforma el artículo 76, fracción I, y el artículo 89

Bajo este esquema competencial, es que los tratados internacionales se convierten en Ley Suprema de toda la Unión⁸ en virtud de que cumplieron con las formalidades exigibles de conformidad con la CPEUM y las leyes aplicables en la materia.

Mediante este proceso ocurrió la aprobación del Tratado entre México, Estados Unidos de América y Canadá, conocido como TMEC, que es uno de los más paradigmáticos en la historia nacional por su envergadura, temas que regula y su importancia para las cadenas económicas nacionales.

Habrà que señalar que el TMEC —compuesto por el texto negociado originalmente por el ejecutivo federal más su protocolo modificadorio⁹— requirió de una negociación entre los tres países involucrados que duró en total dos años, tres meses y veinticuatro días hasta su conclusión, dato que surge tomando como referencia la primera ronda de negociaciones que se realizó del 16 al 20 de agosto de 2017¹⁰ y hasta la firma *ad referéndum* del tratado por el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos que se formalizó el 10 de diciembre de 2019.¹¹

fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, op. cit., p. 2.

⁸ El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que todos los tratados internacionales en sintonía con la Carta Magna, celebrados por el presidente de la República y aprobados por el Senado, son Ley Suprema de toda la Unión.

⁹ El 19 de junio de 2019, el Senado mexicano aprobó el texto original del TMEC. No obstante, cuando los gobiernos de Estados Unidos y de Canadá sometieron ese mismo texto a la aprobación de sus respectivos poderes legislativos, éstos solicitaron modificaciones por lo que hubo necesidad de enmendar el contenido del tratado aun cuando en México ya había sido aprobado. Dichos cambios fueron puestos a consideración nuevamente del Senado mexicano por medio de un protocolo modificadorio.

¹⁰ “Informe a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión sobre el Inicio de Negociaciones para la Modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México”, Senado de la República, 27 de julio de 2017, [en línea] <https://bit.ly/3F3Oz29> [consulta: 25 de abril, 2023].

¹¹ “Comunicado mediante el cual el C. Presidente de la República somete a la

Por su parte, al Senado mexicano le tomó once días en total el estudio tanto del texto original del TMEC como de su protocolo modificatorio, considerando que para el primero existió una diferencia de diez días entre la fecha en que fue enviado al Senado por el poder ejecutivo federal para considerar su aprobación¹²; mientras que, en el caso del protocolo modificatorio, fue aprobado al siguiente día de haber sido recibido.¹³¹⁴

III. CRÍTICA DEL USO DE LA VÍA RÁPIDA PARA LA APROBACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

De este caso particular, podemos reflexionar en torno a dos cuestiones fundamentales que en conjunto ejemplifican la problemática que motiva el presente artículo. La primera de ellas tiene que ver

aprobación del Senado de la República, el Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, instrumento que modifica al Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá y, además dos acuerdos paralelos”, Senado de la República, 11 de diciembre de 2019, p. 2, [en línea], <https://bit.ly/3BYiNSk> [consulta: 25 de abril, 2023].

¹² “Resultado de la votación del Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores; de Puntos Constitucionales; de Economía; y de Relaciones Exteriores América del Norte, con opinión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, el que contiene proyecto de decreto que aprueba el Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá, hecho en Buenos Aires, el 30 de noviembre de 2018, así como los seis acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América”, Senado de la República, miércoles 19 de junio de 2019, [en línea], <https://bit.ly/3kmqzzq> [consulta: 25 de abril, 2023].

¹³ “Comunicado mediante el cual el C. Presidente de la República somete a la aprobación del Senado de la República, el Protocolo Modificatorio al Tratado...”, op. cit., p. 2.

¹⁴ “Gaceta LXIV/2PPO-72/103244”, Senado de la República, 12 de diciembre de 2019, [en línea] <https://bit.ly/3wBxQ3a> [consulta: 25 de abril, 2023].

con la notable diferencia que existe en el tiempo de trabajo, estudio y análisis que tanto los poderes ejecutivo como legislativo federales destinan para un tratado internacional en el ejercicio de sus respectivas facultades constitucionales, y como se observó en el caso del TMEC, el escaso tiempo destinado para ello genera serias dudas sobre si la decisión de aprobación de los tratados en el Senado de la República se toma con el máximo grado de información y discernimiento.

La segunda reflexión se circunscribe en torno a la manera en que el Senado de la República se vale de la figura de la vía rápida o fast track para procesar un tratado internacional, que en el caso del TMEC por las materias que regula y el grado de interdependencia de la economía mexicana con la estadounidense, tendrá un efecto decisivo en el desarrollo económico de nuestra nación de las próximas décadas.

Esta artificial urgencia a la que asiduamente se ven compelidos los legisladores para apremiar su importante decisión, hace materialmente imposible que concurran en la aprobación de un tratado con pleno conocimiento de las consecuencias jurídicas e implicaciones que tendrá el texto sometido a su consideración, lo que supone un riesgo para el Estado mexicano pues en un contexto como el descrito, el poder legislativo federal —a través de la Cámara de Senadores—, no ejerce a cabalidad sus facultades de control político respecto de las acciones del ejecutivo federal y no se toma el tiempo necesario para contrastar las afirmaciones del gobierno respecto de que el contenido del tratado por el que se vinculará el Estado mexicano, en el balance general, efectivamente traerá un beneficio para el país.

El hecho de que exista la posibilidad normativa para que las aprobaciones de instrumentos internacionales se procesen en la Cámara Alta con información limitada, en situaciones de desconocimiento de los antecedentes y de las implicaciones de las nego-

ciaciones —algunas no tan evidentes ni de fácil comprensión por su naturaleza multidimensional—, supone un grave riesgo para el desarrollo de México.

IV. REFLEXIONES COMPLEMENTARIAS

La complejidad de un tratado internacional en la época contemporánea se ha elevado significativamente por lo que es indispensable asegurar que los análisis que se realicen en el seno de la Cámara de Senadores con el propósito de dilucidar y encontrar las razones para pronunciarse por su aprobación, sean exhaustivos, sólidamente fundados y deriven del máximo nivel de información posible a causa de que forman parte de las herramientas del Estado para el desarrollo y progreso de la nación en las décadas venideras.

Si bien es cierto que la vía del fast track no es utilizada invariablemente ni tampoco de forma exclusiva para aprobar los tratados internacionales, puesto que también se recurre a dicha figura para procesar todo tipo de reformas a los ordenamientos jurídicos o de nuevas leyes, los primeros no presuponen un sentido de urgencia para su aprobación —como sí lo puede ser el caso de las normas domésticas—, por lo que resulta factible presupuestar el tiempo necesario que llevará su estudio como parte inherente de las etapas procesales, pero por encima de ello, resulta deseable evitar el apresuramiento a efecto de hacer valer la facultad de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en esta materia, tal como está previsto en nuestra Norma Fundamental.

En tal contexto, se estima indispensable el desarrollo de una propuesta de reconstrucción normativa para que, pese a que pueda existir presión de variables coyunturales tanto endógenas como exógenas pretendiendo incidir a favor del apremio en la toma de decisiones, los senadores de la República cuenten con un marco jurídico que privilegie el trabajo de análisis y la deliberación respecto de un tratado internacional en condiciones de exhaustividad,

de amplio espectro y que posibilite profundizar en los efectos que produciría para nuestro país cada disposición del texto del tratado que se encuentre bajo estudio.

En el universo de soluciones que existen para resolver esta problemática, y dada la disparidad en el tiempo que destina el poder ejecutivo respecto del poder legislativo federales para analizar un tratado internacional —como fue ejemplificado—, es posible reflexionar en torno a adicionar el texto constitucional o expedir una ley reglamentaria a efecto de establecer plazos precisos y suficientes que brinden un periodo adecuado a los senadores de la República para hacer una evaluación profunda respecto de las implicaciones de aprobar o no aprobar el texto del tratado en los términos negociados por el ejecutivo federal.

Asimismo, la incorporación de plazos perentorios para el análisis de un tratado le abriría la posibilidad a los legisladores de hacerse llegar de información suficiente y pormenorizada del contenido y alcances del tratado internacional al que se desea vincular al Estado Mexicano, además de que les permitiría tener mayores elementos de juicio sobre las implicaciones para nuestro país, las posiciones de las contrapartes involucradas en la negociación, así como las concesiones que haría México en el escenario de una eventual entrada en vigor del tratado, todo ello de forma complementaria a la información y consideraciones remitidas por el oficialismo.

Sin obviar que la presente propuesta requiere de un sólido sustento teórico, doctrinario y valoraciones de superior amplitud además de un mayor rigor científico, cualquier otra vía de solución distinta de la anterior que desee explorarse, deberá considerar que, tal como está concebido el diseño constitucional y legal en vigencia, el ejercicio de la facultad exclusiva de aprobación que detenta el Poder Legislativo federal en el ámbito de cualquier tratado internacional, comienza hasta el instante mismo en que el texto de dicho tratado es remitido por el Poder Ejecutivo federal y recibido por la Cámara de Senadores, para que ésta se pronuncie a favor de su

aprobación o no aprobación. Ese momento debe ser el punto de partida de cualquier solución académica para no incurrir en invasiones competenciales entre Poderes de la Unión.

Lo cierto es que la respuesta satisfactoria no es tan evidente ni de fácil concepción, pero es un hecho incontrovertible que los esfuerzos intelectuales para corregir la problemática deben proliferar en el futuro próximo, quizás valiéndonos de ejercicios de derecho comparado que arrojen luz al inadmisibles escenario actual.

V. FUENTES DE CONSULTA

“DECRETO por el que se reforma el artículo 76, fracción I, y el artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXLI, no. 7, México, D.F., lunes 12 de febrero de 2007, primera sección, pp. 1-2, [en línea], <https://bit.ly/3n7WdFC> [consulta: 25 de abril, 2023].

“DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, Diario Oficial de la Federación, Tomo DCCXLVIII, No. 21, México, D.F., viernes 29 de enero de 2016, edición vespertina, pp. 1-32, [en línea], <https://bit.ly/3n6AXzY> [consulta: 25 de abril, 2023].

“DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXCIII, No. 8, México, D.F., viernes 10 de junio de 2011, primera sección, pp. 1-5, [en línea], <https://bit.ly/3mY0knD> [consulta: 25 de abril, 2023].

“DECRETO por el que se expide la Ley sobre la Celebración de Tratados”, Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLX, No.

- 1, México, D.F., jueves 2 de enero de 1992, pp. 1-3, [en línea], <https://bit.ly/3Hf1CBE> [consulta: 25 de abril, 2023].
- “Informe a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión sobre el Inicio de Negociaciones para la Modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México”, Senado de la República, 27 de julio de 2017, pp.13, [en línea] <https://bit.ly/3F3Oz29> [consulta: 25 de abril, 2023].
- “Comunicado mediante el cual el C. Presidente de la República somete a la aprobación del Senado de la República, el Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, instrumento que modifica al Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá y, además dos acuerdos paralelos”, Senado de la República, 11 de diciembre de 2019, pp. 1-8, [en línea], <https://bit.ly/3BYiNSk> [consulta: 25 de abril, 2023].
- “Resultado de la votación del Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores; de Puntos Constitucionales; de Economía; y de Relaciones Exteriores América del Norte, con opinión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, el que contiene proyecto de decreto que aprueba el Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá, hecho en Buenos Aires, el 30 de noviembre de 2018, así como los seis acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América”, Senado de la República, miércoles 19 de junio de 2019, [en línea], <https://bit.ly/3kmqzzq> [consulta: 25 de abril, 2023].

“GACETA LXIV/2PPO-72/103244”, Senado de la República,
12 de diciembre de 2019, [en línea] <https://bit.ly/3wBxQ3a>
[consulta: 25 de abril, 2023].

