



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ratificación de tratados internacionales.

**SENADOR ÓSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE SENADORES
P R E S E N T E.-**

El suscrito, Senador Luis David Ortiz Salinas, integrante de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 8, numeral 1, fracción I; 164, numeral 1, 169, y demás disposiciones aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES**, lo que se expresa en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con la fracción I, del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Senado de la República, como facultad exclusiva, analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

Dicha facultad fue conferida en la reforma que perfeccionó las competencias de esta Cámara del Congreso de la Unión en 1977.¹ En ese sentido, el Senado de la República posee una función como órgano revisor de los propios tratados.

Asimismo, es considerada como un mecanismo de control, toda vez que la verificación de la constitucionalidad del tratado o de la convención diplomática, se

¹ Sepúlveda Amor, Bernardo; *“El Senado y la Política Exterior”*; El Colegio de México, 1998; pág. 359.



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ratificación de tratados internacionales.

realiza en el marco preestablecido por el poder constituyente y el legislativo en su totalidad y en su calidad de órgano de delimitación de los actos del Poder Ejecutivo.²

No obstante, en el año de 2011, tras la reforma Constitucional de Derechos Humanos que modificó los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105, se ponderó la solidez y vinculación de los tratados internacionales.

Sin embargo, ante dicho reconocimiento, se desagregó la capacidad de las entidades federativas, pues como se mencionó anteriormente, el Senado de la República posee la facultad exclusiva de su aprobación, dejando a un lado la injerencia de los gobiernos subnacionales respecto de su contenido, sin considerar que los propios gobiernos locales tienen la responsabilidad de hacer valer los preceptos de dichos acuerdos.

Se debe tomar en cuenta que un tratado internacional es el acuerdo celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya sea que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

En ese sentido, el efecto de la ratificación de los tratados internacionales tiene un efecto amplio que impacta en el ejercicio de funciones, facultades y el reconocimiento de derechos en las entidades federativas.

Uno de los ejemplos más tangibles de la vinculación jurídica en los gobiernos locales es el de materia medio ambiental. Nuestro país ha suscrito diversos instrumentos internacionales en materia de cambio climático, tales como el protocolo de Kioto (1995) o el Acuerdo de París (2016), por el que México se compromete a diseñar e instaurar mecanismos para mitigar la contaminación y promover el desarrollo sustentable.

Como resultado, México fue el primer país en presentar sus contribuciones, expidiendo una Ley General de Cambio Climático en la que se fijan metas aspiracionales para cumplir con compromisos internacionales contenidos en los acuerdos antes referidos.

² Disponible para su consulta en:

https://www.senado.gob.mx/64/sobre_el_senado/funcion_de_control#:~:text=La%20funci%C3%B3n%20de%20control%20que,sus%20actos%20a%20las%20disposiciones



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ratificación de tratados internacionales.

De manera específica, diversos artículos transitorios contemplaron la realización de acciones a nivel estatal e incluso municipal, tal como se muestra en la siguiente reproducción:

- a) Para el año 2018, los municipios, en coordinación con las Entidades Federativas y demás instancias administrativas y financieras y con el apoyo técnico de la Secretaría de Desarrollo Social, desarrollarán y construirán la infraestructura para el manejo de residuos sólidos que no emitan metano a la atmósfera en centros urbanos de más de cincuenta mil habitantes, y cuando sea viable, implementarán la tecnología para la generación de energía eléctrica a partir de las emisiones de gas metano.³
- b) El gobierno federal, las Entidades Federativas, y los Municipios a efecto de cumplir con lo dispuesto en esta Ley, deberán promover las reformas legales y administrativas necesarias a fin de fortalecer sus respectivas haciendas públicas, a través del impulso a su recaudación. Lo anterior, con el fin de que dichos órdenes de gobierno cuenten con los recursos que respectivamente les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la presente Ley.⁴
- c) Las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las Entidades Federativas y los Municipios deberán de implementar las acciones necesarias en Mitigación y Adaptación, de acuerdo con sus atribuciones y competencias.

Así, sin cuestionar la capacidad jurídica, económica o material de los estados, se impusieron responsabilidades para llevar a cabo un único fin: cumplir con las disposiciones suscritas en los tratados internacionales.

Ante dicha perspectiva, es que se debe reconsiderar el procedimiento, exclusivamente senatorial, para la ratificación de tratados internacionales, puesto que incluso, constitucionalmente no se encuentra definido el alcance del análisis que se realiza, por lo que la propuesta de la presente iniciativa es asegurar la participación local como un mecanismo de aportación, perfeccionamiento y

³ Inciso b), fracción segunda, artículo tercero transitorio de la expedición de la Ley General de Cambio Climático

⁴ Artículo décimo transitorio de la expedición de la Ley General de Cambio Climático.



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ratificación de tratados internacionales.

enriquecedor del planteamiento de los tratados internacionales, desde una perspectiva local.

Por otro lado, es viable otorgarle potestad al Poder Judicial para declarar si existe o no contradicción entre lo que dispone un tratado internacional con la Constitución mexicana.

Un caso que podemos citar es el modelo español que en su Constitución establece que para celebrar un tratado internacional que contenga alguna disposición contraria a la Constitución, se exige la revisión constitucional previa,⁵ así como también, que el Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional⁶ para que realice la declaratoria sobre si existe o no contradicción entre el tratado internacional con la Constitución Española.⁷

De lo anteriormente mencionado, se observa que, en el modelo español, es el Tribunal Constitucional (TC) el órgano facultado para revisar la constitucionalidad de un tratado internacional, ya que el TC es la institución encargada de velar por la guarda y cumplimiento de las disposiciones constitucionales.

Este modelo de control de constitucionalidad concentrado consiste en que las cuestiones de constitucionalidad deben ser resueltas por un órgano jurisdiccional encargado solamente de llevar a cabo esa función.

Ante esto, en México no contamos con un órgano especializado encargado solamente de los asuntos de revisión constitucional, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es la institución que materialmente se encarga de resolver los asuntos relacionados al control de constitucionalidad y convencionalidad, es decir, actúa también como un Tribunal Constitucional.

Al respecto, los medios de control constitucional establecidos en el modelo español y colombiano (en materia de revisión de los tratados internacionales) así como el juicio de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, consagradas en los artículos 103 y 105 de la Constitución mexicana, tienen como efecto invalidar todos aquellos actos que sean contrarios a la norma fundamental

⁵ Artículo 95.1 de la Constitución española

⁶ Artículo 95.2 de la Constitución española.

⁷ El proceso es que una vez que se le solicita al Tribunal Constitucional de España (TCE) que revise si la constitucionalidad de un tratado internacional, este emplaza al solicitante y a los otros sujetos legitimados para que expresen una opinión fundada sobre la declaración de constitucionalidad solicitada. Después del término de treinta días, el TCE se pronuncia y emite su declaración que tendrá el carácter de vinculante.



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ratificación de tratados internacionales.

de cada país, que afecten la esfera jurídica del gobernado o que se vulnere alguna competencia de un poder u órgano del Estado.

De acuerdo a lo señalado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México,⁸ para garantizar el estricto apego de la conducción de la política exterior a la Constitución por parte del presidente de la República, para evitar lesiones a la nación o para inhibir el despliegue desproporcionado de competencias reservadas de los estados sin su consulta previa, o establecer obligaciones internacionales a los estados que comprometen sus presupuestos sin solicitar su anuencia y para evitar que el país como Estado obligado en un tratado internacional sea objeto de responsabilidad internacional por adquirir compromisos incompatibles con la Constitución, propone la incorporación del control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales en el elenco de instrumentos de derechos procesal constitucional establecidos en el artículo 105 de la Constitución mexicana.

Este control previo de constitucionalidad consistiría en que la SCJN podrá emitir una opinión en el sentido de si el tratado internacional que se quiere celebrar o que, una vez celebrado o negociado de forma provisional por el presidente, no vulnere alguna de las disposiciones contenidas en la Constitución mexicana. Como se ha indicado, el control de previo de constitucionalidad debe llevarse cabo de forma previa a la ratificación del tratado internacional por parte del Senado de la República y las entidades federativas.

Respecto a los sujetos legitimados para solicitar el control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales ante la SCJN para impugnar su posible inconstitucionalidad, serán aquellos que intervienen directamente en el proceso de ratificación de un tratado internacional como son el titular del poder ejecutivo de una entidad federativa, un congreso estatal y el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores.

Por lo anterior, consideramos que al incorporar este control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales tendría dos efectos importantes.

⁸ Astudillo, César, Carbonell, Miguel, Carmona, Jorge (et.al.) (cords), *La Reforma del Estado. Propuesta del IJ-UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*. México, IJ-UNAM, 2009.



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ratificación de tratados internacionales.

El primero que los tratados internacionales (como fuente del derecho en el sistema normativo mexicano y reconocidos en el artículo 133 constitucional) son Ley Suprema en el país, al igual que la Constitución mexicana y las leyes del Congreso de la Unión, por lo que deben estar apegados a las normas constitucionales.

El segundo efecto es que, al incluir el control previo de constitucionalidad a los tratados internacionales, se robustecería la justicia constitucional por ser un instrumento de control constitucional junto con el juicio de amparo, controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Asimismo, el plazo que tendría la SCJN para emitir su opinión en relación con la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los tratados internacionales, tendría que ser breve, por lo que se propone que no sea mayor a 15 días y que a su vez, sea previo a su ratificación por parte del Senado de la República y las legislaturas locales.

Bajo esta tesitura, la presente reforma tiene como objeto, por un lado, crear un procedimiento para que posterior a la aprobación de los tratados internacionales en el Senado de la República, estos sean enviados a las legislaturas de las entidades federativas para su análisis, discusión y aprobación en un plazo de hasta 15 días.

Con ello, se tomará en cuenta la posición de los gobiernos subnacionales frente a la posible ratificación de los tratados internacionales posibilitando su contribución efectiva en los preceptos contenidos

Asimismo, incorpora la participación del Poder Judicial, como órgano revisor de la constitucionalidad de los tratados internacionales.

En mérito de todo lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta Cámara Alta el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES.

ARTÍCULO ÚNICO. - **Se reforma** el párrafo segundo, de la fracción I, del artículo 76; la fracción X, del artículo 89; los incisos g) y h), de la fracción III y el primer párrafo de la fracción IV, del artículo 105, y el artículo 133; y **se adiciona** un Título Octavo denominado “De los Tratados Internacionales”, que contiene los artículos



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ratificación de tratados internacionales.

135 y 136, recorriéndose los subsecuentes en su orden, respectivamente, para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal **someta a su consideración y de las legislaturas de las entidades federativas**, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

Artículo 89. ...

I. a IX. ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado **y de las legislaturas de las entidades federativas**. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

Artículo 105. ...

I. ...

III. ...

a) al f). ...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República y



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ratificación de tratados internacionales.

las legislaturas de las entidades federativas, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República **y las legislaturas de las entidades federativas**, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

i) ...

...

...

...

IV. Sobre la constitucionalidad de tratados internacionales que vayan a ser ratificados por el Senado de la República, cuando lo solicite el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la de Senadores, el ejecutivo de un estado o una legislatura local.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado **y de las legislaturas de las entidades federativas**, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.³

Título Octavo De los tratados internacionales



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ratificación de tratados internacionales.

Artículo 135. El tratado internacional es el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

La Ley definirá las bases para la celebración de acuerdos institucionales que suscriban cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal.

Artículo 136. Para los efectos de la fracción I, del artículo 76 de esta Constitución, los tratados que se sometan al Senado de la República se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda.

Una vez aprobados por el Senado, deberán ser remitidos a las legislaturas de las entidades federativas para su aprobación, misma que no podrá exceder del término de quince días hábiles.

Las legislaturas de las entidades federativas remitirán al Senado el expediente con el resultado de su votación. El Senado realizará el cómputo de los votos de las legislaturas de las entidades federativas y cuando reúna la mayoría, realizará la declaración de aprobación del tratado correspondiente y comunicará al Ejecutivo Federal.

La Ley definirá los mecanismos y las bases para manifestar la voluntad de obligarse a un tratado y la coordinación y registro de acuerdos institucionales e interinstitucionales.

Título Noveno De las Reformas de la Constitución

Artículo 137. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean



Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ratificación de tratados internacionales.

aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Título Décimo De la Inviolabilidad de la Constitución

Artículo 138. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión, en un plazo que no exceda de 30 días hábiles contados a partir de su publicación, deberá armonizar la Ley Sobre la Celebración de Tratados para dar cumplimiento a lo establecido en el presente Decreto.

Dado en la sede de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, en la Ciudad de México, a los 17 días del mes de marzo de 2021.

**LUIS DAVID ORTÍZ SALINAS
Senador de la República**