

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

¿LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES

CONSTITUYEN UNA FUENTE DE DERECHO

INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI?

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA

EN DERECHO

PRESENTA

WENDY SÁNCHEZ REYES

ASESOR

DOCTOR MANUEL BECERRA RAMÍREZ

Ciudad de México, 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Baruj Ata Adonai.

Expreso mi profundo agradecimiento a *HaShem* por el regalo de poder concluir una etapa más, por haber puesto en mi camino a todas las personas que han sido mi sustento y compañía durante este periodo de estudio.

Sea el mérito de este trabajo para mis queridas mamás y a mi papá, por su amor, paciencia y apoyo en todo momento. A la memoria de Armando cuyos abrazos son de mis más grandes recuerdos y a quien debo el hábito de la lectura, a mi princesa Abigail por tanta risa y dulce compañía, sin duda, siempre que pienso en ustedes lamento que no todos puedan tenerlos por hermanos. A mis guías espirituales, Adolfo, Armando y Maribel gracias por sus oraciones.

Extiendo mi agradecimiento y que el mérito sea también para el Doctor Manuel Becerra Ramírez, por su disposición en dicha labor, por compartir su conocimiento y sobre todo por contagiarme su entusiasmo. Asimismo, quiero reconocer la contribución de Mónica, Raúl y Rodrigo por sus aportaciones, comentarios y por el tiempo de convivencia en el Instituto.

Le doy gracias a mis queridos maestros, Rosa Jiménez Rodea y José Luis Mancilla Rosales por brindarme su amistad, confianza y por adoptarme como su hija.

Agradezco al seminario de derecho internacional, especialmente a la maestra Patricia Álvarez Sánchez por sus comentarios y revisión final de la tesis.

Por último y no menos importante, debo mencionar que esta investigación fue elaborada bajo el Proyecto PAPIIT IN-401515 *“Las Fuentes del derecho internacional en el siglo XXI”*.

“El que ama la instrucción ama la sabiduría;

Mas el que aborrece la reprensión es ignorante.” *Proverbios 12:1*

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
Capítulo I. Nociones preliminares del derecho internacional público.....	9
1.1 Fuentes formales y materiales.....	9
1.1.1 Artículo 38 inciso 1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.....	11
1.2 Subjetividad internacional.....	14
1.3 Clasificación de los tratados.....	17
1.3.1 Los tratados en forma simplificada.....	19
Capítulo II. Marco normativo de los gobiernos locales mexicanos en materia internacional.....	21
2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la política exterior.....	21
2.2 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	22
2.3 La Ley sobre la Celebración de Tratados.....	23
2.4 La Secretaría de Relaciones Exteriores y su Reglamento interior.....	23
2.5 La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	24
2.6 Plan nacional de desarrollo y la cooperación internacional 2013-2018.....	25
2.7 El Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018.....	32
Capítulo III. Los acuerdos interinstitucionales celebrados por México a la luz del Derecho Internacional.....	35
3.1 Antecedente de la Ley sobre la Celebración de Tratados.....	35
3.2 Naturaleza jurídica de los acuerdos interinstitucionales en el derecho internacional.....	36
3.2.1 ¿Son los acuerdos interinstitucionales fuente de derecho internacional?.....	46
3.2.2 Facultades de las entidades federativas en materia internacional.....	50
3.2.3 Tipos de acuerdos interinstitucionales celebrados en México.....	60
3.2.4 Responsabilidad internacional.....	68
3.3 Etapas de operación para la celebración de acuerdos interinstitucionales.....	74
Capítulo IV. La acción exterior y cooperación descentralizada de los gobiernos locales mexicanos.....	77
4.1 La descentralización y el principio de autonomía local.....	77
4.2 La Ciudad de México en el escenario internacional.....	78
4.3 Los hermanamientos son prácticas de derecho consuetudinario internacional.....	81

4.4 Un análisis comparado y el caso la Ciudad de México en el escenario internacional	83
Propuestas.....	101
Conclusiones.....	102
Bibliografía	103

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene, el propósito de analizar la formación de una práctica mexicana realizada por los gobiernos locales, en su ámbito municipal y estatal; que en los últimos años se expandió a raíz del fenómeno denominado globalización.

Se debe advertir, que tiempo atrás las entidades estatales ya convenían con sus pares internacionales e inclusive con organismos internacionales; Carlos Bernal plantea en su artículo “Los convenios ejecutivos ante el derecho constitucional e internacional” de 1979, que en México se han llevado a cabo desde 1836.¹

Eran llamados acuerdos ejecutivos y también fueron conocidos como acuerdos administrativos o intergubernamentales.

Vale la pena decir, que no contaban con fundamento constitucional ni tampoco eran reconocidos en leyes federales, fue hasta 1992 con la creación de la “Ley sobre la Celebración de Tratados” que se reguló e intentó poner fin a la desorganización de dichos actos.

Probablemente, la intención de los legisladores de aquel tiempo, era normar los acuerdos ejecutivos. A partir de entonces hay dos formas de adquirir compromisos internacionales, por una parte, los tratados y por otra, los acuerdos interinstitucionales.

¹ Véase BERNAL, Carlos, “Los convenios ejecutivos ante el derecho constitucional e internacional”, en Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, no.12, 1980, pág. 47

Por lo que hace, al último punto con seguridad afirmamos que algunos son simples acuerdos, debido a que no repercuten el ámbito nacional por consiguiente no representan un obstáculo para el porvenir de la Nación, como botón de muestra lo son los acuerdos celebrados entre universidades nacionales y extranjeras o los acordados por instancias de gobierno con sus pares internacionales en materias como cultura, turismo y educación, entre otras.

En cambio, el problema surge, cuando estamos en presencia de una obligación que corresponde al Estado y mediante un acuerdo de menor naturaleza al de un tratado se pacta sin que sea supervisado por el Senado.

Sin embargo, una cosa es pasar de largo, es decir, sin ser revisado y aprobado por la instancia correspondiente, y otra distinta es que ello no mengua la responsabilidad que el Estado mexicano forzosamente tiene que cumplir internacionalmente.

En este sentido, el argumento central es, por medio del marco jurídico, la apertura y participación de los gobiernos locales en el escenario internacional se admitió la colaboración descentralizada. La “Ley sobre la Celebración de Tratados” permite firmar acuerdos interinstitucionales, de los que, posiblemente el Poder Ejecutivo también puede hacer uso, pero, esto da para pensar que no hay igualdad de circunstancias en los instrumentos celebrados, puesto que, la “Constitución Federal”, es clara al expresar que será Ley Suprema de la Unión un tratado internacional que respete el sistema de pesos y contrapesos, lo cual no ocurre con un acuerdo interinstitucional, debido a que no necesariamente cuenta los

mecanismos de control. ¿Será por eso que se prefiera celebrar compromisos con este nombre? ¿Es viable que en un Estado de derecho se lleven a cabo este tipo de prácticas, sin supervisión ni sanción?

Con base a lo anterior, el objetivo de este trabajo es profundizar en las siguientes interrogativas: ¿Cuál es la calidad que tienen los acuerdos interinstitucionales frente al Derecho internacional? ¿Cuál es el alcance jurídico de los acuerdos celebrados por el Poder Ejecutivo sin aprobación del Senado? y ¿Se debe considerar que los acuerdos interinstitucionales son tratados internacionales?

Para responder a las preguntas y fundamentar el argumento central, este trabajo se estructura en cuatro capítulos, en el primero se presenta, a grandes rasgos, los conceptos jurídicos de fuentes del derecho internacional, sujetos de derecho internacional y el origen del artículo 38-1 del “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.”

En el segundo capítulo, se identifican las disposiciones tanto constitucionales como legislaciones, que adoptan la recepción del derecho internacional en el sistema jurídico nacional. De ahí que, es interesante destacar que un acuerdo interinstitucional, carece de fundamento constitucional y a pesar de ello, representa una oportunidad de crear situaciones novedosas que difieren con las estructuras tradicionales.

El capítulo tercero tiene la finalidad de estudiar el concepto, quiénes y cuál es el procedimiento que se utiliza al referirnos a un acuerdo interinstitucional.

En el cuarto y último capítulo, se pretende tomar la experiencia argentina para describir y comparar la similitud que comparte la Ciudad de México con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Consideramos que el modelo argentino puede influir en el reconocimiento del gobierno local de la Ciudad de México como actor internacional y servir en beneficio de las demás entidades federativas mexicanas.

Capítulo I. Nociones preliminares del derecho internacional público

1.1 Fuentes formales y materiales

Sobre el concepto que debe emplearse, en relación al tema fuentes principalmente en el terreno internacional, desafortunadamente se ha escrito poco, no obstante, al problema que representa la aplicación del término fuentes formales dentro de la teoría y práctica del derecho internacional.

En principio, el concepto teórico de fuente de derecho suele dividirse bipartitamente: fuente material y fuente formal.

Cabe indicar, que la clasificación atiende a cuestiones metodológicas, utilizadas para explicar las abstracciones del Derecho, de suerte que, no son estrictamente exclusivas.

De acuerdo con, Max Sorensen: “La expresión fuentes del derecho se encuentra tradicionalmente limitada a los métodos de creación de las normas jurídicas, es decir, de las reglas generales y permanentes capaces de ser aplicadas, repetidamente, sin límite alguno”²

Por su parte, Michael Virally señala, una fuente material “... son aquellas circunstancias de donde emana el derecho, de donde surge la norma como reacción originaria, cuya esencia es más sociológica que jurídica, por lo que no suele ser objeto de mayor estudio en el ámbito del Derecho.”³

² SORENSEN, Max, Manual de derecho internacional público, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pág. 152.

³ VIRALLY, Michael, “A propósito de la *lex ferenda*”, citado por PÉREZ VILLAR, Gloria Carmen “Fuentes híbridas en el derecho internacional”, en Anuario de Filosofía jurídica y social, Edeval, Chile, no.30, 2012, pág. 65

Mientras que, Eduardo García Máynez dice por fuente formal entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas.⁴

Conviene agregar una definición más, puesto que, Norberto Bobbio sostiene “Fuentes del Derecho son aquellos hechos o aquellos actos de los cuales el ordenamiento hace depender la producción de normas jurídicas”⁵

Estos razonamientos, nos brindan un panorama que, al ser trasladados a la esfera internacional causan discrepancia y se percibe que la noción fuentes de derecho formal resulta difícil encuadrar, al no existir un órgano legislativo creador de normas internacionales.

Pero, aunque no encontramos una interpretación unánimemente aceptada, sí hay una norma jurídica que controla las relaciones internacionales.

⁴ Cfr. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 65ª edición, Porrúa, México, 2015, pág. 53

⁵ BOBBIO, Norberto, Teoría General del Derecho, Temis, Bogotá, 1987, pág. 158

Así las cosas, afirma Sergio Peña Neira sobre fuentes de producción del derecho “La producción jurídica es un presupuesto conceptual de la doctrina de la división de poderes, del Ordenamiento jurídico internacional, del Derecho internacional público y del Estado de Derecho internacional público.”⁶

Entonces, la pregunta forzada es, ¿Cuál o cuáles son las fuentes de producción del Derecho internacional? Bueno, para contestar es vital revisar el artículo 38-I del “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”.

1.1.1 Artículo 38 inciso 1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia

En derecho internacional público, “...las fuentes del Derecho se encuentran recogidas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que reproduce casi textualmente el artículo del mismo número que se encontraba en el Estatuto del órgano judicial que le precedió, el Tribunal Permanente de Justicia Internacional.”⁷

Hay que tener en cuenta, por el contrario que las fuentes del derecho internacional nacen desde la antigüedad y el primer documento jurídico internacional que las codifica, es la XII Convención de la Haya.

⁶ PEÑA NEIRA, Sergio, “Las fuentes del derecho internacional, regulación, aplicación, desde una perspectiva dogmática mirando a la norma jurídica internacional”, en Anuario de filosofía jurídica y social, Edeval, Chile, no. 30, 2012, pág.91

⁷ CASANOVAS, Oriol, *et al.*, Compendio de Derecho Internacional Público, 4ª ed., Tecnos, Madrid, España, 2015, pág. 53

Tocante al último punto, esta es la explicación de Manuel Becerra Ramírez:

“A principios del siglo XX, la interpretación y la aplicación del derecho de presas por tribunales de diferentes países causaban una gran cantidad de opiniones divergentes. Por lo tanto, a fin de homogenizar, de alguna manera, la aplicación del derecho de presas, en el año de 1907 en la I Conferencia de La Haya se intentó establecer una corte internacional de presas. De ahí surgió la XII Convención de La Haya del 18 de septiembre 1907, que creó precisamente un Tribunal Internacional de Presas. Esta convención contiene un artículo 7º., que esta expresado en forma más o menos parecida al actual artículo 38-1 del ECIJ.”⁸

Es así, que durante el año de 1920 se celebró la octava sesión del Consejo de la Liga de las Naciones donde se creó el artículo 35 del “Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional” que resaltaba:

“... La corte aplicara en orden sucesivo:

1. Las convenciones internacionales de carácter general o especial que establezcan reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes.
2. La costumbre internacional que establezca una práctica comúnmente aceptada como ley.
3. Los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas.

⁸ BECERRA RAMÍREZ, Manuel, Las fuentes contemporáneas del Derecho Internacional, IJ-UNAM, México, 2017, pág. 27

4. Las decisiones judiciales y jurisprudenciales sentadas por los más altos publicistas de las diferentes naciones, como medio auxiliar para determinación de las reglas de derecho.”⁹

Años más tarde, este precepto fue utilizado por la Organización de las Naciones Unidas quien redactó el artículo 38 inciso 1 del “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.”

El artículo en cuestión establece íntegramente:

Artículo 38

“1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

- a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
- b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
- c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
- d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59.”

⁹ BECERRA RAMÍREZ, Manuel, Las fuentes contemporáneas del Derecho Internacional, Op. Cit., pág.27

De momento, el citado numeral, cuyo designio es decretar las reglas que deben ser valoradas al resolver controversias, implícitamente, es el pilar exclusivo de las fuentes de derecho Internacional.

No obstante, es posible descubrir fuentes materiales no formalizadas en el artículo 38-1 del “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”, por ejemplo: los acuerdos ejecutivos, los actos unilaterales y las resoluciones de los organismos especializados, entre otros; sin duda, esta realidad puede generar derechos y obligaciones que ocasionaran conflictos.

1.2 Subjetividad internacional

Antes de abordar el concepto de subjetividad internacional, cabe resaltar que no haremos un análisis profundo, porque, no es objeto de este trabajo pero, si incumbe determinar que algunos internacionalistas hacen una distinción de los sujetos de derecho Internacional esto es: típico y atípico.

Históricamente en las relaciones jurídicas internacionales se reconoce como sujetos a los Estados, sin embargo en la época contemporánea emergen nuevos protagonistas, teóricamente no reconocidos llamados sujetos atípicos; por ejemplo, las ciudades, municipios, cantones, estados o provincias.¹⁰

En cuanto a la primera división: “Es sujeto del Derecho Internacional el participante en las relaciones jurídicas internacionales, poseedor de derechos y

¹⁰ Sobre este tema, véase ARELLANES JIMÉNEZ, Ernesto Paulino, Los gobiernos locales de Europa y sus relaciones internacionales, Gernika, México, 2014, pág.51

deberes en el Derecho Internacional y facultado en los casos necesarios para asumir responsabilidades jurídicas internacional (*sic*).”¹¹

De la progresiva consolidación de los sujetos atípicos se observan dos cuestiones:

En primera instancia, se intenta modificar el hábito de conceptualizar al Estado Nación como único y principal sujeto de derecho internacional, recordemos que, “La tradición académica sitúa el comienzo de las relaciones llamadas “internacionales” en los tratados de Westfalia de 1648, época en la que surge el Estado Moderno.”¹²

Además, en la actualidad sobresalen factores políticos y económicos que transforman a los sujetos de las relaciones internacionales, de hecho, en un principio fueron “monopolizadas” por el gobierno central de cada Estado.

En segundo lugar, es verdad que, como, han escrito los internacionalistas Walter Astié-Burgos y María Cristina Rosas las relaciones del Estado “...han adquirido un carácter esencialmente económico, pues a diferencia de lo que ocurrió durante la Guerra Fría, hoy día las naciones ya no compiten tanto en el ámbito político, militar o ideológico, sino principalmente por mercados, tecnología, capitales y oportunidades de negocios.”¹³ Razón por la que, afirmamos que la globalización

¹¹ TUNKIN, Grigory, Curso de Derecho Internacional. Manual Libro 1, progreso Moscú, Moscú, 1979, pág.148

¹² PIERRE MALÉ, Jean, “Marco legal e institucional para la acción internacional para la acción internacional de las ciudades. Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana”, Cuadernos para la internacionalización de las ciudades, Gobierno del Distrito Federal, UNAM, México, 2013, pág. 38

¹³ CRISTINA ROSAS, María, *et. al.*, El mundo que nos toca vivir. El siglo XXI, la globalización y el nuevo orden mundial, Porrúa, México, 2005, pág. 79

es causante de los cambios en la acción del Estado, al enfrentarse a procesos mundiales.

Claramente, la globalización abrió las puertas para que gobiernos locales entraran al juego de internacionalización. En este sentido, dentro del proceso de globalización surge el protagonismo de las autoridades locales que estudiaremos posteriormente, con el fin de entender como la Nación mexicana permitió que sus entidades federativas sean actores internacionales con facultades de decidir parcialmente respecto al desarrollo de su propio gobierno.

Sirva la postura de Loretta Ortiz Ahlf al previo argumento, existen Estados con subjetividad jurídica internacional parcial y su actuar "... se encuentra limitada al ordenamiento jurídico de la federación, confederación o Estado central que le atribuye dichas facultades"¹⁴

Desde este punto de vista, en México, las entidades federativas pueden tener personalidad jurídica internacional parcial, siempre y cuando, el propio derecho interno lo permita¹⁵, es decir, el derecho internacional reconocerá esta situación, en el momento que, el derecho interno otorgue personalidad jurídica a los estados, esta posición, nos puede funcionar respecto de las dependencias que celebran acuerdos interinstitucionales, retomaremos esto, en el capítulo cuarto.

Así que, es necesario recalcar que, por un lado tenemos el precepto jurídico y por otro, la realidad práctica, considero que Manuel Becerra ha dado un argumento

¹⁴ ORTIZ AHLF, Loretta, Derecho Internacional Público, 3ª ed., Oxford, México, 2004, pág.80

¹⁵ Cfr. WALSS AURIOLES, Rodolfo, Los tratados internacionales y su regulación jurídica en el derecho internacional y el derecho mexicano, Porrúa, México, 2001, pág. 4

certero al apuntar, "...las relaciones internacionales contemporáneas están provistas de una fenomenología tan amplia que agota en mucho las fuentes tradicionales del derecho internacional que la doctrina identifica en el artículo 38-1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia."¹⁶

1.3 Clasificación de los tratados

Esta línea es sustancial, porqué los tratados son reconocidos como fuente de derecho internacional en el artículo 38-1 del "Estatuto de la Corte Internacional de Justicia", asimismo, son regulados por la "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados" de 1969 y por lo que hace al marco constitucional mexicano los tratados internacionales son el único mecanismo creado para obligar internacionalmente al Estado.

Por otra parte, a nivel doctrinario muchas son las posiciones que se consideran al catalogar a los tratados, en este trabajo se subraya las siguientes:

Por el número de partes: en tratados bilaterales, cuando se realiza por dos Estados y multilaterales cuando se trata de varios Estados.

En este plano los tratados multilaterales de ámbito restringido "Son tratados con más de dos Estados partes pero no abiertos a todos los Estados."¹⁷

Por el procedimiento de celebración: en tratados formales o solemnes y tratados en forma simplificada o sin formalidades.

¹⁶ BECERRA RAMÍREZ, Manuel, La recepción del derecho Internacional en el derecho interno, 2da edición, IJ-UNAM, México, 2012, pág.11

¹⁷ FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio F., *et al.*, Curso de Derecho Internacional Público, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 225

Los tratados formales, "... tienen un procedimiento de conclusión en diversas fases de conformidad con las disposiciones del propio tratado y de las normas constitucionales para la manifestación del consentimiento de los Estados parte."¹⁸

De la subclasificación los tratados en forma simplificada, "... son aquéllos en los que se sigue el procedimiento simplificado y entran en vigor con la sola firma; a éstos usualmente se les denomina convenio o acuerdos ejecutivos o administrativos."¹⁹

Hay quienes estiman que puede hablarse de una tercera categoría, la de tratados mixtos y aparece cuando para una de las partes el procedimiento es formal y la otra sin formalidades o mejor dicho la forma simplificada.

Por el contenido de las normas: en tratados-ley y tratados-contrato. Se considera que esta división se encuentra en el inciso a) del párrafo 1° del artículo 38 del "Estatuto de la Corte Internacional de Justicia" cuando habla de convenciones internacionales generales o particulares.

Los tratados-ley contienen normas generales y abstractas; los tratados-contrato se refieren a una obligación concreta.

Por las características de las partes: figuran los tratados entre Estados; tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales y los tratados entre esas organizaciones.

¹⁸ CASANOVAS, Oriol, *et al.*, *Compendio de Derecho Internacional Público*, *Op.Cit.*, pág. 55

¹⁹ PALACIOS TREVIÑO, Jorge, *Tratados: Legislación y práctica en México*, 4ª ed., Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Universidad Iberoamericana, México, 2007, pág.34

En los tratados constitutivos de organizaciones internacionales, "... se establecen los fines y competencias de la organización, los órganos, así como las facultades para dictar actos normativos."²⁰

1.3.1 Los tratados en forma simplificada

Al respecto, la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas proporcionó la siguiente información sobre estos acuerdos:

"... las diferencias jurídicas, en la medida en que verdaderamente existen, entre los tratados en forma debida y los tratados en forma simplificada. Radican casi exclusivamente en el procedimiento de celebración y entrada en vigor. Las normas de derecho relativas a la validez, la eficacia y los efectos, la ejecución y el cumplimiento, la interpretación y la extinción se aplican a toda clase de acuerdos internacionales."²¹

Hoy día, dentro de esta categoría agrupamos a los acuerdos interinstitucionales "...o sea, los convenios que se celebran en forma simplificada cuya inclusión se explica por la práctica que existe en México (como en otros países), de celebrar sin la intervención del Poder Legislativo."²²

Adicionalmente, son nombrados como: Memorándum de Entendimiento, Acuerdo de Cooperación, Acuerdo de Hermanamiento y Amistad, Protocolo de

²⁰ ORTEGA CARCELÉN, Martín, Derecho internacional público en la era global, Tecnos, Madrid, 2014, pág.178

²¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento A/CONF. 39/11, add.2, p.8, Disponible en: <https://www.dipublico.org/conferencias/tratados/A-CONF.39-11-Add.2.pdf> , fecha de consulta: 12/03/18

²² RODRÍGUEZ HUERTA, Gabriela, La celebración de tratados en el orden constitucional, México: Senado de la República, LX Legislatura: ITAM, México, 2008, pág. 79

Colaboración, Convenio de Colaboración, Declaración de Intención, Declaración de ciudades hermanas, Carta de Intención y Pacto de Hermandad, regulados por la “Ley sobre la Celebración de Tratados”.

Con esto quiero insinuar, que dichos instrumentos son verdaderos tratados y al guiarnos por la clasificación, concuerdan perfectamente pero, es de hacer notar que por seguir un procedimiento diferente al señalado por la “Constitución Política” se presume su inconstitucionalidad.

Parece viable formular algunas directrices sobre la regulación de los acuerdos interinstitucionales, eso implica revisar el marco normativo para dar sustento jurídico a las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas.

Capítulo II. Marco normativo de los gobiernos locales mexicanos en materia internacional

2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la política exterior

A continuación, brevemente se describen los preceptos jurídicos nacionales, que se relacionan directamente con los tratados internacionales:

El artículo 117, fracción I, de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” destaca que los estados no pueden en ningún caso celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con potencias extranjeras.

El artículo 133 constitucional establece que los tratados son Ley Suprema de toda la Unión siempre que sean aprobados por el Senado y estén de acuerdo con la propia “Constitución”.

Por su parte, el artículo 89, fracción I, constitucional, distingue dos facultades la primera facultad es encomendada al presidente de la República y consiste en dirigir la política exterior y la segunda es concretar tratados.

Es decir, en la estructura federal del país es, el Poder Ejecutivo el responsable de conducir los asuntos internacionales.

Mientras que, el artículo 76, fracción I, constitucional, faculta al Senado para dos cuestiones, la primera es analizar la política exterior y la segunda es aprobar los tratados internacionales.

De la interpretación de estos artículos, se aprecia que se requiere de la intervención de dos poderes para obligar jurídicamente al Estado Mexicano, por una parte el Poder Ejecutivo y por otra el Poder Legislativo, en este caso, el Senado como representante de la voluntad de las entidades federativas es quien aprueba y por medio del Ejecutivo se ratifica.

El artículo 15 constitucional, señala que, no se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos.

A partir de estos preceptos constitucionales se observa que el artículo 117 no permite a los Estados celebrar alianza o tratado con potencias extranjeras ni Estados, no obstante, como se detalla posteriormente, la “Ley de Celebración de Tratados” permite a funcionarios de menor jerarquía al Presidente de la República realizar acuerdos que no están contemplados en la “Constitución” pues recordemos que el artículo 133 constitucional únicamente habla de tratados.

Inclusive, estos acuerdos pueden derivar o no de un tratado internacional, de modo que, no se contraviene, al artículo 117 constitucional.

2.2 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El artículo 28, fracción I, de la “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, concede a la Secretaría de Relaciones Exteriores la facultad de:

“Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la

política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”.

2.3 La Ley sobre la Celebración de Tratados

Por su parte, la “Ley sobre la Celebración de los Tratados” publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 1992 en el artículo 2, fracción II, contempla a los acuerdo interinstitucional, figura que como ya se mencionó, es considerada atípica. Del análisis se faculta a instancias diferentes al Presidente de la República y Senado a celebrar acuerdos interinstitucionales con pretendida validez internacional.

“Dicha ley se refiere a dos categorías de compromisos internacionales; los tratados, es decir, los convenios a los que se refiere el artículo 133 constitucional y a los “acuerdos interinstitucionales.”²³

Por lo cual, es necesario crear una base constitucional legal, que permita realizar estos actos sin que se presuma su invalidez.

2.4 La Secretaría de Relaciones Exteriores y su Reglamento interior

Asimismo, el “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, señala en lo que nos atañe, en el artículo 13, fracción XII, que son atribución del Consultor Jurídico tomar las medidas conducentes para el cumplimiento de la “Ley sobre la Celebración de Tratados”; y en la fracción, XIII: “Opinar sobre la procedencia de suscribir tratados, participar en su negociación y, en su caso, tramitar los plenos poderes correspondientes para la suscripción de los mismos.”

²³ RODRÍGUEZ HUERTA, Gabriela, La celebración de tratados en el orden constitucional, *Op. Cit.*, pág.79

Asimismo, de conformidad con el artículo 13, fracción XIV del “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, “Opinar sobre la conveniencia de modificar o denunciar tratados internacionales y realizar los trámites y gestiones apropiados para dar cumplimiento a los requisitos constitucionales para la entrada en vigor, modificación, terminación o denuncia de éstos, de conformidad con lo que establezca la legislación aplicable.”

2.5 La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2011, tiene un carácter Federal y de acuerdo al artículo sexto, se establecen dos instrumentos para la cooperación internacional:

1. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo en adelante la Agencia, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
2. Programa de cooperación internacional para el desarrollo.

Al respecto, la Agencia de conformidad con el artículo 10 tiene la facultad de:

“III. Asesorar a la Secretaría, en el ámbito de su competencia, sobre los tratados internacionales y convenios interinstitucionales que suscriba en materia de cooperación internacional;...”

Al mismo tiempo, a nuestro modo de ver, se inserta a los gobiernos locales en el desarrollo de la cooperación internacional, según lo podemos constatar a continuación:

Además, la Agencia tiene como sexta atribución de acuerdo con el artículo 10 de la “Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo”: “Celebrar, con la participación de las instancias competentes de la Secretaría, convenios con los gobiernos de las entidades federativas, de municipios, universidades e instituciones de educación superior e investigación, pertenecientes al sector público, para la realización de acciones de cooperación internacional.”

De manera general esta legislación, promueve la participación de los gobiernos locales mexicanos en favor del desarrollo internacional y fomenta el principio normativo de política exterior, bautizado como: cooperación internacional para el desarrollo, señalado en el artículo 89, fracción X, de la Carta Magna, en atención a lo cual, se debe tener en cuenta y obligar a la Federación a sumar esfuerzos, en sus tres niveles de gobierno, es decir, federal, estatal y municipal.

2.6 Plan nacional de desarrollo y la cooperación internacional 2013-2018

El Plan nacional de desarrollo, es un documento de trabajo elaborado bajo la dirección del Presidente de la República y se centra en cinco ejes de política pública.

Dentro del plan, una de las cinco metas nacionales es: México con Responsabilidad Global y al respecto indica “La proyección internacional es la piedra angular de un México con Responsabilidad Global.”²⁴

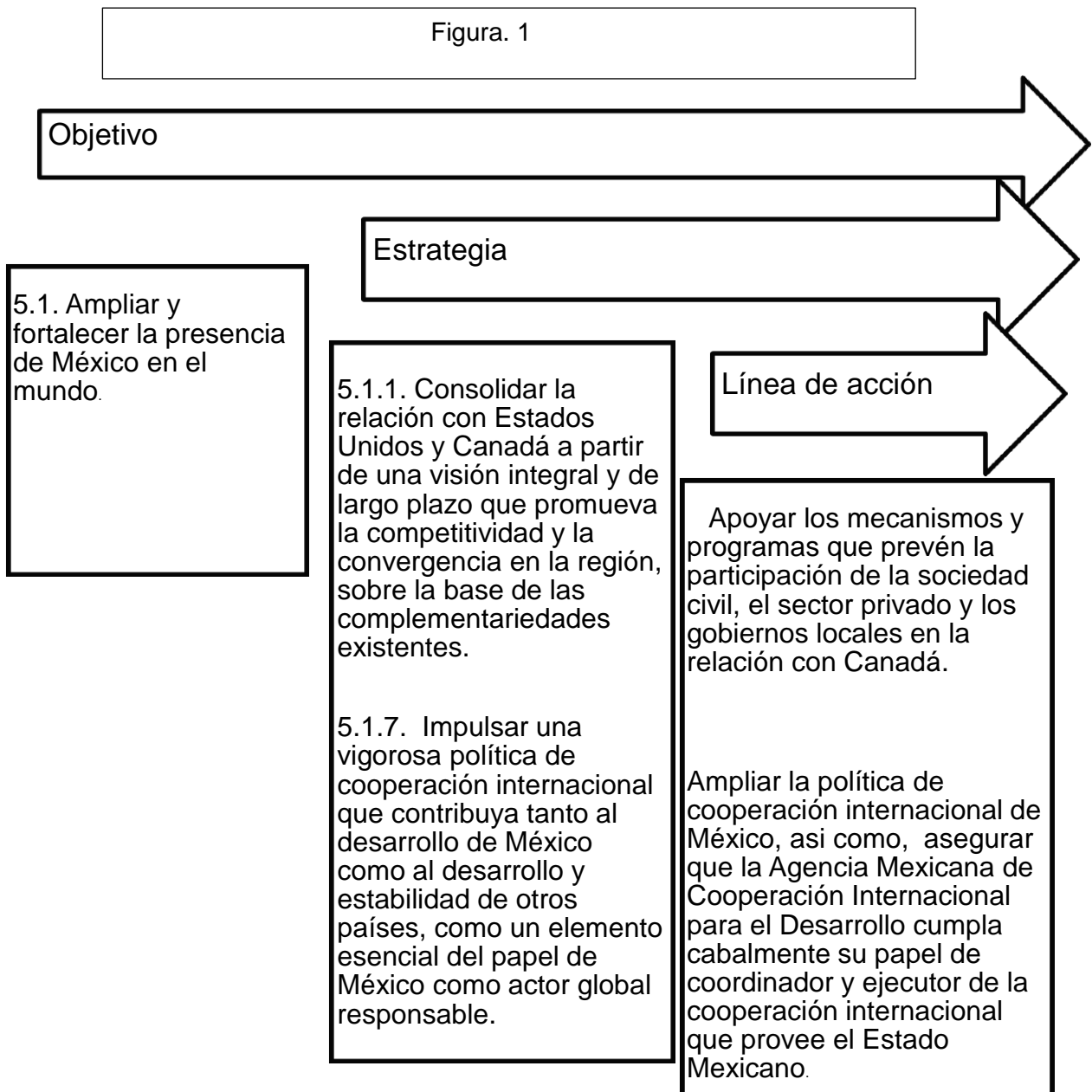
²⁴ Diario oficial de la Federación, Plan nacional de desarrollo 2013-2018, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013, fecha de consulta 12/04/18

De modo que: “México requiere fortalecer su presencia en el extranjero para permitir al Estado velar por los intereses nacionales e incrementar la proyección de los mexicanos en el exterior.”²⁵

A fin de acercarnos a su comprensión, esquematizamos tal como se muestra en la figura 1., el objetivo 5.1, así como, las estrategias y líneas de acción para lograr la meta 5ª del Plan nacional de desarrollo 2013-2018.

²⁵ Diario oficial de la Federación, Plan nacional de desarrollo 2013-2018, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013, fecha de consulta 12/04/18

Figura. 1

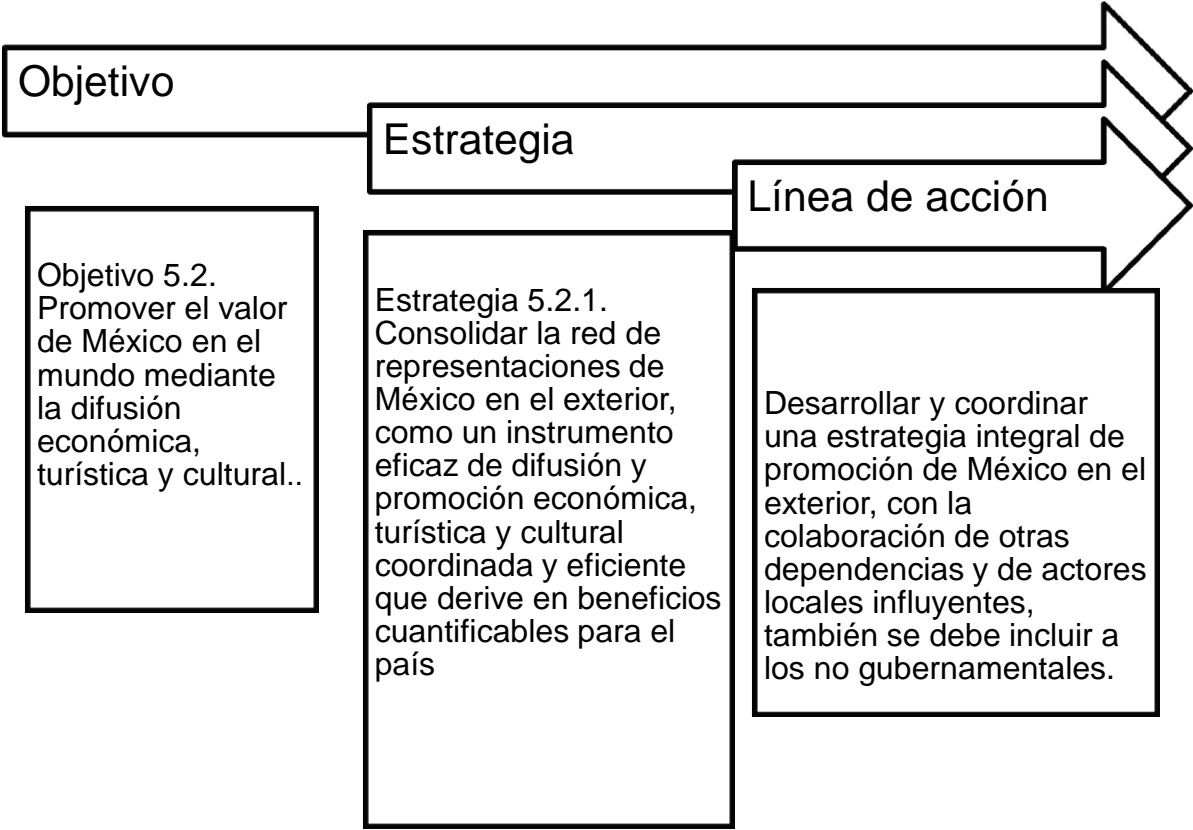


Fuente: Elaboración propia con base en documento

Deben resaltarse las expresiones políticas de cooperación internacional, mecanismos y programas, que son reflejo de la realidad nacional, donde los gobiernos locales participan activamente.

En la figura 2 se fijan el objetivo 5.2 con las mismas especificaciones del anterior esquema.

Figura 2



Fuente: Elaboración propia con base en documento

En alcance, a los objetivos 5.1 y 5.2, el 5º informe del Plan de nacional de desarrollo da respuesta con las siguientes aseveraciones: “El marco jurídico de la actividad turística se reforzó, entre otros, con el Memorándum de Entendimiento (MDE) entre la Secretaría de Turismo (SECTUR) y el Ministerio de Turismo de Argentina sobre Cooperación Turística, el Programa Específico de Cooperación 2016-2018 entre la SECTUR y Estadísticas Canadá, y el MDE sobre Cooperación Turística entre la SECTUR y el Consejo Nacional de Turismo y Antigüedades de los Emiratos Árabes Unidos.

La Secretaría de Cultura firmó nueve tratados y acuerdos interinstitucionales en materia cultural, entre los que destacan: “Memorando de Entendimiento entre la Secretaría de Cultura de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Cultura de la República del Perú para el uso de la plataforma digital “Libros México”, firmado el 20 de julio de 2017 en Lima, Perú.

El “Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Consejo Federal Suizo para el Retorno de Bienes Culturales Importados o Transferidos Ilícitamente”, firmado en la Ciudad de México el 24 de agosto de 2017 .

El “Convenio de Colaboración entre la Iniciativa Iberoquinas y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura con objeto de brindar asistencia administrativa para la gestión y ejecución del Fondo Financiero de Iberoquinas”, firmado el 17 de agosto en la Ciudad de México.

EUA y México firmaron seis iniciativas de cooperación: ayuda humanitaria, salud, asuntos de orden público, seguridad interior, prevención y gestión de desastres.

En cuanto al apoyo a los mecanismos y programas que se realizan entre la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos locales con Canadá, destaca lo siguiente: Del 29 al 31 de mayo, la Ministra de Relaciones Internacionales y de la Francofonía de Quebec realizó una visita de trabajo a la Ciudad de México y Guadalajara para sostener encuentros con funcionarios de las secretarías de Relaciones Exteriores, Economía, y Hacienda y Crédito Público. En dichas reuniones presentó la posición

El 26 de octubre el Canciller de México realizó una visita a Toronto y se reunió con la Premier de Ontario, para explorar vías de fortalecimiento de las relaciones México-Ontario. Intercambiaron percepciones sobre la importancia y las negociaciones del TLCAN.

El 23 y 24 de noviembre tuvo lugar en la Ciudad de México la 13a. reunión anual de la Alianza México Canadá, con alrededor de 180 participantes de los sectores público y privado. Sesionaron seis de los ocho grupos de trabajo que la conforman: bosques; capital humano; comercio, inversión e innovación; energía; medio ambiente; y minería.

Para el fomento de la cooperación interinstitucional con países europeos, la AMEXCID coadyuvó a la firma de los siguientes instrumentos:

Memorando de Entendimiento entre la Agencia Espacial Mexicana y la Agencia Espacial Polaca sobre Cooperación Técnica y Científica en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (4 de abril).

Memorandum de Entendimiento entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el Ministerio de Medio Ambiente y Alimentación de Dinamarca sobre cooperación en el ámbito de la Agricultura y la Alimentación (3 de abril).

Acuerdo de Cooperación entre El Hospital General “Dr. Manuel Gea González” y el Centre Hospitalier De Dax-Côte D’ Argent de la República de Francia (11 de mayo).

Memorandum de Entendimiento entre el Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco y el Instituto de Composiciones Poliméricas y Biomateriales de Italia (17 de octubre).²⁶

Derivado del 5º informe, se contempla que existe una participación activa por parte de los gobiernos locales, municipios y organismos públicos descentralizados mexicanos con sus homólogos internacionales, principalmente se consolida una relación fuerte con Canadá, que contribuye las estrategias del plan.

Sin embargo, a propósito de los acuerdos celebrados, se debe advertir que no se cuenta con el registro en la página oficial de la Dirección General de Coordinación Política, en consecuencia se podría pensar que no hay supervisión de estas actividades.

²⁶ Diario oficial de la Federación, Plan nacional de desarrollo 2013-2018, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013, fecha de consulta: 12/04/18

Ante, estos sucesos, es preciso que el abanico de instrumentos utilizados, en primer lugar sea inscrito y revisado por la estructura administrativa que coordina estas relaciones, de esta forma se cumple con la política exterior de la Federación.

Finalmente, parece necesario que debe existir una evaluación, en cuanto a la labor de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, asimismo, un adecuado manejo de la información, además, es indispensable reiterar a través del marco jurídico, a los titulares de las dependencias y al ejecutivo estatal o municipal según corresponda, que es una obligación comunicar a la Dirección General de Coordinación Política sobre las actividades que realizan con el exterior.

2.7 El Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018

Este programa se desprende del Plan nacional de desarrollo, en resumen son tres las prioridades internacionales que se desarrollan a través de cinco objetivos, todos y cada uno de ellos, relacionados con el Plan nacional.

Específicamente se indaga, en el objetivo cuarto que plantea, "... promover a México mediante la difusión de sus fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural."

El Plan nacional de desarrollo identifica que ante un escenario internacional de crisis financiera, de interdependencia económica, de libre mercado y de

surgimiento de nuevos actores globales, México enfrenta retos y oportunidades ineludibles para promover el desarrollo interno.²⁷

Ahora bien, para el logro del objetivo propuesto se rescata la siguiente estrategia y línea de acción:

Estrategia 4.3: Incorporar a actores no gubernamentales, tanto nacionales como extranjeros, en acciones de política exterior, promoción, difusión y cooperación.

Líneas de acción 4.3.1: Incluir a actores locales y a los no gubernamentales en la promoción de México hacia el exterior.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el último informe de avances 2017, parte 2 del Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018 indica sobre el objetivo cuarto, que en 2017, se ejecutaron 30 proyectos de cooperación en asociación con países como: Alemania, Australia, Canadá ,Chile, España, Estado Unidos de Norte América, Gran Bretaña, Francia, Japón, Países Bajos, Singapur, Suiza y Uruguay.

Si, sumamos los principales instrumentos asumidos, en líneas generales puede decirse que se cumplió con la estrategia 4.3, ello representa un antecedente de cooperación con otras naciones.

Situación que sin duda alguna, no hubiera sido posible sin la cooperación internacional, que es un componente indispensable en la integración de los

²⁷ Diario oficial de la Federación, Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018. Viernes 13 de diciembre de 2013, Disponible en: <https://sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/dof131213-p.pdf>, fecha de consulta: 12/04/18

diferentes actores e instancias de gobierno que participan en aras de un país conectado con un mundo cambiante.

De ahí que, insistimos que la política exterior propuesta por la Federación reconoce a los actores locales incluso a los no gubernamentales como agentes indispensables que colaboran de manera conjunta y están comprometidos para que la nación mexicana encuentre oportunidades en el mundo globalizado.

Pese a lo anterior, hay que recordar, que constitucionalmente no existe sustento para estos actos, aunque a nivel secundario se faculta como ya se mencionó la participación de instancias y órganos del Estado para celebrar acuerdos interinstitucionales.

Como resultado, resuena la preponderancia del Poder Ejecutivo, sobre la forma en que adquiere compromisos internacionales, pues los tratados que este celebra con aprobación del Senado, si son Ley Suprema de la Unión, mientras que los acuerdos interinstitucionales son menos favorecidos y no son incorporados al sistema jurídico mexicano.

Más adelante, se estudiara sobre las atribuciones que se conceden a los gobiernos locales en materia internacional para determinar si existen violación de competencias.

Capítulo III. Los acuerdos interinstitucionales celebrados por México a la luz del Derecho Internacional

3.1 Antecedente de la Ley sobre la Celebración de Tratados

La figura de acuerdo interinstitucional, "...pretende reglamentar el "acuerdo ejecutivo"; sin embargo, debe destacarse que esta denominación es, como tal, única de México y ningún otro país en el mundo la utiliza."²⁸

La celebración de acuerdo interinstitucional, es un ejercicio de la administración pública federal vieja, con esta ley se intentó codificar la práctica gubernamental e incluso es de notar el trasfondo sociopolítico e internacional, según comenta Jorge Palacios: "Tiempo después de que entró en vigor el TLCAN, se supo de la existencia de un acuerdo interinstitucional (administrativo) que se conoció en los medios de comunicación masiva con el nombre de "cartas paralelas"."²⁹

Podemos decir, "... el cuerpo legal, aparentemente influenciado por la práctica norteamericana, incorpora junto a los tratados, a un nuevo género de instrumentos denominados "acuerdos interinstitucionales".³⁰

En adición a lo anterior, algunos autores advierten que, "El propósito de esta nueva ley era reglamentar el artículo 133 constitucional. Sin embargo, es posible que el verdadero motivo fuera ajustar la legislación interna a las exigencias del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) que en ese entonces

²⁸ GUERRERO GÓMEZ, Gerardo, "Derecho y práctica en materia de tratados internacionales y acuerdos ejecutivos en México y Estados Unidos", en Revista Mexicana de Política Exterior, México, no. 109, enero-abril, 2017, pág.56

²⁹ PALACIOS TREVIÑO, Jorge, Tratados: Legislación y práctica en México, *Op. Cit.*, pág. 82

³⁰ CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, "El tratado de libre comercio de América del Norte y las denominadas cartas paralelas" en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, vol. I, 2001, pág.138

se negociaba, ya que permitía la celebración de acuerdos para resolver controversias sin recurrir a juzgados locales, lo cual se ajusta a las exigencias del acuerdo de libre comercio.”³¹

Un acuerdo interinstitucional ha sido por mucho tiempo comparado con los *congressional-executive agreements* que se celebran en Norteamérica; pese a ello, sin duda esta ley se basó en el modelo norteamericano pero la práctica ha rebasado por mucho a su antecesora.

3.2 Naturaleza jurídica de los acuerdos interinstitucionales en el derecho internacional

El debate sobre si un acuerdo interinstitucional y un tratado internacional son compatibles frente al derecho internacional, se articula en torno a tres características propias de un tratado.

Es de interés introducir los tres atributos de un tratado internacional:

- 1) Es un acuerdo de voluntades
- 2) Estar regido por el derecho internacional público
- 3) Es celebrado entre sujetos de derecho internacional

Lo primero que hay que puntualizar es el significado de cada acuerdo.

El artículo 2º, fracción II, de la “Ley sobre la Celebración de Tratados” define un acuerdo Interinstitucional como:

³¹ DÁVILA, Consuelo *et al.*, “La paradiplomacia de las entidades federativas en México”, en Documentos de trabajo del CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Internacionales, México, No.174, Octubre, 2008, pág.23, Disponible en: <http://repositoriodigital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1104/93314.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, fecha de consulta: 8/02/18

“El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.”

Análogamente, de conformidad con el artículo 2º, fracción I, de la misma norma señala: un tratado, “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.”

Este último concepto, es básicamente idéntico a la definición utilizada en la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados” de 1969.

Algo que no podemos dejar de lado es la “Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales” que, aunque no tiene un carácter obligatorio, por no ser una ley, puntualiza claramente que la única diferencia entre tratado y acuerdo interinstitucional, es el proceso que se sigue en cada uno.

La guía también indica que, “Los tratados como los acuerdos interinstitucionales pueden ostentar otros nombres; así, los tratados pueden llamarse convenciones, convenios, pactos, protocolos, acuerdos, etcétera, y los acuerdos interinstitucionales pueden nombrarse acuerdos administrativos, convenios

ejecutivos, acuerdos convenios, memorandos, entendimientos, etcétera, e incluso, como puede verse, un tratado y un acuerdo interinstitucional pueden llevar indistintamente, entre otros, el nombre de convenio o de acuerdo, de lo que se aduce que el nombre que lleven no es relevante ya que lo que distingue a uno de otro, es el procedimiento que se sigue.”³²

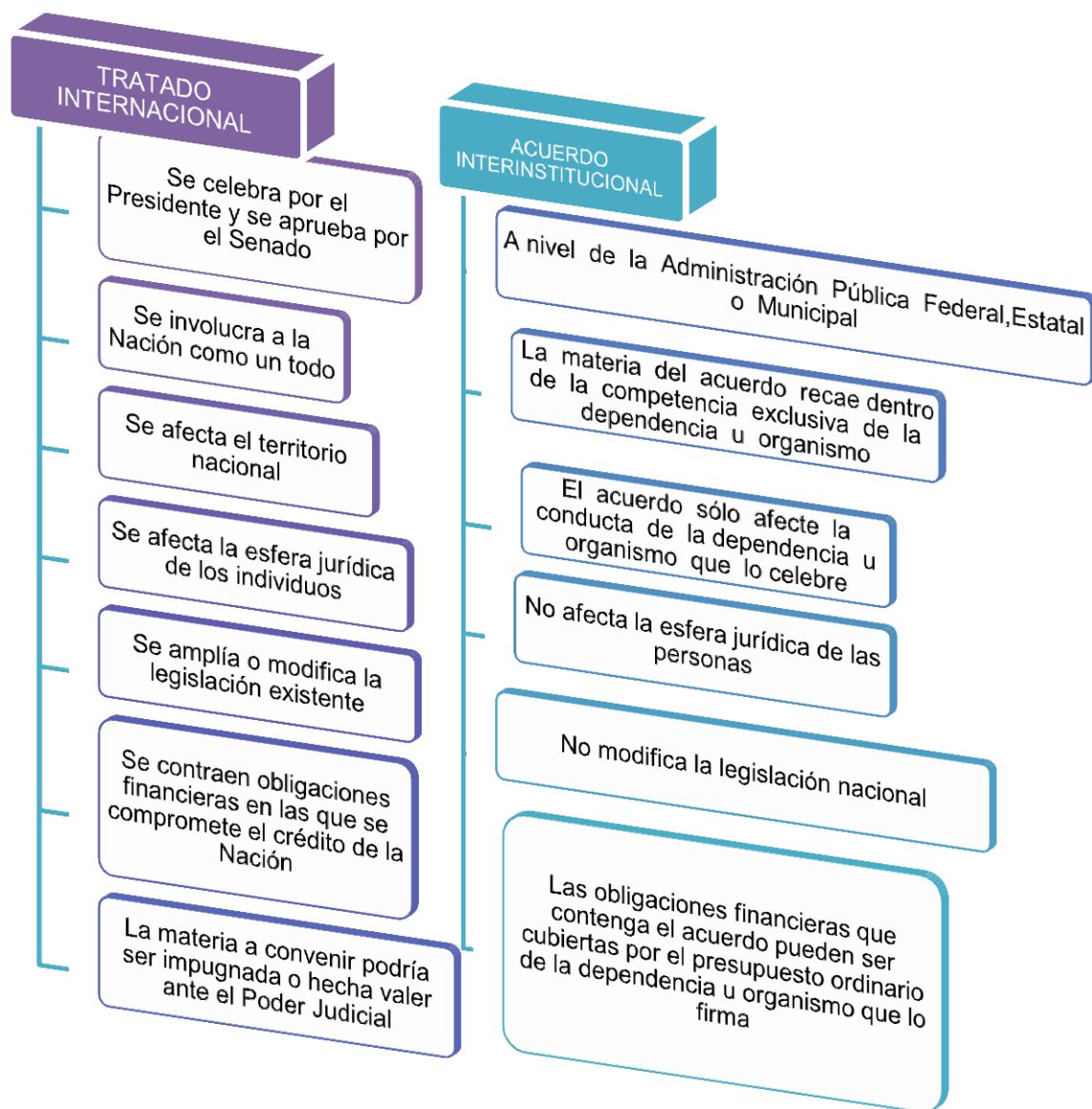
A la luz de lo anterior, también se precisa que, en el derecho internacional no importa la denominación que se utilice al referirse a un tratado, pues basta decir que la palabra incluye a diversas denominaciones tales como: “acuerdo”, “*arrangement*”, “carta”, “convenio”, “convención”, “constitutivo”, “compromiso”, “estatuto”, “declaración”, “*modus vivendi*”, “pacto”, “canje de notas”, “memorandos de acuerdo”, “minuta aprobada” , entre otras.

Por lo que la guía, concuerda con el derecho internacional y trata de hacer hincapié, que no es relevante la acepción que se utilice, sino el método con que se lleve a cabo cada instrumento.

A continuación, en el esquema 3 se aprecian las particularidades de cada convenio.

³² Secretaría de Relaciones Exteriores, Disponible en: <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/guia.pdf>, fecha de consulta: 9/01/18

Esquema 3



Fuente: Elaboración propia con información de la “Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales”

Al apreciar los componentes de cada acuerdo, se nota que mientras que los tratados internacionales tienen un sistema de contrapesos representado por el Senado en donde también participa el Poder Judicial con base al párrafo octavo del artículo 94 de la “Constitución” General de la República pues emite los criterios jurisprudenciales que interpretan los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, sin embargo, no sucede lo mismo con los acuerdos interinstitucionales.

Puede ser cierto, que la celebración de acuerdo interinstitucional antes de ser aprobado es negociado por la cancillería, a través de la Dirección General de Coordinación Política, la cual emite un dictamen que posteriormente revisa la Consultoría Jurídica de la Secretaría. Aunque, también puede darse el caso de no existir dicho dictamen y por lo tanto, nunca se suscribe ni se realiza la inscripción del instrumento.

Efectivamente, la cancillería tiene el rol de revisar si el acuerdo interinstitucional cumple con la competencia exclusiva de la dependencia u organismo, pero no hay certeza de que todos los instrumentos internacionales celebrados sean regulados y controlados jurídicamente.

Cabe mencionar, que algunas acciones de los gobiernos locales afectan la esfera jurídica de las personas y además generan efectos directos e indirectos en el entorno que repercuten en las obligaciones del Estado Mexicano.

Abordaremos esta cuestión, más adelante donde se mencionan con ejemplos la extralimitación del Poder Ejecutivo.

No obstante, si observamos los requisitos para poder concretar un tratado internacional en comparación a la figura de acuerdo interinstitucional esta cumple con las dos primeras características, sin embargo el tercer punto es polémico.

De ahí que, insistimos, en el derecho internacional se equiparan los términos empleados al nombrar un tratado pues en la práctica se advierte que son sinónimos.

Por eso, afirmamos que, un acuerdo interinstitucional cumple la primera cualidad, aunque a nivel interno se consideren inconstitucionales, lo cierto es que, son válidos y generan obligaciones en el círculo internacional y otra vez preguntémonos si no son tratados ¿Qué son? ¿Qué sucede con los compromisos que se asumieron mediante este tipo de acuerdo?

Me parece que ninguna de estas preguntas puede ser contestada únicamente con las posturas de aquellos que mencionan que estos actos son contrarios a la “Constitución”.

A propósito de esto, lo valioso de los diferentes documentos que, si bien, no son propiamente tratados si generan obligaciones jurídicas, para ilustrar sobre la vinculatoriedad de cierto tipo de acuerdos: “La Jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia se ha pronunciado como sucedió en el caso plataforma continental del mar Egeo Grecia vs Turquía 1978 en el que la Corte concluyó que un comunicado conjunto por el que se sometía una controversia a arbitraje o arreglo judicial constituía un acuerdo internacional. Y, en el caso delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahrein, la Corte sostuvo que una

minuta firmada por los ministros de relaciones exteriores de los estados interesados no era una simple acta de reunión, sino un acuerdo que creaba derechos y obligaciones en el derecho internacional.”³³

Sobre la segunda peculiaridad, Jorge Palacios Treviño manifestó que: “... aunque no lo diga la Ley de Tratados, los acuerdos interinstitucionales están regidos, al igual que los tratados, por el DI y, por tanto, frente a éste, tienen el mismo valor que los tratados; de ahí que se considere que mediante un acuerdo interinstitucional también se pueden “asumir compromisos”.”³⁴

De igual manera, de la lectura del artículo 2º, fracción II, es claro que se trata de un convenio regido por el derecho internacional público.

Al llegar a la tercera singularidad entramos a un punto controvertido, ya que, el único sujeto legitimado para, acordar un tratado internacional es el Presidente de la República.

Por cuanto a ¿Quién o quiénes pueden convenir un acuerdo interinstitucional? el precepto 2º, fracción II, ya precitado manifiesta que, corresponde a las dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal. Palacios Treviño explica: “...la ley está dando a las dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal, no la calidad de sujetos de derecho internacional —o sea *ius tractati*—, sino

³³ ANDALUZ, Horacio, "El derecho internacional en el sistema de fuentes: propuesta de artículos para la nueva constitución de Bolivia" en Revista Boliviana de Derecho, Fundación Iuris Tantum, Bolivia, no.6, julio, 2008, pág.75, Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=427539906005>, fecha de consulta: 5/02/18

³⁴ PALACIOS TREVIÑO, Jorge, Tratados: Legislación y práctica en México, *Op.cit.*, pág. 88

competencia para pactar en nombre de los Estados Unidos Mexicanos pues esas “instituciones” no pueden contraer por sí mismas compromisos regulados por el derecho internacional público por no ser sujetos de ese orden jurídico. En consecuencia, si una de esas dependencias u organismos descentralizados [...] firma un acuerdo interinstitucional, incluso limitado “a las atribuciones propias de las dependencias u organismos de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben”, y por alguna causa no pueden cumplirlo, se dará una responsabilidad en el ámbito internacional para los Estados Unidos Mexicanos.”³⁵

Entiéndase por organismos descentralizados a las, “... entidades creadas por ley o por decreto del congreso (sic) de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal (en el caso de la administración pública federal), con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquier que sea la estructura legal que adopten, en los términos del artículo de la LOAPF.”³⁶

Mientras tanto, el numeral 7º de la “Ley sobre la Celebración de Tratados” dispone: “Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales u organismos internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo.”

³⁵ PALACIOS TREVIÑO, Jorge, *Tratados: Legislación y práctica en México*, *Op.cit.*, pp. 64-67

³⁶ WALSS AURIOLES, Rodolfo, Los tratados internacionales y su regulación jurídica en el derecho internacional y el derecho mexicano, *Op.cit.*, pág.152

En síntesis un acuerdo interinstitucional se pacta por dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, entretanto, un tratado se celebra por el Poder Ejecutivo Federal, con ambos se asumen compromisos internacionales y la responsabilidad en cualquiera de los casos es del Estado.

Aun cuando el Poder Ejecutivo Federal es centralista en el radio de la política exterior, no podemos dejar de recordar la división antes mencionada de sujetos de derecho internacional atípicos³⁷, para encuadrar a las entidades descentralizadas y gobiernos locales como sujetos internacionales parciales, al tomar esta postura se puede ayudar a darle sustento a las entidades que forman parte de un Estado federado y dependencias.

Rodolfo Auriol ha planteado: “Consideramos entonces que conforme al derecho internacional, las dependencias y organismos de la administración pública federal, estatal o local, si tienen personalidad jurídica internacional otorgada por la Ley Sobre Celebración de Tratados y que el derecho internacional reconoce este hecho con las limitaciones que la propia ley establece. Por lo tanto, los AI Sí son tratados internacionales conforme al derecho internacional que no obligan al Estado Mexicano, sino al sujeto de derecho internacional que los celebra y que no

³⁷ Véase ORTIZ AHLF, Loretta, Derecho Internacional Público, *Op. Cit.*, pág.80

están regulados por la convención de Viena, sino por las normas consuetudinarias aplicables a los tratados internacionales.”³⁸

En este orden de ideas, parece no haber prohibición en el ámbito internacional para que un Estado federado, conceda a sus entidades federativas incluso a organismos descentralizados personalidad jurídica parcial.

De ser posible el reconocimiento internacional de personalidad jurídica a estos, se tiene desde luego, que imponer límites en el derecho interno.

Pero, esta propuesta, ¿Es correcta? ¿Nos ayudaría a reparar el problema? opino que no es una medida del todo acertada, puesto que, el inconveniente subsiste y más aún si se piensa que no sigue a la ley primordial por excelencia.

Ya se advertía que las relaciones internacionales están en manos del Poder Ejecutivo y parece ser un tema centralista, el afirmar esto sugiere que es el propio Estado y su legislación enemigo de un proceso dinámico que acontece en todas las partes del mundo a consecuencia de la globalización.

En otros términos, considero que otorgar a los gobiernos locales facultad para celebrar sus propias relaciones internacionales a través de acuerdos interinstitucionales, es un cambio necesario porque permite la inserción al mundo globalizado, lo cual, significa algo positivo para instaurar un Estado moderno, pero se debe, como ya se dijo fundar un sistema de pesos y contrapesos como sucede con los tratados celebrados por el Poder Ejecutivo.

³⁸ WALSS AURIOLES, Rodolfo, Los tratados internacionales y su regulación jurídica en el derecho internacional y el derecho mexicano, *Op. Cit.*, pp. 159-160

La esfera de los poderes centrales no será invadida en la medida que exista una política exterior unificada, reconocida por la “Constitución Federal”, reitero que no se pretende que se reduzcan las facultades del Ejecutivo, al contrario al conceder autonomía a las entidades federativas producirá mayor dinamismo en las relaciones internacionales y probablemente se fortalecerá el federalismo.

3.2.1 ¿Son los acuerdos interinstitucionales fuente de derecho internacional?

Lo anterior podrá resolverse cuando, el Estado conceda a las entidades federativas de autonomía para celebrar acuerdos con sus pares internacionales y evitar conflictos, pues debe entenderse que se pretende coadyuvar con el Estado y no salir del sistema federal, no se trata de invadir ni vulnerar las competencias sino de complementar las deficiencias de la estructura federal.

Por eso, discutir sobre si los acuerdos interinstitucionales son tratados internacionales y a su vez fuente de derecho internacional no incluidas en el artículo 38-1 del “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”, es importante si, hacemos énfasis en la necesidad de la actualización normativa.

Es claro, que, la situación de la que nos encontramos es irreversible porque, en primer lugar, las ciudades, estados y municipios no van a dejar de realizar estas prácticas y por otro, aunque se rebasa la estructura tanto política como administrativa son rutinas necesarias, así que, ignorar la usanza empeoraría el ejercicio de estas.

Ante esta manifestación, la clave es crear un marco jurídico que respalde las actividades internacionales, es bien sabido que se inicia por las ciudades pues reciben un impacto directo pero también se observa una desventaja entre los diferentes órdenes de gobierno, es decir, no todas las entidades federativas reciben el mismo apoyo.

Con el establecimiento de estas relaciones y debido a que, en diversas naciones del globo terráqueo, estos acuerdos se firman y tienen un carácter puramente político. Cabe preguntar si ¿Estos actos son vinculantes o no?

Para explicar esto, durante el 91º período ordinario de sesiones del Comité Jurídico Interamericano, celebrado en Rio de Janeiro en agosto de 2017, el relator Duncan B. Hollis manifestó la existencia de tres formas para celebrar compromisos internacionales: tratados, contratos y acuerdos políticos. En esta línea, “Para verificar la naturaleza se debe determinar si se trata de un instrumento vinculante, y luego en caso afirmativo, determinar si es un tratado o contrato.”³⁹

Dicha naturaleza básicamente se comprueba según Francisco Orrego Vicuña: “Si hay intención jurídica y consentimiento, el instrumento producirá obligaciones vinculantes; si no la hay, en el mejor de los casos el instrumento tendrá un significado político.”⁴⁰

³⁹ ORGANIZACIÓN DE LOS AMERICANOS, Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, pág.50, Disponible en : <http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/DDI-doc-1-18.pdf>, fecha de consulta: 28/01/18

⁴⁰ ORREGO VICUÑA, Francisco, “Creación del derecho en una sociedad global: ¿Importa todavía el consentimiento?”, en Anuario Hispano-Luso- Americano de derecho internacional, Madrid España, no.17, 2005, pág. 78

De igual modo, Duncan B. Hollis ha planteado “En relación al tema de la capacidad para celebrar tratados explicó que si bien este es un atributo de la soberanía de los Estados no existe tanta claridad respecto de quien puede representar al Estado o actuar como su agente en la celebración de los mismos.

En este sentido, la práctica actual indica que el reconocimiento para organismos gubernamentales se basa en el consentimiento interno del Estado y el consentimiento externo de la contraparte.

En relación a agencias municipales citó como ejemplo la autorización dada a municipalidades en México para contraer obligaciones. El Relator subrayó como un problema la práctica extendida de acuerdos no autorizados entre organismos de diferentes países.”⁴¹

En el mismo sentido, el 92 período ordinario de sesiones del mismo Comité, se realizó en la Ciudad de México, entre el 26 de febrero y el 2 de marzo pasado.

“En esta oportunidad, el CJI trató diversos temas de su agenda como el de los acuerdos vinculantes y no vinculantes, respecto del cual se está elaborando una guía práctica”⁴²

Por lo anterior, habría que esperar dicho manual e implementación en la vida internacional contemporánea.

⁴¹ ORGANIZACIÓN DE LOS AMERICANOS, Disponible en : <http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/DDI-doc-1-18.pdf>, *Op.cit.*, pág. 50

⁴² ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, “El Comité Jurídico Interamericano (CJI) 92º período ordinario de sesiones”, en Boletín informativo, 9 de marzo 2018, Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/boletines_informativos_CJI_culmina_92_periodo_ordinario_se_siones_Mar-2018.html, fecha de consulta: 02/04/18

Ahora bien, ¿Las actividades de las entidades federativas, ciudades, dependencias descentralizadas y municipios en materia internacional pueden llegar a constituirse como una costumbre internacional?

Si, se aceptan que estos actos son vinculantes y verdaderos tratados la respuesta es afirmativa.

Lo anterior provoca decir que, si estos actos son tratados, no puede concebirse que al mismo tiempo sean acuerdos no vinculantes.

Se debe agregar que, para que se configure una costumbre es necesario contar con dos elementos: material y subjetivo.

En opinión de varios autores sucede de la siguiente forma, "... El comportamiento reiterado, constante y duradero de los Estados ante situaciones de relevancia internacional (precedentes) generaría, en un momento determinado, la convicción en los mismos acerca de su obligatoriedad convirtiendo en exigencia normativa tal pauta de comportamiento."⁴³

Al reconsiderar los acuerdos vinculantes dice Francisco Orrego, "... existe un efecto jurídico potencial en la medida en que el instrumento pueda estar expresando un determinado interés en el desarrollo del derecho o en la formación o evidencia de *opinion juris*, pero dichos efectos solo se materializarán jurídicamente en el momento de su maduración, y no antes."⁴⁴

⁴³ CASANOVAS, Oriol, *et al.*, *Compendio de Derecho Internacional Público*, *Op.cit.*, pág. 102

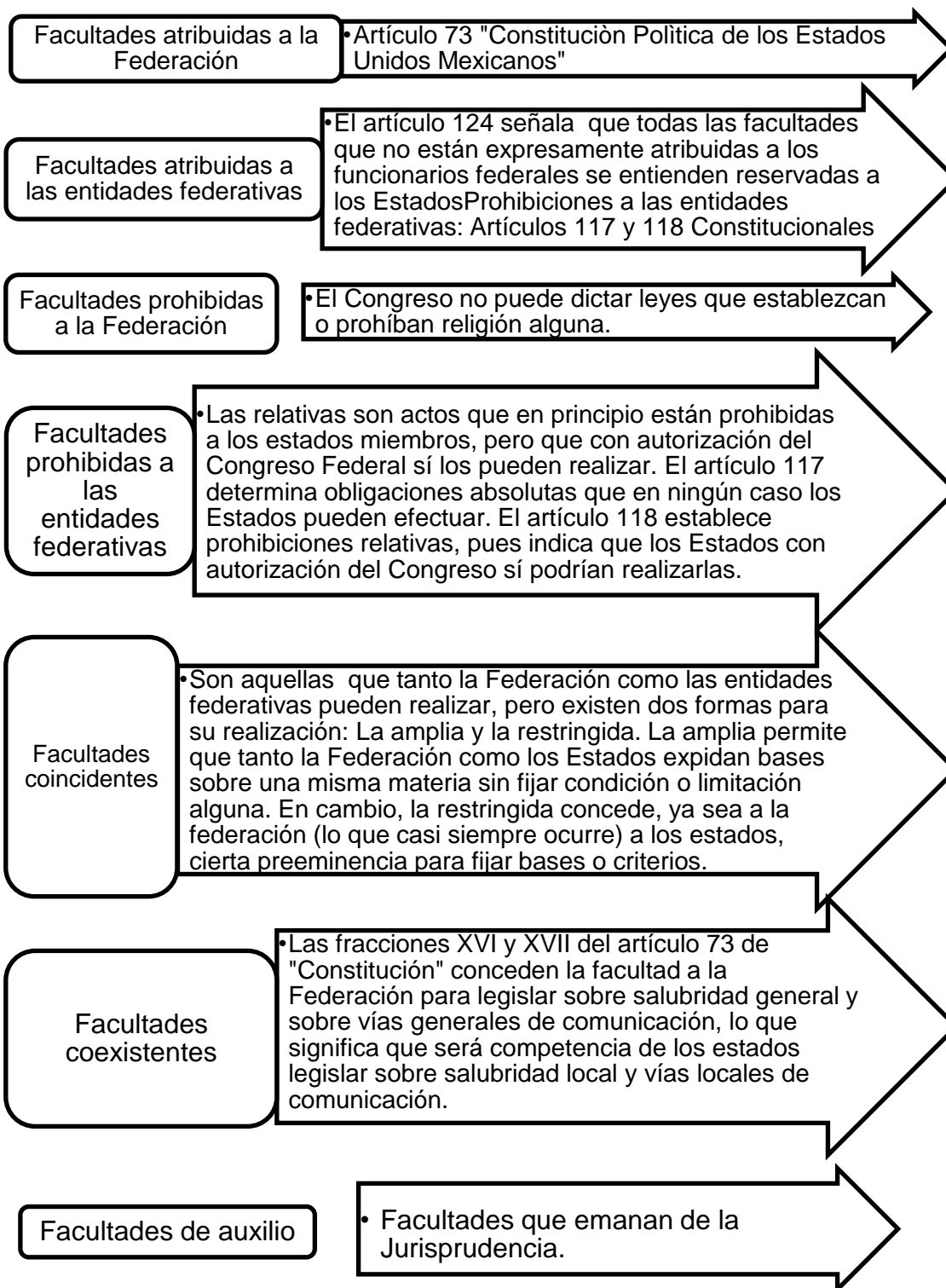
⁴⁴ ORREGO VICUÑA, Francisco, "Creación del derecho en una sociedad global: ¿Importa todavía el consentimiento?", *Op.cit.*, pág. 83

Si, se acepta que los acuerdos interinstitucionales son tratados internacionales, ello representa una vía para crear normas y obligaciones internacionales. Pues existe una práctica impulsada por la globalización, que aunque intenta evitar la sanción legislativa, no pueden ser simples acuerdos políticos y evadir la responsabilidad.

3.2.2 Facultades de las entidades federativas en materia internacional

Independientemente de la calidad que tienen las entidades federativas frente al derecho internacional pretendemos tomar algunos acuerdos interinstitucionales de la página oficial de la Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores como ejemplos para descifrar si pueden llegar a vulnerar las competencias atribuidas a la Federación.

Nos apoyaremos en el siguiente esquema para observar cuales son los tipos de facultades que existen en nuestro sistema mexicano. Así mismo, como ya se mencionó líneas arriba los acuerdos interinstitucionales que ocuparemos nos servirán para dilucidar en qué medida se contraviene con lo dispuesto en la “Constitución Federal”.



Fuente: Elaboración propia con información de Jorge Carpizo

Ahora bien, de la página de registro de acuerdos interinstitucionales de la Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores se aprecia que, los acuerdos más recurridos corresponden a temas como: delincuencia organizada, narcotráfico, lavado de dinero y procuración de justicia.

Actualmente el combate a las drogas es un asunto de carácter nacional y demanda la intervención de todos los niveles de gobierno, sin embargo: “Bajo la premisa de que la seguridad nacional es competencia exclusiva del Estado, el Gobierno mexicano asume la responsabilidad de la formulación, aplicación y conducción de la política de seguridad nacional. Específicamente, compete al titular del Ejecutivo Federal el establecimiento de los alcances y límites de esta política, quien a su vez es apoyado por el Gabinete de Seguridad Nacional y las áreas pertinentes de la administración.”⁴⁵

Como se advierte, esta materia dentro del régimen jurídico se encuentra en los artículos 73 y 89, fracción VI de la “Constitución Federal”.

Cabe mencionar que: “La conducción de la seguridad nacional en México, tiene objetivos generales y particulares:

A. Objetivos Generales:

Preservar los valores nacionales, la soberanía, la integridad territorial y el control de los recursos naturales;

⁴⁵ VIZARRETEA ROSALES, Emilio, Poder y seguridad nacional, Instituto de Estudios Críticos CESNAV, Fundación Democracia y Desarrollo, México, 2013, pág. 465

Apoyar el desarrollo económico, político y social de México, manteniendo la vigencia del Estado de Derecho

Proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior; y reafirmar la identidad y presencia cultural del país en el extranjero.

Contribuir a establecer y mantener las condiciones que tornan viable el Proyecto Nacional.

B. Objetivos particulares

Detectar oportunamente los obstáculos internos o externos, reales y potenciales, que puedan desviar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país.”⁴⁶

En este sentido, en 2007 el ex presidente Felipe Calderón y George Bush firmaron un acuerdo de cooperación denominado “Iniciativa Mérida” en palabras de Jorge Chabat este se “... centró en el otorgamiento de ayuda para apoyar las labores de inteligencia y para modernizar el funcionamiento organizativo de las agencias de seguridad mexicana.”⁴⁷

En consecuencia, “El gobierno estadounidense adquiere el compromiso de aumentar las medidas contra el consumo de droga en su territorio, frenar el flujo de efectivo del narcotráfico, y combatir el tráfico de armas y precursores químicos,

⁴⁶ VIZARRETEA ROSALES, Emilio, Poder y seguridad nacional, *Op. Cit.*, pág. 475

⁴⁷ CHABAT , Jorge, “La iniciativa Mérida y la Relación México- Estados Unidos: En busca de la confianza perdida”, en Documentos de trabajo del CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Internacionales, México, no. 195, Enero, 2010, pág. 6, Disponible en: <http://libreriacide.com/librospdf/DTEI-195.pdf>, fecha de consulta: 17/11/17

y ambos gobiernos buscaran mayor intercambio de información e inteligencia sobre la actividad criminal.”⁴⁸

Por otra parte, derivado del Pilar IV de la Iniciativa Mérida se celebró el Memorando de Entendimiento entre el Ayuntamiento de Guadalupe, del Estado de Nuevo León, de los Estados Unidos Mexicanos, y la Agencia para el desarrollo Internacional, de los Estados Unidos de América, firmado el 29 de septiembre 2016 donde, “Los participantes comparten los objetivos comunes de mejorar la seguridad ciudadana y el bienestar en México, a través del fortalecimiento de capacidades de los distintos niveles de gobierno para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de prevención de violencia y crimen basadas en evidencia.”⁴⁹

Además, se tiene la intención de colaborar en el “... diseño de un programa de asistencia técnica especializada para servidores públicos municipales, organizaciones de la sociedad civil y diversos actores sociales”⁵⁰ sin embargo, en el documento no se menciona ¿Cuáles son las condiciones de este programa? En particular, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional se responsabiliza de “... proveer asistencia técnica especializada con el fin de incrementar la capacidad de los equipos técnicos del gobierno municipal vinculados al desarrollo, implementación y evaluación de las políticas públicas de

⁴⁸ VALVERDE LOYA, Miguel Ángel, “¿Seguridad regional en la Iniciativa Mérida?”, en Revista Casa del tiempo, Universidad Autónoma Metropolitana, México, Vol. II época IV, no.13, noviembre, 2008, pág. 20

⁴⁹ COORDINACIÓN POLÍTICA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, Disponible en: <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/entidades/159-nuevo-leon>, fecha de consulta: 24/01/18

⁵⁰ *Ibíd*em

seguridad, prevención de violencia y delincuencia”⁵¹ finalmente es interesante hacer notar que en la fracción III, del mismo memorando de entendimiento, se menciona que este, no constituye una obligación jurídica o acuerdo vinculante conforme al derecho nacional o internacional ni implica una obligación de fondos por parte de alguno de los participantes.

Otro acuerdo de entendimiento es el celebrado entre las procuradurías generales de los estados de: Morelos, Zacatecas, Oaxaca, Coahuila y Chihuahua de los Estados Unidos Mexicanos, y la Procuraduría General de Idaho, de los Estados Unidos de Norteamérica, donde se comprometen a las partes interesadas a compartir información y evaluación de nuevas tecnologías, software y hardware, pero, además mediante este instrumento, se permite que ministerios públicos de la Procuraduría General de Idaho imparta capacitaciones en las procuradurías generales de los estados firmantes en materia de manejo y organización de casos, así como en la manera que se preparan casos para llevarlos a juicio, asimismo, se permite que ministerios públicos de la Procuraduría General de Idaho lleven a cabo capacitaciones en las procuradurías generales de Morelos, Zacatecas, Oaxaca, Coahuila y Chihuahua, enfocadas a preparar casos criminales, técnicas para conducir interrogativos, contrainterrogativos y conducir apropiadamente entrevistas forenses, así como, en preparar a los testigos y víctimas para un juicio oral.

⁵¹ COORDINACIÓN POLÍTICA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, Disponible en: <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/entidades/159-nuevo-leon>, fecha de consulta: 24/01/18

En cuanto a los puntos mencionados, y con base a los tipos de facultades existentes dentro del sistema jurídico mexicano, resulta ser una facultad concurrente que las entidades federativas puedan participar en materia de seguridad pública, empero, no implica que se faculte a una procuraduría extranjera a capacitar a las procuradurías mexicanas. Entonces, ¿Es una facultad extralegal que se concede a otros Estados-Nación?, ¿Cuál es la verdadera intención de firmar estos acuerdos?

Otro ejemplo donde la soberanía del Estado Mexicano se pone en incertidumbre es el caso de Ayotzinapa pues, en opinión de María Idalia Gómez directora Editorial de Eje Central, “La DEA ocultó la verdadera noche de Iguala”, explicó que “las autoridades estadounidenses nunca le informaron al gobierno mexicano que mantenían interceptados por lo menos 11 números celulares de los líderes de “Guerreros Unidos”, como parte de una investigación sobre narcotráfico”⁵² entonces ¿Quién autorizo a la administración para el control de drogas para infiltrarse en los teléfonos móviles? Recordemos que en la legislación mexicana se autoriza como única persona para vigilar una comunicación privada a un juez federal siempre y cuando quien lo solicite demuestre una razón válida.

Conviene señalar que en el nuevo contexto mundial, el desarrollo de la innovación tecnológica representa un factor de riesgo nacional, pues la “Ley de seguridad nacional” en lo conducente establece:

⁵² Disponible en: <https://aristequinoticias.com/2004/mexico/la-dea-oculto-informacion-al-gobierno-mexicano-sobre-caso-ayotzinapa-maria-idalia-gomez/>, fecha de consulta: 22/04/18

“Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

... III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;

... V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;

... XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia.”

En este sentido, un riesgo para la seguridad nacional mexicana es todo aquello que atente contra el proyecto nacional, las políticas públicas y los intereses de la Nación. Por lo que, si la administración para el control de drogas no proporciona toda la información concerniente al caso Ayotzinapa, impide que las autoridades actúen contra la delincuencia organizada.

De tal manera que, en México la cuestión de defensa nacional es reconocida en el ámbito gubernamental y es dependiente directo de uno de los poderes de la Federación: el Ejecutivo; es decir, es el Presidente de la República, quien establece las características, alcances y límites de las acciones referentes al tema.

En relación al conflicto entre las facultades de las entidades federativas y la Federación en materias como seguridad pública, transparencia y procuración de justicia, entre otras, vemos que estos temas se “centralizan”.

Y se observa que, “Las entidades federativas ven adelgazar sus ámbitos de actuación. Su debilidad jurídica es enorme a la par que su debilidad presupuestal y fiscal que está controlada desde hace décadas por la Federación. La mayoría de las entidades federativas dependen de las participaciones y aportaciones federales en más de un 90%.”⁵³

Para solucionar el conflicto, en seguida se nombran dos modelos:

- “El modelo cooperativo mantiene que el poder central y el estatal son partes mutuamente complementarias de un único mecanismo de gobierno, todos los poderes intervienen simultáneamente por medio de funcionarios centrales, regionales y locales. Los funcionarios de los distintos niveles no trabajan entre sí, como rivales sino como socios.
- El modelo competitivo, sugiere que la competencia entre poderes (y entre funcionarios gubernamentales) es el mecanismo adecuado para asegurar la democracia a través de la defensa y promoción de intereses rivales y opuestos.”⁵⁴

Personalmente creo que, el modelo cooperativo funcionaria siempre y cuando exista un sistema de pesos y contrapesos que controle la actividad de los diferentes órdenes de gobierno.

⁵³ CARDENAS GRACIA, Jaime, La constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico, IJ-UNAM, México, 2018, pág. 18

⁵⁴ *Ibidem*, pág. 28

Al reflexionar sobre lo antes expuesto, resulta necesario normar dichas actividades, pues, son actos impostergables, cuya situación genera inquietud, respecto a su constitucionalidad.

Para Carlos Bernal, la constitucionalidad de los tratados y convenios ejecutivos ahora conocidos como acuerdos interinstitucionales puede estudiarse desde dos puntos de vista: “Desde el punto de vista formal, que consiste en conocer si el acuerdo internacional contiene los elementos formales de su formación o bien los procesos de su creación, a saber: que hayan sido aprobados por el Senado cuando así se requiera. El segundo punto de vista, es material, consistente en saber si el acuerdo internacional contiene en su clausulado disposiciones contrarias a la Constitución.”⁵⁵

Es incuestionable que, en cualquiera de los dos casos, es el Poder Judicial Federal, quien desde una perspectiva formal debe analizar si la creación del acuerdo viola los artículos 76, fracción I y 89, fracción X de la “Constitución” y en cuanto al punto de vista material, independientemente de si fue aprobado o no por el Senado es contrario a la “Constitución” en los términos de su artículo 133.⁵⁶

En síntesis, existen acuerdos que son verdaderos tratados, pues representan importantes compromisos. Baste, como muestra, la iniciativa Mérida, que quizás escapó de la revisión senatorial, puesto que, de manera abusiva el Poder Ejecutivo invadió el sistema de contrapesos. Parece arriesgado decir que solo

⁵⁵ BERNAL, Carlos, “Los convenios ejecutivos ante el derecho constitucional e internacional”, *Op.Cit.*, pág. 53

⁵⁶ Cfr. BERNAL, Carlos, “Los convenios ejecutivos ante el derecho constitucional e internacional”, *Op.Cit.*, pág. 54

porque la “Constitución” no hace referencia a un acuerdo interinstitucional este sea considerado un instrumento atípico.

Por lo anterior, es conveniente añadir que constitucionalmente cualquier acuerdo internacional que se celebre, independientemente del nombre con que se denomine, debe ser sometido a la aprobación del Senado antes de la ratificación presidencial.

3.2.3 Tipos de acuerdos interinstitucionales celebrados en México

Algunas preguntas a destacar son: ¿Por qué los gobiernos locales salen a buscar apoyo interinstitucional con sus homólogos? ¿Por qué es relevante la inclusión de los gobiernos locales en materia internacional dentro de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”?

La primera pregunta fácilmente se contesta, debido a que usualmente, el presupuesto público federal asignado a las entidades federativas no es suficiente para cubrir necesidades como educación, seguridad, salud y en aras de su propio desarrollo los gobiernos locales se relacionan internacionalmente con sus homólogos, por ejemplo, instituciones públicas en materia de salubridad, cultural y educativa.

Es así que, el sistema de relaciones descentralizadas fue impulsado por la globalización y principalmente se inició en la zona fronteriza como vía de cooperación entre autoridades públicas.

En la medida que los conflictos sociales, culturales, económicos y principalmente urbanos, subsisten e intensifican los gobiernos locales, pretenden conservar una

interrelación con sus homólogos internacionales como las instituciones públicas, organismos públicos, organizaciones multinacionales, entre otros; para enfrentar problemas migratorios, comercio internacional, crimen organizado, desastres naturales y cambio climático, entre otros.

En cuanto a la segunda cuestión: “Se puede identificar tres tipos de funciones de los gobiernos locales dentro del sistema político internacional:

- Participación en programas de organizaciones internacionales;
- Representación formal en la toma de decisiones y, por lo tanto, en el funcionamiento de las organizaciones internacionales;
- Gestión autónoma de los programas a través de sus estructuras de asociación.”⁵⁷

Además rescato, lo señalado en 2015 por Alain Le Saux, ex Secretario General de la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis: “El futuro se diseñará y se decidirá en las ciudades; el protagonismo de las autoridades locales es indiscutible y su actuar es imprescindible para el progreso mundial.

Por ello, hoy es indispensable continuar la labor iniciada hace más de un siglo por los fundadores de la Unión Internacional de Ciudades.”⁵⁸

⁵⁷ PAPISCA, Antonio, “El Derecho internacional y los derechos humanos como fundamento legal para la participación en internacional de los gobiernos locales”, en Diplomacia de las ciudades, el papel de los gobiernos locales en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la reconstrucción post conflicto, La Haya, VNGInternational, 2008, pág.35, Disponible en www.vnginternational.nl/wp.../CityDiplomacyRole_of_Local_GovermentsSpaans.pdf, fecha de consulta: 25/08/17

⁵⁸ LE SAUX, Alain, “Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales” en Revista Mexicana de Política Exterior, México, no. 104, mayo-agosto, 2015, pág. 32

Adicionalmente, las entidades federativas también celebran acuerdos con las organizaciones internacionales, recordemos que estas últimas para efectos de la materia internacional son consideradas sujetos de derecho internacional por las siguientes características:

“Son creadas por medio de un tratado internacional; pueden participar en la creación de una nueva organización internacional; una vez creadas se diferencian de los Estados que les dieron origen, esto es, tienen una voluntad propia, independiente; su ámbito de competencia no es territorial sino funcional, es decir, su competencia se refiere a ciertas materias (económicas, culturales, políticas, etcétera); poseen un derecho interno propio que regula el funcionamiento de sus órganos internos y su personal; en su actividad exterior están reguladas por el derecho internacional.”⁵⁹

Para observar el desarrollo en las relaciones internacionales de los sujetos subnacionales, se elaboraron estas tablas que incluyen los últimos acuerdos interinstitucionales registrados en la página oficial de acuerdos interinstitucionales de la Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores, celebrados del 25 de enero de 2017 al 18 de abril del mismo año.

Se aprecia que son 13 entidades federativas entre ellas Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal ahora Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Sonora y el instrumento más utilizado son los hermanamientos.

⁵⁹ BECERRA RAMÍREZ, Manuel, Derecho Internacional Público, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, pág. 21

CHIAPAS

Nombre de Acuerdos interinstitucionales	Número
Hermanamiento	7
Acuerdo de Cooperación	1
Convenio General de Cooperación	2
Convenio Marco de Cooperación	1
Acuerdo Marco de Colaboración Académica	1
TOTAL	12

CHIHUAHUA

Nombre de Acuerdos interinstitucionales	Número
Acuerdo de Cooperación	1
Acuerdo	1
TOTAL	2

COLIMA

Nombre de Acuerdos interinstitucionales	Número
Convenio General de Cooperación	1
TOTAL	1

DISTRITO

Nombre de Acuerdos interinstitucionales	Número
Acuerdo Marco de Cooperación	1
Memorándum de Entendimiento	1
TOTAL	2

DURANGO

Nombre de Acuerdos interinstitucionales	Número
Hermanamiento	1
TOTAL	1

GUANAJUATO

Nombre de Acuerdos interinstitucionales	Número
Hermanamiento	1
TOTAL	1

JALISCO

Nombre de Acuerdos interinstitucionales	Número
Acuerdo de Colaboración	1
Carta Intención	1
Acuerdo de Cooperación	1
Hermanamiento	1
TOTAL	4

NAYARIT

Nombre de Acuerdos interinstitucionales	Número
Convenio Específico de Cooperación	1
TOTAL	1

NUEVO LEÓN

Nombre de Acuerdos interinstitucionales	Número
Convenio de Colaboración y Cooperación	1
TOTAL	1

OAXACA

Nombre de Acuerdos interinstitucionales	Número
Hermanamiento	1
TOTAL	1

PUEBLA

Nombre de Acuerdos interinstitucionales	Número
Acuerdo General de Colaboración	1
Convenio de Hermanamiento	1
TOTAL	2

QUINTANA ROO

Nombre de Acuerdos interinstitucionales	Número
Acuerdo de Cooperación	2
Memorándum de Entendimiento	1
TOTAL	3

SONORA

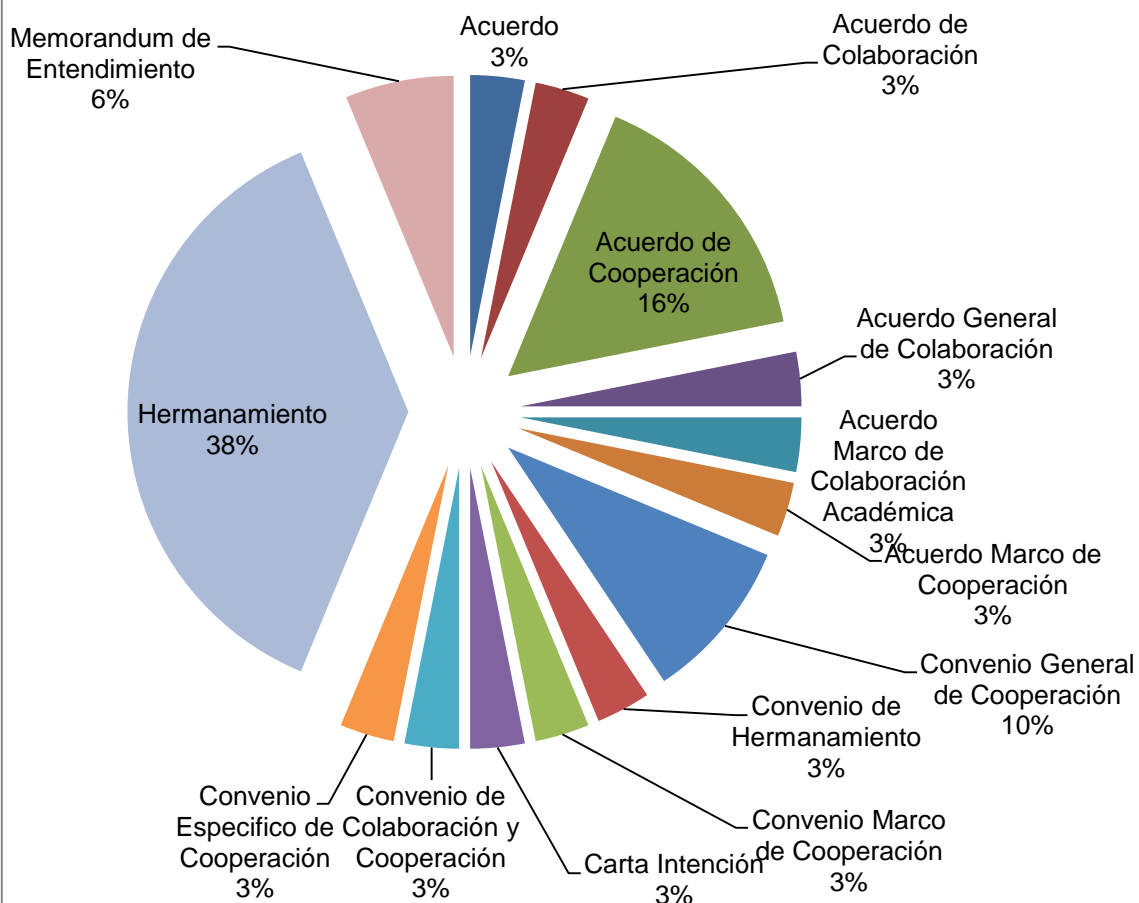
Nombre de Acuerdos interinstitucionales	Número
Hermanamiento	1
TOTAL	1

Estos registros son públicos y pueden consultarse en la página de registro de acuerdos interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Con base a la información anterior, a continuación se representa con esta gráfica, el número de acuerdos clasificándolos por el nombre con el que fueron denominados.

Como se nota, los hermanamientos son de primer orden porque llevan el mando con 12 instrumentos firmados de los cuales 7 registrados por Chiapas, le siguen los acuerdos de cooperación con 5 y le precede el convenio general de cooperación con 3.

Acuerdos interinstitucionales en México



Nombre de Acuerdos interinstitucionales	Número
Acuerdo	1
Acuerdo de Colaboración	1
Acuerdo de Cooperación	5
Acuerdo General de Colaboración	1
Acuerdo Marco de Colaboración Académica	1
Acuerdo Marco de Cooperación	1
Convenio General de Cooperación	3
Convenio de Hermanamiento	1
Convenio Marco de Cooperación	1
Corta Intención	1
Convenio de Colaboración y Cooperación	1
Convenio Específico de Cooperación	1
Hermanamiento	12
Memorándum de Entendimiento	2
TOTAL	32

En vista de que, se ha dicho que para el derecho internacional, carece de importancia el nombre como sean llamados los acuerdos, pues al final de cuentas, la responsabilidad recaerá en el gobierno central.

Para comprender mejor, estudiaremos y entenderemos posteriormente, porque los hermanamientos son los acuerdos más utilizados.

3.2.4 Responsabilidad internacional

Reiteramos que por la estructura constitucional, corresponde al gobierno federal la facultad de establecer relaciones exteriores y vincularse con otras naciones por medio de tratados, sin embargo, también existe la posibilidad de relacionarse internacionalmente mediante un acuerdo interinstitucional.

Pero, ¿Qué sucede si estos acuerdos interinstitucionales no son simples pactos sino que su esencia corresponde a una obligación que el Estado tiene que garantizar?

En particular temas como seguridad nacional, procuración de justicia y combate a la delincuencia, sin duda son obligaciones ineludibles del Estado mexicano.

La pregunta que se impone frente a este panorama es qué sucede con los acuerdos celebrados por el Poder Ejecutivo sin aprobación del Senado.

Desde 1979 Carlos Bernal ya expresaba que: “El no cumplir ni siquiera con el formalismo constitucional llega a situar al Presidente dentro de la ya antigua

concepción de que la política exterior de un Estado es un asunto de los príncipes y no de los pueblos.”⁶⁰

Por lo tanto, los problemas sobre seguridad y defensa nacional, no pueden ser reducidos tal como ocurre en la iniciativa Mérida a un simple acuerdo político, debido, a que es el poder central quien debe garantizar la seguridad de la Nación mexicana.

Hacemos hincapié sobre la responsabilidad que adquiere el Estado Mexicano al incumplir con alguno de los acuerdos, pues así lo disponen el 27 y 46 de la “Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969”.

“Artículo 27.Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.”

Al respecto el artículo 46 que a la letra dice:

“El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.”

El hecho generador a que se refiere el artículo anterior, recae directamente sobre la responsabilidad internacional pues se genera a partir de la existencia de un hecho ilícito.

⁶⁰ BERNAL, Carlos, “Los convenios ejecutivos ante el derecho constitucional e internacional”, *Op. Cit.*, pág. 53

Según lo establecido en el artículo 2 del Proyecto de Responsabilidad Internacional, adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en sus 53 periodo de sesión y anexado por la Asamblea General en su resolución 56/83, del 12 de diciembre de 2001; para que se configure el hecho ilícito, deberán concurrir un elemento subjetivo y otro objetivo.

“El primero se refiere a la atribución de la conducta a un Estado, ya sea por acción u omisión; mientras que el segundo, a la violación de una obligación internacional.”⁶¹

De conformidad, con el artículo 4 del Proyecto de Responsabilidad Internacional, se considera hecho del Estado:

“... el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado.

... Se entenderá que órgano incluye toda persona o entidad que tenga esa condición según el derecho interno del Estado.”

Elizabeth Salomón explica con mayor detalle: “El comportamiento de todo órgano del Estado cualquiera que sea su posición en la organización estatal, ya sea que pertenezca al gobierno central o a su división territorial. La referencia al “órgano del Estado” abarca a todas las entidades individuales o colectivas que conforman

⁶¹ Asamblea General de las Naciones Unidas. Responsabilidad del Estado por hecho internacionalmente ilícitos (AG/56/83), 85a sesión plenaria del 12 de diciembre de 2001, Disponible en: <https://www.dipublico.org/4076/responsabilidad-del-estado-por-hechos-internacionalmente-ilicitos-ag5683/>, fecha de consulta: 19/11/17

la organización del Estado y actúan en su nombre. Esta referencia debe ser entendida en el sentido más amplio; no se limita a los órganos del gobierno central, oficiales de alto rango o personas con responsabilidades vinculadas a las relaciones exteriores del Estado, sino que se extiende a cualquier funcionario, incluso regional o local.”⁶²

Por lo que, el hecho de que exista un conflicto entre las competencias dentro de un Estado Federal, no implica que el Estado Mexicano no sea responsable y que no deba cumplir. Acertadamente dispone el artículo 5 del Proyecto de Responsabilidad Internacional, “... Comportamiento de una persona o entidad que ejerce atribuciones del poder público. Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de una persona o entidad que no sea órgano del Estado según el artículo 4, pero esté facultada por el derecho de ese Estado para ejercer atribuciones del poder público, siempre que, en el caso de que se trate, la persona o entidad actúe en esa capacidad.”⁶³

Además, en el artículo 32 del Proyecto de Responsabilidad Internacional, se precisa la irrelevancia del derecho interno, pues indica: “El Estado responsable no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de la presente parte.”

⁶² SALOMON, Elizabeth, Curso de derecho internacional público, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú, 2014, pág. 292

⁶³ Asamblea General de las Naciones Unidas. Responsabilidad del Estado por hecho internacionalmente ilícitos (AG/56/83), 85a sesión plenaria del 12 de diciembre de 2001, Disponible en: <https://www.dipublico.org/4076/responsabilidad-del-estado-por-hechos-internacionalmente-ilicitos-ag5683/>, fecha de consulta: 19/11/17

En consecuencia de acuerdo con Jorge Palacios Treviño, "...si una dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal firman un acuerdo interinstitucional, incluso limitado " a las atribuciones propias de las dependencias u organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben", el Estado mexicano será responsable de este acuerdo en el ámbito internacional, independientemente de cualquier repercusión que en el ámbito interno tenga sobre la institución que lo haya celebrado."⁶⁴

Deseo subrayar, al seguir el principio de unidad del Estado, son considerados como actos y omisiones del Estado, todos aquellos actos u omisiones que realicen sus órganos.

Asimismo, tal como plantea la Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso Intercambio de las Poblaciones Griegas y Turcas, un "Estado que ha contraído válidamente obligaciones internacionales está obligado a introducir en su legislación las modificaciones que sean necesarias para asegurar la ejecución de los compromisos asumidos"⁶⁵

Consideremos ahora, el acuerdo de entendimiento celebrado entre las Procuradurías Generales de los Estados de: Morelos, Zacatecas, Oaxaca, Coahuila y Chihuahua y la Procuraduría General de Idaho, de los Estados Unidos de Norteamérica, cuyo, objetivo es combatir la delincuencia mediante la

⁶⁴ Palacios Treviño, Jorge, Tratados: Legislación y práctica en México, *Op. Cit.*, pág. 96

⁶⁵ ANDALUZ, Horacio, "El derecho internacional en el sistema de fuentes: propuesta de artículos para la nueva constitución de Bolivia", *Op. Cit.*, pág. 81

capacitación de los funcionarios de esas dependencias, salta a la vista que el problema que afecta a estos Estados es el narcotráfico, entonces seguramente los firmantes están conscientes de la deficiencia de las instituciones y para hacer frente a la delincuencia firman este acuerdo.

En este orden de ideas, ¿Involucrar a las entidades federativas como protagonistas internacionales permitiría beneficios a la ciudadana? considero que la inserción de las entidades federativas dentro de los procesos globales permitiría que los gobiernos locales se conduzcan en una sociedad global y si, se vincula a la ciudadanía se lograra el desarrollo local, pero siempre deben existir contrapesos en las funciones que las entidades federativas pretendan realizar.

En materia ambiental sucede algo similar, en relación a los acuerdos interinstitucionales celebrados con dependencias extranjeras, pues se pretende que exista un trato desigual en comparación a, un tratado, de ahí que, en el año 2002 existió un proyecto entre el gobierno de Veracruz y la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, el propósito era evaluar la situación ecológica del Golfo en las costas de Veracruz, por otro lado en la Ciudad de México la agencia de protección ambiental de los Estados Unidos, colabora con las autoridades locales y estatales para mejorar la calidad del aire en la zona metropolitana, además el cambio climático es otro tema que se ha manejado mediante la celebración de acuerdos interinstitucionales. Por mencionar un ejemplo, el memorando de entendimiento entre la Secretaría de Medio Ambiente y

Recursos naturales de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Medio Ambiente del Reino de España.⁶⁶

3.3 Etapas de operación para la celebración de acuerdos interinstitucionales

Para comprender cómo funciona la celebración de un acuerdo interinstitucional estudiaremos sus etapas.

Como referencia nos apoyaremos de la página de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que explica a las autoridades locales mexicanas el procedimiento aplicable:

- 1) “Las Partes interesadas en suscribir un Acuerdo Interinstitucional negocian el contenido del documento, estableciendo las áreas y modalidades de cooperación a desarrollar en el marco del instrumento;
- 2) El gobierno local mexicano informa a la SRE, a través de la Dirección General de Coordinación Política (DGCP), sobre la negociación del instrumento;
- 3) Las autoridades locales solicitan a la Secretaría de Relaciones Exteriores el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo (La solicitud de dictamen se efectúa con un mínimo de dos semanas de anticipación a la fecha prevista para la vista del acuerdo);
- 4) La Consultoría Jurídica de la Secretaría, revisa el proyecto emitiendo las observaciones y/o dictamen de procedencia.

⁶⁶ Disponible en http://www.mapama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mecanismos-de-flexibilidad-y-sumideros/mou_esp_mexico_tcm30-177820.pdf, fecha de consulta: 14/12/17

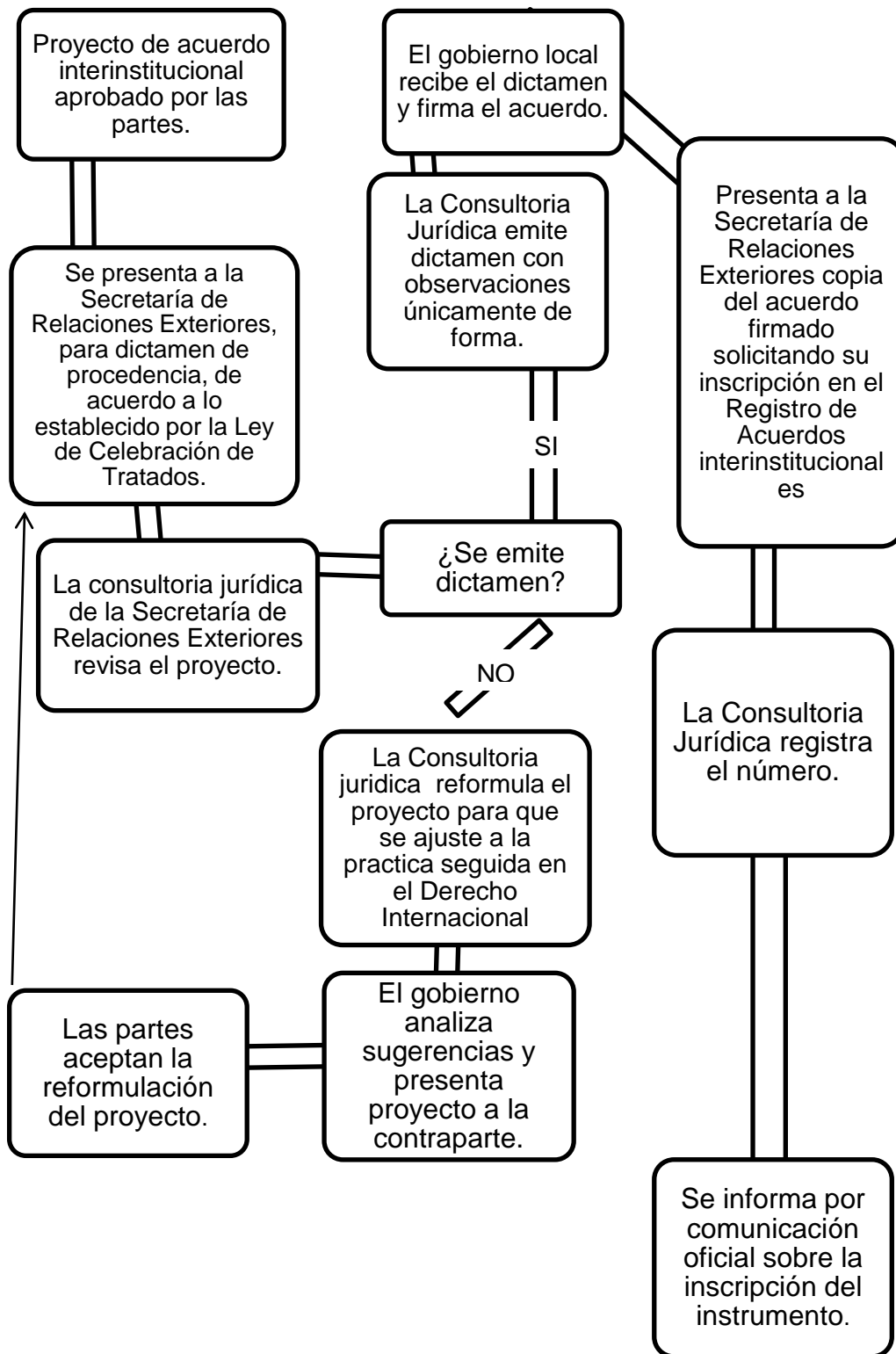
- a. En caso de ser observaciones que impliquen la reformulación del proyecto para ajustarlo a los lineamientos seguidos en la práctica del derecho internacional, las autoridades locales mexicanas deberán revisar el contenido y ponerlo nuevamente a consideración de la contraparte extranjera, a fin de acordar cuál será el documento final que suscribirán. El documento final negociado deberá ser enviado por segunda ocasión a la SRE para su dictamen. b. Si se emite el dictamen, las autoridades pueden proceder a suscribirlo.
- 5) Una vez suscrito el acuerdo, los gobiernos locales deberán remitir copia del acuerdo debidamente firmado por las partes involucradas, en todos los idiomas en que se hubiera formalizado, para que, en su caso, se inscriba en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales.
- 6) La Consultoría Jurídica realiza la inscripción de instrumento y la DGCP informa con comunicado oficial a las autoridades.”⁶⁷

En la práctica asegura Jorge Schiavon “...muchos de los convenios que son firmados por los estados y otras instancias de los diferentes niveles de la administración pública no cuentan con el dictamen de ley de la SRE y, por lo tanto, no existe un registro preciso de estos instrumentos jurídicos.”⁶⁸

A continuación se muestra el diagrama de flujo del procedimiento legal aplicable:

⁶⁷ COORDINACIÓN POLÍTICA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, Disponible en: <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/documentos/Guia.pdf>, fecha de consulta: 03/01/18

⁶⁸ SCHIAVON, Jorge, “Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 104, mayo-agosto, 2015, pág.115



Fuente: Elaboración propia con información de la Guía de Recomendaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la Acción Internacional de Estados y Municipios de México.

Capítulo IV. La acción exterior y cooperación descentralizada de los gobiernos locales mexicanos

4.1 La descentralización y el principio de autonomía local

Los primeros trabajos sobre la relación de internacionalización de los gobiernos locales, surgieron en Europa, Estados Unidos y Canadá.

Cabe decir que, “El fenómeno de descentralización institucional, que se ha desarrollado progresivamente en Europea y América Latina se ha traducido en la transferencia de determinadas competencias desde el Estado central hacia las instituciones subnacionales.”⁶⁹

En este sentido, es común que las relaciones internacionales de los gobiernos locales sean nombradas de distintas formas, un ejemplo, es cooperación descentralizada, que como apunta Paulino Arellanes consiste en: “Un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer vínculos directos con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo.”⁷⁰

El mismo autor, inquiera que la principal razón que hizo factible la internacionalización de los gobiernos locales es el fenómeno de la globalización.

⁶⁹ PIERRE MALÉ, Jean, “Marco legal e institucional para la acción internacional para la acción internacional de las ciudades. Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana”, *Op.cit.*, pág. 39

⁷⁰ ARELLANES JIMÉNEZ, Ernesto Paulino, Los gobiernos locales de Europa y sus relaciones internacionales, *Op. Cit.*, pág. 11

Ello, abrió la puerta para competir económicamente y crear alianzas jurídico-políticas entre los poderes públicos internos de Estados con el exterior para su beneficio, sin que ello, signifique la desaparición del Estado-Nación o vulneración a la soberanía.

En resumen, es interesante, notar que el progreso de las relaciones internacionales procedentes de los diversos órdenes de gobierno de nuestro país, dependerá directamente de la interacción de los habitantes y sus opiniones para transformar su entorno.

4.2 La Ciudad de México en el escenario internacional

En aras de su propio desarrollo la Ciudad de México utiliza la cooperación descentralizada para internacionalizarse, pues en la actualidad el rol de las ciudades es fundamental porque, "... priorizan y establecen relaciones de complementariedad con otras ciudades para la promoción conjunta, para la actuación ante los gobiernos nacionales y/o organismos internacionales y para influir en decisiones de su interés que no son de su propia competencia"⁷¹

Es por ello, que las relaciones internacionales son un espacio de oportunidad para las ciudades que sirven como paradigma por ejemplo: "... en el artículo 10 de la Carta Europea de Autonomía Local, se reconoce a las ciudades la capacidad de asociarse con entidades homólogas. La conferencia Norte-Sur del año 92, aprobó la Carta de Berlín, en la que se declara el compromiso de emprender acciones conjuntas para un desarrollo sostenible y, finalmente, la primera Asamblea

⁷¹ ARELLANES JIMÉNEZ, Ernesto Paulino, Los gobiernos locales de Europa y sus relaciones internacionales, *Op.Cit.*, pág. 28

Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (AMCAL), convocada por *N.N.UU.* en Estambul (1996), tomó el compromiso de hacer jugar un papel activo a las ciudades ante los retos a los que se enfrenta la humanidad tales como la pobreza, la ignorancia, la intolerancia, la discriminación y la exclusión.”⁷²

Sin embargo, volvemos a insistir que en particular la Ciudad de México no es reconocida como sujeto de derecho internacional y por lo tanto, la acción internacional que realiza esta desprotegida a nivel normativo.

No obstante proyectos como AL- LAs, “Alianza euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades” involucra a la Ciudad de México dentro del proceso de integración con otras ciudades latinoamericanas.

Anteriormente hemos señalado que, mostrar indiferencia ante la actuación internacional de los gobiernos locales y en específico de la Ciudad de México no es la solución; sería mejor estudiar e incorporar estas acciones dentro de la Ley Suprema pues de hacerlo no se modifica la esencia ni se vulneran los principios de la política exterior.

Si bien es cierto, aunque, no existe un marco constitucional para regular dichos actos, si hay un contexto global, es por ello que también es importante señalar algunos de los factores internos y externos que permitieron la participación de la Ciudad de México en la dinámica internacional, tal como advierte Dávila Consuelo “Como resultado del aumento de la globalización económica y de la creciente interdependencia mundial de finales del siglo XX, sumada al proceso de

⁷² ARELLANES JIMÉNEZ, Ernesto Paulino, Los gobiernos locales de Europa y sus relaciones internacionales, *Op.Cit.*, pág. 21

democratización, descentralización y reforma estructural en México en la década de 1990, los gobernadores empezaron a tener incentivos para participar activamente en asuntos internacionales.”⁷³

En palabras de Blank existen 4 manifestaciones de la globalización en las ciudades: “a) la inversión extranjera, directa o indirecta, en las ciudades; b) la presencia e influencia de trabajadores extranjeros en las ciudades, debido a fenómenos migratorios; c) las relaciones comerciales y financieras entre ciudades de distintos Estados; y d) la penetración de ideas, símbolos e imágenes extranjeras.”⁷⁴

En vista de los factores internos y externos, se debería considerar otorgar autonomía bajo el principio de cooperación que como explica María del Carmen Ainaga Vargas: “...Autonomía no quiere decir autarquía e individualismo. Se complementa con la cooperación y la acción coordinada y global: “todos dependemos de todos”. Autonomía no significa soberanía, sino libertad limitada por la necesidad que las personas y comunidades tienen de los demás.”⁷⁵

En la actualidad, es evidente que esta diferencia entre autonomía y soberanía es acertada, porque introduce la necesidad que todos los individuos de determinada comunidad tienen y tal como se indicaba anteriormente la cooperación descentralizada se complementa con la coordinación y vínculo entre una localidad

⁷³ DÁVILA Consuelo et al, “La paradiplomacia de las entidades federativas en México”, *Op.cit.*, pág. 2

⁷⁴ BLANK, Yishai, “*Localism in the New Legal Order*” ,citado por BELTRÁN DE FELIPE, Miguel, “La internacionalización de las ciudades (y del régimen municipal)” en Revista de Estudios de la Administración local y autonómica , Madrid, no.305, septiembre-Diciembre, 2007, pág. 61

⁷⁵ AINAGA VARGAS, María del Carmen, Acercamiento al federalismo y regionalismo en México(Rediseño institucional), Cultura de Veracruz, México, 2005, pág.55

y sus opiniones, siempre, cuando exista control de las atribuciones que se otorguen.

Es decir, dentro de la división interna y territorial del Estado no se puede conducir una política exterior propia e independiente en cada entidad federativa, sino que, se debe trabajar en conjunto y lograr unificar todos los intereses.

Aunque se observa que los conceptos tradicionales en la actualidad son superados día con día en la práctica, es una obligación inexcusable respetar la estructura política y las competencias delegadas a cada poder público.

4.3 Los hermanamientos son prácticas de derecho consuetudinario internacional

En América Latina, se han diseñado algunas normas que tratan de proteger las actividades de los gobiernos locales hacia el exterior, sobre todo se observa que es más notable la legislación en las ciudades.

Una de las figuras más reconocidas son los hermanamientos, “Se entiende por hermanamiento a los intercambios y vínculos que desarrollan ciudades de igual o distinta nacionalidad; tiene como objetivo estrechar lazos amistosos y/o de cooperación.”⁷⁶

En el ámbito internacional, el 16 de diciembre de 1965, la XX Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la “Resolución 2058”, en la que

⁷⁶ LOZANO GONZÁLEZ, Raquel Corazón, “Los gobiernos locales mexicanos y su actividad internacional: de la centralización a la construcción de relaciones descentralizadas”, en Encrucijada Revista electrónica del centro de estudios en administración pública, México, No. 11, Mayo-Agosto, 2012, pág.2, Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/download/58433/51687>., fecha de consulta: 17/10/17

reconocía el hermanamiento de ciudades como uno de los medios de cooperación que la Organización de las Naciones Unidas debía fomentar de manera permanente.

El tema fue retomado en la asamblea general XXVI de la Organización de las Naciones Unidas y se estableció : “El hermanamiento de ciudades o estados es un mecanismo de cooperación de un valor excepcional, toda vez que pone en contacto a una nación con otra, no sólo a los dirigentes locales sino a poblaciones enteras” y destaca que la “cooperación internacional de las actividades locales puede desempeñar una función importante en la unión de los pueblos” considerando así a la “cooperación intermunicipal mundial como un complemento natural de la cooperación de los estados y de las organizaciones intergubernamentales.”⁷⁷

De hecho, en nuestro país esta postura es visible, ya que, durante el periodo comprendido del 25 de enero de 2017 a 18 de abril del mismo año, se inscribieron en el registro de acuerdos interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores doce instrumentos con este nombre, cabe resaltar que son el principal medio de vinculación que utilizan las entidades federativas.

Por consiguiente, puede afirmarse que los hermanamientos son manifestaciones y constituyen una prueba de la práctica internacional que puede llegar a ser costumbre, es más, ya lo es, porque también tiene la *opinio iuris*.

⁷⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 2861 de la 26 Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 20 de diciembre de 1971, “El hermanamiento de ciudades como medio de cooperación internacional”, Disponible en: www.un.org/documents/ga/res/26/ares26.htm., fecha de consulta: 07/01/18

4.4 Un análisis comparado y el caso la Ciudad de México en el escenario internacional

“El territorio subnacional –en cualquiera de sus niveles- se convierte en el nuevo actor del desarrollo.”⁷⁸ Antes ya se escribió que el marco jurídico que respalda las relaciones internacionales locales no pretenden usurpar las funciones del Estado-Nación por el contrario con este cambio busca beneficiar el interior de cada gobierno local y no dejar de lado al Estado–Nación.

Para entrar en materia recordemos, el rol político, económico y social que desempeña la Ciudad de México, lo anterior, le permite tener peso internacional, es por ello, que requiere instrumentos jurídicos que sustenten sus actividades internacionales.

A partir del 29 de enero de 2010 fue publicado el decreto por el que se reformaron y derogaron disposiciones de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en relación a la Ciudad de México.

De donde resulta que, la Carta Magna reconoce, en el artículo 122, a la Ciudad de México como una entidad federativa con plena autonomía, la cual adopta un gobierno republicano, representativo, democrático y laico.

Posteriormente, con la reforma política se creó la primera “Constitución” de la Ciudad de México, publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el 5 de febrero de 2017.

⁷⁸ ARELLANES JIMÉNEZ , Ernesto Paulino, Los gobiernos locales de Europa y sus relaciones internacionales, *Op.cit.*, pág. 45

En términos internacionales el artículo 20, numeral 2 de la “Constitución Política de la Ciudad de México” señala:

“La Ciudad de México promoverá su presencia en el mundo y su inserción en el sistema global y de redes de ciudades y gobiernos locales, establecerá acuerdos de cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales, de conformidad con las leyes en la materia, y asumirá su corresponsabilidad en la solución de los problemas de la humanidad, bajo los principios que rigen la política exterior.”

Por su parte, el precitado artículo numerales 7, 8, 9 y 10 establecen que:

“7. Los poderes públicos, organismos autónomos y alcaldías podrán celebrar acuerdos interinstitucionales con entidades gubernamentales equivalentes de otras naciones y con organizaciones multinacionales, que favorezcan la cooperación internacional y las relaciones de amistad, de conformidad con las leyes en la materia.

8. Los acuerdos y acciones internacionales del Gobierno de la Ciudad se informarán semestralmente al Congreso de la Ciudad y a las y los ciudadanos. En esos informes será preceptivo evaluar, cuantitativa y cualitativamente, por el gobierno y el Congreso las ventajas y beneficios de los acuerdos de carácter internacional de la Ciudad.

9. El Gobierno de la Ciudad establecerá un órgano coordinador de asuntos internacionales con la participación de actores públicos, privados, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía que mantengan vínculos con el exterior.

Asimismo, promoverá la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito internacional.

10. La Ciudad de México mantendrá relaciones de colaboración con las embajadas, consulados, representaciones de organismos internacionales, cámaras de la industria o del comercio e institutos culturales extranjeros que se encuentren dentro de su territorio a fin de promover la cooperación y el intercambio social y cultural.”

La legislación se pronuncia sobre la finalidad de las alcaldías:

Artículo 53, numeral 2;

“XX. Establecer instrumentos de cooperación local con las alcaldías y los municipios de las entidades federativas. Además, coordinarán con el Gobierno de la Ciudad de México y Gobierno Federal, la formulación de mecanismos de cooperación internacional y regional con entidades gubernamentales equivalentes de otras naciones y organismos internacionales.”

Se puede notar, entonces, que existe fundamento jurídico que permite participar a la Ciudad de México en el ámbito exterior mediante acuerdos interinstitucionales y acuerdos de cooperación técnica, sin que ello viole la “Constitucional Federal”, pues basado en el reparto competencial la Ciudad de México tiene “competencia residual” es decir, todo aquello que no esté expresamente concedida a la Federación corresponde a los estados.

Bajo este tenor, la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” reconoce en el numeral 124, la facultad residual en nuestro país:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”

Tampoco existe una violación al artículo 89, fracción X, pues las dependencias, autoridades locales, estatales y aun municipales no conducen la política exterior del país. Al contrario se contribuye con el federalismo de conformidad con el Plan nacional de desarrollo 2013-2018: “... partiendo de la convicción de que la fortaleza de la nación proviene de sus regiones, estados y municipios. Asimismo, promueve transversalmente, en todas las políticas públicas, tres estrategias: Democratizar la Productividad, consolidar un Gobierno Cercano y Moderno, así como incorporar la Perspectiva de Género.”⁷⁹

Ahora bien, el problema de los acuerdos interinstitucionales consiste en la falta de soporte constitucional, recordemos que el artículo 133 constitucional no contempla a los acuerdos interinstitucionales sólo se habla de tratados.

Incluso se ha llegado a considerar que se altera la noción tradicional de Estado y soberanía, no obstante, debemos tener en cuenta que en la actualidad, la realidad está sujeta a procesos globales que modifican las estructuras tradicionales.

⁷⁹ Diario oficial de la Federación, Plan nacional de desarrollo 2013-2018, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013, fecha de consulta: 12/04/18

Ello invita a reflexionar: “Todo el sistema de relaciones internacionales actual se basa en el reconocimiento como actores exclusivos de los Estados-nación, representados por sus respectivos gobiernos centrales, y de los organismos multilaterales u organizaciones internacionales constituidos por ellos. Este concepto corresponde a una visión absolutamente jerarquizada y excluyente que delimita de manera estricta y autoritaria el campo de competencia y actuación de los diferentes niveles de la administración.”⁸⁰

Después de advertir los factores que permitieron una mayor participación de las entidades federativas en la dinámica internacional, en especial de la Ciudad de México, observamos que los factores externos influyen, pero para que la Ciudad de México pueda realizar sus relaciones internacionales sin menoscabo del Estado-Nación se requiere que exista un marco jurídico más fuerte y quizá la nueva “Constitución de la Ciudad de México” pueda ser el pionero de este cambio.

Sin embargo, la cuestión que interesa aún no está resuelta pues recordemos tres puntos:

1. La discusión si los acuerdos interinstitucionales son fuente del derecho Internacional
2. ¿Está reconocida la subjetividad internacional parcial en México?
3. ¿Tiene autonomía el gobierno local de la Ciudad de México, en materia de relaciones internacionales?

⁸⁰ PIERRE MALÉ Jean, et al., “Las relaciones “internacionales” de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio”, en Revista Mexicana de Política Exterior, México, no.104, mayo-agosto, 2015, pág. 54

Respecto al primer punto mi respuesta es sí como costumbre internacional, pues ya estudiamos que los acuerdos interinstitucionales son una práctica constante entre entidades de diversos Estados y muchas veces son firmados sin respetar el procedimiento con el que se lleva a cabo un tratado.

Por consiguiente, a nivel internacional un acuerdo interinstitucional crea derechos y obligaciones para el Estado Mexicano; y dado que el acuerdo se funda en la “Ley sobre Celebración de Tratados” es fuente de derecho mexicano si se celebra de conformidad con la Ley interna, es decir, que no se invadan facultades de la Federación, que sólo puede ejercer el gobierno central.

En este sentido, es necesario que la Consultoría Jurídica encargada de formular el dictamen de aprobación de un acuerdo interinstitucional revise adecuadamente la materia de celebración, para reconocer cuando exista una facultad extralegal y en su debido caso se corrija.

Por lo que se refiere a la Ciudad de México, la facultad de celebrar acuerdos interinstitucionales contenidos en su “Constitución” fue tachado de inconstitucional, por ello, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del día 23 de agosto de 2018, emitió la siguiente sentencia, en la que se resuelven

la acción de inconstitucionalidad 15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, en su parte medular según nos interesa, "...se reconoce la validez constitucional del artículo 20, numerales 2, 7 y 10, de la Constitución de la Ciudad de México."⁸¹ En estos artículos se otorga a la Ciudad de México la facultad de celebrar acuerdos interinstitucionales en los términos de la "Ley sobre Celebración de Tratados."

Es conveniente recordar que el ámbito Internacional puede reconocer la subjetividad internacional parcial cuando se otorgue en su legislación interna.

Al respecto, la "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados", estima necesario que uno de los requisitos por los que un Estado se obliga internacionalmente mediante un tratado es que la persona que manifieste el consentimiento para obligarse, sea una persona autorizada por un órgano de representación competente del propio Estado.

La Ciudad de México como nueva entidad federativa puede ser un sujeto de derecho internacional parcial porque, el propio derecho interno reconoció esta condición al crear la "Ley sobre la Celebración de Tratados" y sobre todo de conformidad con el Pleno de la Corte, que reconoce "... en el sistema jurídico mexicano es posible que las entidades federativas o autoridades locales celebren acuerdos interinstitucionales por conducto de su administración pública siempre

⁸¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/201808/Acci%C3%B3n%20de%20inconstitucionalidad%2015.2017%20y%20sus%20acumuladas%20DEFINITIVA.pdf, fecha de consulta: 26/08/2018

que cumplan los requisitos que para tal efecto prevé la Ley sobre la Celebración de Tratados.”⁸²

Sobre el tercer punto, para responder nos atrevemos a preguntar: ¿Por qué se debe otorgar autonomía local a la Ciudad de México?, en respuesta Raquel Lozano dice: “La importancia de las ciudades radica en que concentran poder político y recursos (humanos, tecnológicos y financieros), lo que ha hecho posible que puedan atraer la atención sobre temas globales con incidencia en espacios locales, tal es el caso del medio ambiente, los derechos humanos, el narcotráfico y la migración.”⁸³

Ya en repetidas ocasiones, se han señalado los mecanismos que reconocen expresamente a las autoridades locales e incluye a la Ciudad de México la facultad de celebrar acuerdos interinstitucionales siempre y cuando no excedan las atribuciones de cada autoridad y se informe de los mismos a las autoridades federales para surtir los efectos legales, lo cual armoniza dicha legislación la cláusula federal recogida por el artículo 124 constitucional.

Por ello, es importante examinar si el gobierno local de la Ciudad ejerce la competencia residual concedida por la “Constitución Federal”.

⁸² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2018-08/Acci%C3%B3n%20de%20inconstitucionalidad%2015.2017%20y%20sus%20acumuladas%20DEFINITIVA.pdf, fecha de consulta: 26/08/2018

⁸³ LOZANO GONZÁLEZ, Corazón Raquel, “Los gobiernos locales mexicanos y su actividad internacional: de la centralización a la construcción de relaciones descentralizadas”, *Op. Cit.*, pág.3

En la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes mencionada, se estima que la Ciudad de México respeta los principios de la política exterior pues, "... se reconoció que la actuación de las autoridades capitalinas debe siempre respetar la política exterior que diseñe, dirija y analice, en sus respectivos ámbitos de competencia, el Presidente y el Senado de la República."⁸⁴

Además, el pleno concluyo, "... la Ciudad de México está facultada para celebrar acuerdos de cooperación técnica y acuerdos interinstitucionales en términos de la legislación sobre la materia."⁸⁵

Por consiguiente la "Constitución de la Ciudad de México", lejos de contravenir con las disposiciones de la "Constitución Federal" y sus leyes generales, armoniza las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo Federal con las facultades de las autoridades locales para brindar un marco legal acorde con la Norma Suprema.

A propósito, es necesario que observemos lo que otras naciones hacen al respecto, pongamos por caso a Ecuador, que en la "Constitución" de 2008 y el "Código de Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización" reconoce que los gobiernos provinciales y los municipales tienen facultad exclusiva para cooperar internacionalmente para el cumplimiento de sus competencias y la "Resolución de 2011" la acción exterior de los estos gobiernos tienen carácter de política pública e incluso crear normas locales.

⁸⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2018-08/Acci%C3%B3n%20de%20inconstitucionalidad%2015.2017%20y%20sus%20acumuladas%20DEFINITIVA.pdf, fecha de consulta: 26/08/2018

⁸⁵ *Ibíd*em

Por su parte Brasil, en el artículo 18 constitucional establece que los entes federados tienen autonomía es decir se otorga reconocimiento de facto para la acción internacional de los gobiernos locales.

La propuesta de enmienda a la “Constitución” brasileña PEC 475/2005 propone en su artículo segundo que tanto los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en el ámbito de sus competencias, podrán promover actos y convenir acuerdos o convenios con entes subnacionales extranjeros mediante previa autorización de la Unión.

Argentina reconoce en el artículo 124 de la “Constitución” nacional el derecho de las provincias a celebrar convenios internacionales.

En Colombia los gobiernos locales si tienen facultad para ejercer actividad internacional y además se trata de adaptar la legislación con la realidad, por ejemplo la Ciudad de Medellín y el departamento de Antioquia han implemento talleres y programas como la “Proyección de Ciudad” de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, ACI., que tiene el objetivo de compartir sus experiencias y las de otros gobiernos locales.

En este trabajo utilizaremos como modelo de comparación a la Ciudad autónoma de Buenos Aires, pues en términos generales encuentra similitud con la Ciudad de México en diversas cuestiones tales como:

- “Ambas son sede del gobierno federal
- Ambas son capital de su país
- Tienen autonomía en áreas como política, administrativa y económica

- Se rigen bajo competencias residuales
- Ambas tienen competencias concurrentes en materia de derechos humanos y seguridad pública
- Se manejan bajo un federalismo centralizado.”⁸⁶

El marco constitucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁸⁷ regula la recepción del derecho internacional a través de los artículos 34 y 43 pues de acuerdo con ellos se incluye a las distintas áreas jurídicas relacionadas con el derecho internacional, por ejemplo: en materia de trabajo la ciudad protege y asegura los derechos establecidos en la “Constitución” y los convenios internacionales además tomara en cuenta las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

En cuanto a la división de poderes que hace en la “Constitución”, basta mirar el artículo 129 para entender que le fue conferido un régimen autónomo con facultades propias en relación a la legislación y jurisdicción, ¿Qué quiere decir esto?, que la Ciudad tiene facultad para sancionarse y crear sus propias instituciones.

Adicionalmente, los ciudadanos eligen directamente a su Jefe de Gobierno no hay intervención del Poder Ejecutivo nacional.

⁸⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Apuntes para la Ciudad en la que queremos vivir. Insumos para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, México, IJ-UNAM,2016, pág. 77

⁸⁷ La constitución de la CABA fue aprobada por la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires el 1º de octubre de 1996. En principio, parte de fuertes facultades de autodeterminación local e inclusive a nivel internacional. Aunque su diseño es de una división de poderes que funcionan contrapesándose entre ellos, las facultades más importantes en asuntos internacionales se depositan en el Ejecutivo local. Ídem, pág. 77

Finalmente, las facultades internacionales del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Argentina son reconocidas por el artículo 104 y a continuación haremos mención:

- I. “Concluye y firma los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales.
- II. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las Provincias y Municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, en todos los casos con aprobación de la Legislatura.
- III. Fomenta la instalación de sedes y delegaciones de organismos del Mercosur e internacionales en la Ciudad.
- IV. Designa a los representantes de la Ciudad ante los organismos federales, ante todos los entes interjurisdiccionales y de regulación y control de los servicios cuya prestación se lleva a cabo de manera interjurisdiccional e interconectada, y ante los internacionales en que participa la Ciudad. Designa al representante de la Ciudad ante el organismo federal a que se refiere el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional.”

Por otra parte, respecto a los recursos económicos que entran del extranjero a la Ciudad de Buenos Aires la “Constitución” señala en el artículo 9º, fracción 11, que son recursos de la Ciudad, “...los ingresos provenientes de los acuerdos celebrados con la nación, las provincias, las regiones, las municipalidades, Estados extranjeros y los organismos internacionales.”

Además con base al artículo 53, se autoriza a la Ciudad para realizar empréstitos internacionales.

Por todo lo anterior cabe preguntar ¿Cuáles son los contrapesos que tiene la Ciudad de Buenos Aires y la Ciudad de México para desarrollar su actividad internacional?

En respuesta al control de las relaciones internacionales de la Ciudad de Buenos Aires es el Poder Legislativo local quien "... aprueba o rechaza los tratados, convenios y acuerdos celebrados por el gobernador."⁸⁸

Mientras que, corresponde al Poder Judicial conocer y decidir "... todas las causas que versen sobre puntos regidos por esta Constitución, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales, así como también organizar la mediación voluntaria conforme la ley que la reglamente. Ejerce esta competencia, sin perjuicio del juicio por jurados que la ley establezca."⁸⁹

Por su parte, la "Constitución de la Ciudad de México" dispone en el artículo 8: "Los acuerdos y acciones internacionales del Gobierno de la Ciudad se informarán semestralmente al Congreso de la Ciudad y a las y los ciudadanos. En esos informes será preceptivo evaluar, cuantitativa y cualitativamente, por el gobierno y el Congreso las ventajas y beneficios de los acuerdos de carácter internacional de la Ciudad."

⁸⁸ Artículo 80-8 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

⁸⁹ Artículo 106 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

También se aprecia, en la misma norma artículo 53, numeral 2, fracciones XX, que la formulación de mecanismos de cooperación internacional estará, a cargo tanto del Gobierno de la Ciudad de México y el Gobierno Federal.

Aunado a lo anterior, vale la pena destacar las propuestas que se hicieron cuando se redactaba la “Constitución de la Ciudad de México” pues se planteó:

“Las demarcaciones de la Ciudad de México pueden negociar apoyos financieros con las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales.

La Ciudad de México podrá participar activamente en mecanismos de cooperación transnacional con otras ciudades y demás actores internacionales. Dicha cooperación deberá respetar el derecho internacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución de la Ciudad de México, y se guiará, entre otros, por los siguientes objetivos:

- a) El fortalecimiento de los derechos humanos de las y los habitantes de la Ciudad de México
- b) El fortalecimiento del desarrollo sustentable de la Ciudad de México, con especial consideración al fomento de un medio ambiente limpio y seguro para la salud de las y los habitantes de la Ciudad de México, así como la promoción de un desarrollo urbano ordenado e incluyente que tome en cuenta el bien común de todas y todos los habitantes de la Ciudad.
- c) La promoción de medidas que contribuyan a la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales.

- d) La promoción de la innovación científica, tecnológica y cultural en la Ciudad de México, y de las medidas tendentes a fortalecer la educación en todos sus niveles.
- e) La promoción de medidas destinadas a garantizar la seguridad ciudadana de las y los habitantes de la Ciudad de México.

... En materia de celebración de acuerdos interinstitucionales, con base en la ley sobre la celebración de tratados de 1992, se sugiere que se establezca que las diversas dependencias de gobierno local pueden, a fin de promover la integración económica necesaria en el marco actual del desarrollo económico de los pueblos, ceder determinadas atribuciones a organismos internacionales de los que México forma parte.

... Todo tratado internacional que se refiera a materias que sean reservadas a la Ciudad de México como entidad federativa debe ser aprobado por el congreso local por mayoría calificada por la Ciudad de México.”⁹⁰

A continuación, este cuadro comparativo resume y concreta la situación de ambas ciudades.

Ciudad de México	Ciudad autónoma de Buenos Aires
El artículo 117 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”	Artículo 126 “Constitución Política de la Nación de Argentina” Prohíbe a la Ciudad de Buenos Aires

⁹⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Apuntes para la Ciudad en la que queremos vivir. Insumos para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, *Op.cit.*, p.p 83-85

<p>Prohíbe a los estados celebrar: alianza, tratado o coalición.</p>	<p>como a las provincias la celebración de cualquier tratado de carácter político.</p>
<p>El artículo 2, fracción II de la “Ley de Celebración de tratados”, permite celebrar: Acuerdos interinstitucionales.</p>	<p>Artículo 125 “Constitución Política de la Nación de Argentina” Celebrar tratados parciales en materia de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad. Condición estar avalados por el congreso nacional.</p>
	<p>Celebrar convenios internacionales que no contravengan la política exterior de la Nación, no afecten las facultades del Gobierno Federal o crédito público de la Nación. Previo conocimiento del Congreso de la Nación, artículo 124 de la “Constitución Política de la Nación de Argentina.”</p>

Fuente: Elaboración propia

En este orden de ideas, es “... la crisis del estado que obliga a traspasar funciones y competencias tanto a los organismos supranacionales como a los entes locales y territoriales, o las creciente autonomía de los gobiernos locales, que les permite

tomar iniciativas y posicionarse internacionalmente para un mejor ejercicio de sus misiones de gestión local y de atención a la ciudadanía.”⁹¹

Por lo tanto, algunos autores consideran necesario la creación del derecho internacional local y generalmente el reconocimiento del principio de autonomía internacional de los gobiernos locales que, constituiría la base para el desarrollo de este nuevo sistema.

Asimismo varios autores han sistematizado las formas en las que se exterioriza el derecho internacional local. Blank dice que existen cuatro fuentes de surgimiento del derecho internacional local:

“a) las ciudades como entidades públicas vinculadas por el derecho internacional y por tanto como beneficiarias de obligaciones (y potestades) internacionales; b) las ciudades como objeto de regulación por entidades transnacionales; c) las ciudades como actores y aplicadores del derecho internacional; y d) las ciudades como participantes en la política internacional.”⁹²

Con mayor precisión, el derecho internacional local se delimitaría a la gestión y organización de la vida urbana.

Además, tal como enumera Jean Pierre Malé: “Los gobiernos locales deben también comprometerse a no invadir la esfera de competencias exclusivas del Estado central, es decir:

⁹¹ PIERRE MALÉ, Jean, *et al.*, “Las relaciones “internacionales” de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio”, *Op. Cit.*, pág.53

⁹² BELTRÁN DE FELIPE, “La internacionalización de las ciudades (y del régimen municipal)”, *Op.cit.*, pág.69

1. No establecer acuerdos directos o tratados con gobiernos nacionales;
2. Y de manera general, respetar en todas sus actuaciones la política exterior del gobierno nacional.”⁹³

Por lo que, las ciudades son agentes indispensables, porque representan un espacio de oportunidad y pueden ser el punto de base para instaurar un sistema de derecho internacional local, debido a la participación de la ciudadanía cosmopolita que se refleja en los diversos enfoques de desarrollo en los que colabora, por ejemplo, medio ambiente, urbanización, implementación de políticas públicas, entre otras.

Pero, es fundamental crear instituciones bien estructuradas que coordinen no sólo la Ciudad sino los distintos niveles de gobierno y de este modo, asegurar que exista una política externa única que obviamente represente los intereses de los gobiernos locales, asimismo que represente a México ante el mundo.

⁹³ PIERRE MALÉ, Jean, “Marco legal e institucional para la acción internacional para la acción internacional de las ciudades. Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana”, *Op.cit.*, pág.62

Propuestas

1. Reformar el artículo 117 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” y constitucionalizar el derecho que tienen las entidades federativas, ciudades y municipios a relacionarse internacionalmente en aras de una mejor localidad.
2. Dejar claro que no está permitido establecer acuerdos directos o tratados con naciones extranjeras.
3. Redefinir la política externa del país, que involucre y valore los intereses de las entidades federativas.
4. Reconocer constitucionalmente la figura de acuerdo interinstitucional.
5. Otorgar autonomía constitucional a las entidades federativas y municipios, con pleno derecho para celebrar acuerdos internacionales.
6. Delimitación y reparto de competencias bajo la tutela del Estado central
7. Crear un marco jurídico que regule y controle las actividades internacionales de los gobiernos locales.
8. En el caso de la Ciudad de México se debe introducir y depositar en el ejecutivo local los asuntos internacionales, controlado por el legislativo local.

Conclusiones

1. La actividad internacional de las entidades federativas, dependencias, municipios y en específico de la Ciudad de México, no representan un peligro, por el contrario, contribuye con el compromiso de la internacionalización del Estado Mexicano.
2. Los acuerdos interinstitucionales como son denominados en México de conformidad con la “Ley sobre Celebración de Tratados” constituyen una práctica constante entre entidades de diversos Estados por lo que, forman parte de las fuentes de derecho internacional y en definitiva crean costumbre internacional.
3. De la complejidad contemporánea quedo claro que un acuerdo interinstitucional es utilizado por instancias de gobierno, universidades, y gobiernos locales, en algunos casos no hay discusión que son simples acuerdos puesto que, cumplen con su función, es decir, no representa ningún problema para la Nación, sin embargo existe duda, en el caso específico de los acuerdos políticos, pues quienes los celebran intentan evitar la sanción legislativa y los procesos formales.
4. Evidentemente se requiere armonizar a los acuerdos interinstitucionales con la norma suprema para que cumplan con los estándares nacionales e internacionales, debido a que las condiciones que permiten su ejercicio traspasa funciones y competencias estatales.
5. La legislación actual constituye un obstáculo jurídico para los gobiernos locales quienes pretenden insertarse en la dinámica global.

Bibliografía

AINAGA VARGAS, María del Carmen, Acercamiento al federalismo y regionalismo en México (Rediseño institucional), Cultura de Veracruz, México, 2005.

ANDALUZ, Horacio, "El derecho internacional en el sistema de fuentes: propuesta de artículos para la nueva constitución de Bolivia" en Revista Boliviana de Derecho, Fundación Iuris Tantum, Bolivia, no.6, julio, 2008, Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=427539906005>, fecha de consulta: 5/02/18

ARELLANES JIMÉNEZ, Ernesto Paulino, Los gobiernos locales de Europa y sus relaciones internacionales, Gernika, México, 2014.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel, Derecho Internacional Público, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel, Las fuentes contemporáneas del Derecho Internacional, IJ-UNAM, México, 2017.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel, La recepción del derecho Internacional en el derecho interno, 2da edición, IJ-UNAM, México, 2012.

BLANK, YISHAI, "Localism in the New Legal Order" *citado por* BELTRÁN DE FELIPE, Miguel, "La internacionalización de las ciudades (y del régimen municipal)" en Revista de Estudios de la Administración local y autonómica, Madrid, no. 305, septiembre-Diciembre, 2007.

BELTRÁN DE FELIPE, Miguel, “La internacionalización de las ciudades (y del régimen municipal)” en Revista de Estudios de la Administración local y autonómica, Madrid, no. 305, septiembre-Diciembre, 2007.

BERNAL, Carlos, “Los convenios ejecutivos ante el derecho constitucional e internacional”, en Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, no. 12, 1980.

BOBBIO, Norberto, Teoría General del Derecho, Temis, Bogotá, 1987

CARDENAS GRACIA, Jaime, La constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico, IJ-UNAM, México, 2018.

CARPIZO, Jorge, “Comentario al artículo 124”, en Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, tomo XII, 2000.

CASANOVAS, Oriol, *et al.*, Compendio de Derecho Internacional Público, 4ª ed. Tecnos, Madrid, España, 2015.

CHABAT, Jorge, “La iniciativa Mérida y la Relación México- Estados Unidos: En busca de la confianza perdida”, en Documentos de trabajo del CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Internacionales, México, No. 195, Enero, 2010. Disponible en: <http://libreriacide.com/librospdf/DTEI-195.pdf> , fecha de consulta: 17/11/17

CRISTINA ROSAS, María, *et. al.*, El mundo que nos toca vivir. El siglo XXI, la globalización y el nuevo orden mundial, Porrúa, México, 2005.

CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, “El tratado de libre comercio de América del Norte y las denominadas cartas paralelas” en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, vol. I, 2001.

DÁVILA, Consuelo *et al.*, “La paradiplomacia de las entidades federativas en México”, en Documentos de trabajo del CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Internacionales, México, no.174, Octubre, 2008, Disponible en: <http://repositoriodigital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1104/93314.pdf?sequence=1&isAllowed=y> , fecha de consulta 8/02/18

FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio F., *et al.*, Curso de Derecho Internacional Público, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 65ª edición, Porrúa, México, 2015.

GUERRERO GÓMEZ, Gerardo, “Derecho y práctica en materia de tratados internacionales y acuerdos ejecutivos en México y Estados Unidos”, en Revista Mexicana de Política Exterior, México, no. 109, enero-abril, 2017.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Apuntes para la Ciudad en la que queremos vivir. Insumos para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, México, IIJ-UNAM, 2016.

LE SAUX, Alain, "Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales" en Revista Mexicana de Política Exterior, México, No. 104, mayo-agosto, 2015.

ORREGO VICUÑA, Francisco, "Creación del derecho en una sociedad global: ¿Importa todavía el consentimiento?", en Anuario Hispano-Luso- Americano de derecho internacional, Madrid España, no. 17, 2005.

ORTEGA CARCELÉN, Martín, Derecho internacional público en la era global, Tecnos, Madrid, 2014.

ORTIZ AHLF, Loretta, Derecho Internacional Público, 3ª ed., Oxford, México, 2004.

PAPISCA, Antonio, El Derecho internacional y los derechos humanos como fundamento legal para la participación en internacional delos gobiernos locales, en Diplomacia de las ciudades, el papel de los gobiernos locales en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la reconstrucción post conflicto, La Haya, VNGInternational, 2008. Disponible en: www.vnginternational.nl/wp.../CityDiplomacyRole_of_Local_GovermentsSpaans.pdf
f, fecha de consulta: 25/08/17

PALACIOS TREVIÑO, Jorge, Tratados: Legislación y práctica en México, 4ª ed., Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Universidad Iberoamericana, México, 2007.

PEÑA NEIRA, Sergio, "Las fuentes del derecho internacional, regulación, aplicación, desde una perspectiva dogmática mirando a la norma jurídica internacional", en Anuario de filosofía jurídica y social, Edeval, Chile, no. 30, 2012.

PIERRE MALÉ Jean, *et al.*, “Las relaciones “internacionales” de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio”, en Revista Mexicana de Política Exterior, México, no.104, mayo agosto, 2015.

PIERRE MALÉ, Jean, “Marco legal e institucional para la acción internacional para la acción internacional de las ciudades. Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana”, Cuadernos para la internacionalización de las ciudades, Gobierno del Distrito Federal, UNAM, México, 2013.

RODRÍGUEZ HUERTA, Gabriela, La celebración de tratados en el orden constitucional, México: Senado de la República, LX Legislatura: ITAM, México, 2008.

SALMÓN Elizabeth, Curso de derecho internacional público, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú, 2014.

SCHIAVON, Jorge, “Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)” en Revista Mexicana de Política Exterior, no. 104, mayo-agosto, 2015.

SORENSEN, Max, Manual de derecho internacional público, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

TUNKIN, Grigory, Curso de Derecho Internacional. Manual, S.N.E, editorial progreso Moscú, Moscú, 1979.

VALVERDE LOYA, Miguel Ángel, “¿Seguridad regional en la Iniciativa Mérida?”, en Revista Casa del tiempo, Universidad Autónoma Metropolitana, México, Vol. II época IV, no.13, noviembre, 2008.

VIRALLY, Michael, “A propósito de la *lex ferenda*”, citado por PÉREZ VILLAR, Gloria Carmen “Fuentes híbridas en el derecho internacional”, en Anuario de Filosofía jurídica y social, Edeval, Chile, no.30, 2012.

VIZARRETEA ROSALES, Emilio, Poder y seguridad nacional, Instituto de Estudios Críticos CESNAV, Fundación Democracia y Desarrollo, México, 2013.

WALSS AURIOLLES, Rodolfo, Los tratados internacionales y su regulación jurídica en el derecho internacional y el derecho mexicano, Porrúa, México, 2001.

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, última fecha de revisión: 24 de marzo de 2018.

Guía para la conclusión de tratado

<https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/guia.pdf>, última fecha de revisión: 23 de noviembre de 2017.

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, consultada en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID.pdf>, última fecha de revisión:
23 de noviembre de 2017.

Ley sobre la Celebración de Tratados, consultada en:
<http://www.sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/ley03.pdf>, última fecha
de revisión: 11 de diciembre de 2017.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013,
última fecha de revisión: 12 abril de 2018

PROGRAMA Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018. Viernes 13 de
diciembre de 2013
<https://sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/dof131213-p.pdf>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento A/CONF. 39/11,
add.2, p.8, Disponible en: <https://www.dipublico.org/conferencias/tratados/A-CONF.39-11-Add.2.pdf>, fecha de consulta: 12/03/18

Organización de las Naciones Unidas, Resolución 2861 de la 26 Asamblea
General de las Naciones Unidas, adoptada el 20 de diciembre de 1971, "El
hermanamiento de ciudades como medio de cooperación internacional",
Disponible en: www.un.org/documents/ga/res/26/ares26.htm, fecha de consulta:
07/01/18

ORGANIZACIÓN DE LOS AMERICANOS, Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, pág.50, Disponible en: <http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/DDI-doc-1-18.pdf>, fecha de consulta:28/01/18

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, “El Comité Jurídico Interamericano (CJI) 92º período ordinario de sesiones”, en Boletín informativo, 9 de marzo 2018, Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/boletines_informativos_CJI_culmina_92_periodo_ordinario_sesiones_Mar-2018.html, fecha de consulta: 02/04/18

Registro de acuerdos interinstitucionales Disponible en: <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/entidades/159-nuevo-leon>, fecha de consulta: 24/01/18

5º informe 2017
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313371/5_IE_PND_VERSION_FINAL_190318_RGB.pdf , Fecha de publicación 29 de marzo de 2018, última fecha de revisión: 04 de abril de 2018.