



UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

CAMPUS GUANAJUATO
DIVISIÓN DE DERECHO, POLÍTICA Y GOBIERNO
LIC. EN DERECHO

TESIS

*“Resolución de controversia internacional híbrida,
derivada del accionar internacional
descentralizado”*

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN
DERECHO

PRESENTA
LAURA ELIZABETH RODRIGUEZ SEGURA

Director de Tesis:
Dr. Daniel Añorve

LEÓN, GUANAJUATO

22-03-2021

Laura Elizabeth Rodriguez Segura

Agradecimientos:

A mi Laurita, a mi niña fuerte.

Yo te recuerdo, te recuerdo concentrando tu vida en libros para sobrevivir la violencia que vives en tu núcleo, te recuerdo divisando ventanas en donde solo existían paredes, te recuerdo soñando tan fuerte que obligaste al universo y a los demás a escuchar tus sueños. Mi niña, tu nunca te rendiste y retaste a ese pequeño mundo para dar más de lo que por tu rol te correspondía. Encontraste un medio para salir del entorno violento y patriarcal de nuestras ancestras. Este sueño es un logro tuyo, es el fruto de tu esfuerzo y de todas las herramientas que has desarrollado para sanar.

Eres capaz, valiente, fuerte y nadie te ha arrebatado esencia. En tu corazón abunda todo el amor del mundo, ese amor se te escurre e impregna todo lo que haces. El arte de tu capacidad más que ser un recurso de sobrevivencia es el reflejo de tu esfuerzo por materializar lo que con conciencia sueñas.

Si puedes, si pudiste y seguirás concretando todo lo que te propongas. No es el final de un sueño, es el inicio de muchos más.

A mi red de apoyo.

A mi psicóloga y amiga Delia, infinito es el amor que siento por tu acompañamiento en mi sanación. A mis compañeros del intercambio, cambiaron mi perspectiva de vida y me permitieron ver el mundo en sus ojos, me enseñaron a no rendirme, Barbie, cuanto aprendizaje personal me diste, Amanda, tus alegrías siguen invadiendo mis ojos, Franchesca, en tus palabras me escucho, Esther, sos mi amor y Yanet, mi amiga en la adversidad. A mis amigas Maggie, Jazmín, Fernanda, Ofelia, Marlene y Carlita por ser mi guarida, mi fortaleza y mis alegrías en la enfermedad y dicha. A la Dra. Monserrat Olivos por ser una docente de excelencia e inspirarme no solo en el mundo de la investigación sino también en el de vida profesional.

A quien me acompaño.

Al Dr. Añorve por seguirme el ritmo y dedicarme un recurso más valioso que el oro, su tiempo. A Eduardo A, por entender que la tesis fue por meses mi vida y apoyarme en el camino. A Iván Rojas, quien a su modo nunca soltó mi mano ni mi vida. A mis amigos de universidad, en especial a Karen, Rubén, Emiliano, Karo, Katya, Dani, Octavio, Vane, Andrés, Samuel y a la infinidad que no cabe en estos párrafos, pero si en mi corazón.

A mis padres, a quienes no juzgo y amo. Gracias por todo.

A tita, mi hermana por su amor y a mi perro, quien me acompañó 12 años y pese a sus dolores estuvo cada día, tarde y noche de tesis, a veces pidiendo migas y otras consolando mis lágrimas.

Finalmente, agradezco a todas las personas que en algún punto de mi existencia me brindaron amor.

Índice

Índice	1
Índice de tablas y figuras	4
Índice de abreviaturas:	5
Introducción.....	7
Capítulo I: Marco Teórico	11
1.1 Globalización.....	11
1.1.1. Definición.....	11
1.1.2. Metamorfosis del Estado y el derecho internacional público	12
1.1.2.1. Quebrantamiento de Westfalia.	13
1.2 Gobernanza global	15
1.2.1. Definición.....	15
1.2.2. El debate sobre el Estado.....	16
1.2.2.1 Disolución, transformación o fin del monopolio en las relaciones internacionales.....	16
1.3. Accionar internacional descentralizado.....	19
1.3.1. Teoría Transnacional.....	19
1.3.2. Definición del accionar internacional descentralizado.....	22
1.3.2.1. Diferencias al respecto de: Paradiplomacia y Cooperación internacional.	24
1.3.3. Actores internacionales	26
1.3.3.1 Subjetividad internacional.....	26
1.3.3.2 Lo político, más allá del aspecto legal:	28
1.4. Acuerdo interinstitucional [AII]	30
1.4.1. Origen	30

1.4.2. Definición.....	34
1.5. Controversia internacional.....	35
1.5.1. Definición.....	35
1.5.2. Elementos y clasificación	36
1.5.3. Mecanismos de resolución de controversias.	37
1.5.3.1. Medios diplomáticos.	37
1.5.3.2. Medios jurisdiccionales:.....	41
Capítulo II Análisis del AII	46
2.1. Alcances del AII.....	46
2.1.1 Régimen interior	46
2.1.1.1. Estudio constitucional.	46
2.1.2. Régimen exterior	60
2.1.2.1. Tratado internacional.....	61
2.2. Guía para la celebración de AII.....	74
2.2.1. Ámbito del derecho.....	74
2.2.2. Tipologías	77
2.2.2.1. Acuerdos de cooperación en materias específicas.	78
2.2.3. Suscriptores de los AII	79
2.2.3.1 Formalidades, naturaleza y competencia.	79
Capítulo III	83
3.1. Mecanismos para la resolución de controversias	83
3.1.1. Aplicación y competencia.	85
3.2. Caso: Acuerdo Interinstitucional entre el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y los Municipios [Issemym] y la Corporación Financiera Internacional [Ifc]	97

3.2.1. Estudio de los sujetos	98
3.2.2. Objeto del AII de estudio.....	103
3.2.2.1. Ámbito de la controversia.....	105
3.2.2.2. Mecanismo para la resolución de controversia planteado en el AII de estudio.....	107
3.3. Idoneidad de mecanismos.....	108
Conclusiones:.....	114
Anexos:.....	118
Bibliografía:.....	140

Índice de tablas y figuras

Tablas

Tabla 1. <i>Definición del actor internacional gubernamental no central</i>	23
Tabla 2. <i>Comparación entre el AII y los Executive agreements</i>	32
Tabla 3. <i>Diferencias entre el AII y el TI, según la LCT</i>	55
Tabla 4. <i>Diferencias entre el AII y el TI según la GCTIAII</i>	55
Tabla 5. <i>Puntualizaciones entre hermanamientos y cooperación específica</i>	80
Tabla 6. <i>Número de AII registrados por la SRE y los mecanismos solucionadores que contienen</i>	92
Tabla 7. <i>Fases del IFC en la ejecución de sus obligaciones con el ISSEMYM</i>	103
Tabla 8. <i>Ventajas y desventajas de cada mecanismo</i>	108

Figuras

Figura 1 <i>Paradiplomacia, Accionar Internacional Descentralizado y Cooperación internacional</i>	26
Figura 2 <i>Definición de Tratado y AII. Fuente: Elaboración propia, con base en la LCT, (1992, artículo 2, fr. II)</i>	53
Figura 3 <i>Examinación lógica sobre la argumentación de Orozco</i>	66
Figura 4. <i>Clasificación de los mecanismos de resolución de controversia</i>	85
Figura 5 <i>Porcentaje total de los mecanismos solucionadores de controversias en AII. Fuente: Elaboración propia</i>	94
Figura 6. <i>Porcentaje sobre el total de los mecanismos diplomáticos</i>	95
Figura 7. <i>Porcentaje de cada mecanismo solucionador jurisdiccional</i>	95
Figura 8. <i>Porcentaje de cada mecanismo para los AII con soluciones diplomáticas y jurisdiccionales</i>	96
Figura 9. <i>Estructura Orgánica del IMSS</i>	99

Índice de abreviaturas:

ACGNC	Actores Gubernamentales No Centrales
AII	Acuerdo Interinstitucional
Art.	Artículo
C.P.J.I.	Corte Permanente de Justicia Internacional
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CEGB	Centro de Estudios Gilberto Bosques
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CVDT	Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969
fr.	Fracción
frs.	Fracciones
GCTIAII	Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional
IFC	Corporación Financiera Internacional
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IPOMEX	Información Pública de Oficio Mexiquense
ISSEMYM	Instituto de Seguridad Social del Estado de México
LCT	Ley sobre la Celebración de Tratados
LSS	Ley del Seguro Social
p.	Página
Párr.	Párrafo
PIFCSS	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
pp.	Páginas
RAE	Real Academia Española

RAII	Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores
s.f	Sin fecha
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SER	Secretaria de Relaciones Exteriores
TI	Tratado Internacional
TIJ	Tribunal Internacional de Justicia
TLCAN	Tratado de Libre Comercio con América del Norte

Introducción

La globalización ha transformado al mundo y al derecho (Ruíz, 2019, p.72). Dicha transformación ha permitido divisar actores y accionares internacionales distintos a los Estados pues el surgimiento de un nuevo espacio internacional con nuevos actores, alianzas y formas de diplomacia han atraído la conquista de espacios de poder, cooperación e integración desde entramados horizontales, dinámicos y cooperativos que lejos de extinguirse crecen a la luz de teorías transnacionales, retando al poder estatal (Trejos, 2015).

Dentro de la clasificación de actores no estatales se divisan a los “actores gubernamentales no centrales” quienes comprenden a los gobiernos estatales y/o municipales (Mansbach, 1981, citado en Trejos, 2015). Estos actores operan bajo la figura de la paradiplomacia favoreciéndose de los estatutos internos de sus ordenamientos jurídicos y adquiriendo vínculos transfronterizos que refuerzan su capacidad administrativa sin depender del Estado al que pertenecen. El actuar tutelado por el derecho internacional de estos actores tiene su fundamento tanto en el entramado jurídico como en el político.

En el análisis del marco jurídico latinoamericano, se reconoce parcialmente el accionar de los gobiernos locales como actores internacionales, produciendo marcos legales híbridos. Ello por mantener el monopolio del Estado, en donde de forma paralela se establecen límites para el accionar internacional de los gobiernos locales, reconociendo su capacidad de intervenir en el exterior, pero siempre bajo las competencias que les han sido delegadas (Pierre y Cors, 2015).

Lo anterior es un reflejo del Estado mexicano, quien desde su federalismo concede un marco de autonomía a sus estados para ejercitar competencias en su régimen interior, constitucionalmente reserva potestad al Presidente para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, bajo la aprobación del senado, pero de conformidad con otros instrumentos nacionales e internacionales lo establecido en *stricto sensu* sobre su monopolio internacional se fractura. En la práctica, los diferentes niveles de gobierno generan vínculos descentralizados, tienen una proyección exterior y dibujan responsabilidad internacional, toda vez que desde 1992 la Ley sobre la Celebración de Tratados, permite a las dependencias y organismos descentralizados celebrar acuerdos interinstitucionales (AII), fragmentando las

barreras prohibitivas de los gobiernos locales sobre su accionar internacional. En este sentido “la ley permite pero limita la actividad paradiplomática, siendo clara en que la manera en que esta tomará forma es por medio de AII” (Añorve, 2019, p.11).

Si bien, ninguna norma interna está por encima de la Constitución mexicana, y la Ley sobre la Celebración de Tratados Internacionales en apariencia, no concede facultades prohibidas por la carta magna a los Estados federales, lo cierto es que la misma configura una actuación que con independencia del nombre que en el derecho interno asuma, en el plano internacional reviste responsabilidad del Estado mexicano, pues genera un escenario de derechos y obligaciones con otros entes internacionales. México suscribió y ratificó la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados desde el año 1988, aceptando lo que se entiende por “Tratado” sin perjuicio del nombre y proceso que utilice en su derecho interno. Desde el plano legal interno los AII son discutibles, pero la responsabilidad internacional que trasladan no. La responsabilidad del Estado no está sujeta exclusivamente a la potestad presidencial o del Senado, pues “El gobierno es representante del Estado y sus actos comprometen al Estado” (Saldaña, 2019, p.904) en este sentido los AII trasladan responsabilidad internacional que no puede eximirse por invocación del derecho interno.

El estado de México cuenta con más de noventa AII registrados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, con dictamen favorable para llevarse a cabo, entre ellos existe un acuerdo correspondiente al sector público y privado registrado bajo el nombre de “AII que celebran el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM) y la Corporación Financiera Internacional (IFC)”. Pensando que los AII implican responsabilidad internacional del Estado mexicano en el derecho internacional, se plantea la interrogante de ¿Quién sería la persona o instancia idónea para resolver en el Derecho internacional un conflicto derivado de estos acuerdos que configuran responsabilidad internacional como si fueran tratados?, aterrizando en que la globalización ha creado acuerdos entre entidades públicas y privadas, sin poder definirse con exactitud la naturaleza de los acuerdos, en este caso, (véase al ISSEMYM como un ente de naturaleza pública que realiza un acuerdo con el IFC ente derivado del Banco Mundial con naturaleza privada, para la planeación económica de un hospital público en un municipio del estado de México) ¿Quién podría resolver en el Derecho Internacional una controversia con partes de naturaleza

híbrida?. A partir de este caso se desarrollan las siguientes hipótesis: a) los AII generan responsabilidad para el Estado mexicano; b) los AII tienen los mismos alcances que un tratado internacional; c) los AII no son inconstitucionales; d) existen alianzas híbridas que no pueden ser clasificadas exclusivamente en el ámbito público o privado; e) el arbitraje es el mecanismo idóneo para resolver controversias entre entidades públicas y privadas y f) pese a la hibridez, las controversias derivadas de los AII deben ser reguladas por el derecho público.

Concretamente, la investigación propone una instancia idónea en el ámbito del Derecho internacional público para resolver un conflicto de interpretación derivado de un AII híbrido, tomando por estudio de caso al AII entre el ISSEMYM y el IFC, para ello, identifica los mecanismos de resolución de controversias en el Derecho internacional público y privado, distingue al aplicador de los mecanismos de resolución, contrasta el enfoque teórico de la aplicación de mecanismos resolutores con la realidad reflejada en el registro oficial de AII, estructura un margen de actuación constitucional e internacional del accionar internacional descentralizado, estudia el ámbito del AII (público o privado) del caso de estudio y analiza la idoneidad de los mecanismos de resolución de controversias internacionales para los AII híbridos.

Por lo anterior, la presente investigación corresponde al ámbito del Derecho internacional público y se centra en el tema “resolución de controversia internacional híbrida”, derivada de lo que en el presente trabajo se denomina “accionar internacional descentralizado”, el cual es definido como la capacidad de acción de los actores internacionales descentralizados, entendiendo por estos a los gobiernos locales o subnacionales, quienes bajo determinadas circunstancias logran una incidencia internacional.

En la investigación se hace una diferenciación entre “estados” y “Estados”, siendo los primeros gobiernos locales y los segundos países. A su vez, se establecen tres capítulos de estudio. El capítulo I, funge como marco teórico de la investigación asentando el origen, definición y contexto diferenciado del accionar internacional descentralizado, analiza la definición del actor internacional, expresa la naturaleza del AII y puntualiza el tema de la controversia internacional, así como sus mecanismos resolutores. Por su parte, el capítulo II realiza un estudio sobre los alcances del AII; Primeramente, le examina en margen

constitucional y después a la luz del derecho internacional. En el capítulo II también se incluye un somero estudio sobre la celebración de los acuerdos, su clasificación y observaciones jurídicas al respecto de las mismas. Finalmente, en el capítulo III se realiza un análisis de idoneidad de los mecanismos resolutores de controversias internacionales derivadas de AII, se estudia la competencia de las instancias resolutoras, se aborda el estudio de caso determinando el ámbito al que pertenecería una controversia con partes de distinta naturaleza y se analiza el mecanismo resolutor de controversia que contiene el acuerdo de estudio.

Capítulo I: Marco Teórico

1.1 Globalización

El derecho internacional es un sistema inacabado que se desarrolla conforme a la historicidad y problemática humana desde una perspectiva universal. La globalización ha transformado el mundo y al derecho también. Específicamente el derecho internacional enfrenta desafíos vinculados con su estructura y sus redes de relacionamiento en esfera *global internacional* (Ruíz, 2019, p.72). Los desafíos a los que se refiere Ruíz tienen una explicación a partir de la visión global y el traspaso de fronteras entre individuos y márgenes normativos que van quedando caducos ante tal dinamismo social y crean espacios no normados por el derecho.

1.1.1. Definición

La globalización es un fenómeno novedoso, pues apenas en las dos últimas décadas ha construido en el mundo un régimen tecnológico con capacidad de instrumentar diferentes sistemas: económicos, de información y transporte, que a su vez dependen de flujos unitarios y estratégicos (Castells, 2010, p.1). Como fenómeno mundial la globalización puede ser vista a manera de proceso, donde se han adquirido espacios totalizadores que generan impactos diversos en la realidad social, permitiendo enfocar desde una nueva perspectiva al sistema.

La globalización no es una ideología, es un proceso histórico, económico, social y cultural que forma parte íntima de nuestra sociedad (Castells, 2000, p.46). Por lo anterior, al hablar de la historicidad del fenómeno global, debe contemplarse la vinculación social que ésta tiene con la realidad extraterritorial, toda vez que la humanidad es vista desde un acontecer generalizado donde las inquietudes económicas de las naciones constituyen pilares de desarrollo, pues como afirma Ianni (2013, p.23) la globalización no es un hecho acabado, sino un proceso en marcha que aunque va encontrando obstáculos se generaliza y profundiza como tendencia, hasta el punto en que las naciones y continentes pueden ser vistos como espacios por conquistar.

Desde la paradoja política y social puede pensarse la globalización como un factor amenazador, por pretender eliminar no sólo las trabas sindicales, sino también las del Estado,

restándole poder a la política estatal-nacional (Ulrich, 2008, p.18). Lo anterior responde a la multiplicidad de relacionamientos internacionales que surgen en un mundo globalizado donde las comunicaciones fluyen e interactúan incluso en espacios poco comunes y con entidades sin fronteras ni monopolios del Estado, pues el fenómeno, advierte Ianni (2006, p.6) implica la idea de una comunidad sin fronteras establecidas, donde los relacionamientos y las interacciones proliferan en la diversidad. En este sentido, menciona Castells (citado en Tamayo, 2017) que la proliferación es en gran medida el resultado de un mundo con mayor movilidad de bienes, personas, servicios y especialmente de dinámica informática, dejando en el pasado la dirección económica del Estado. Al respecto, el aumento de dicha movilidad ha creado un espacio internacional con relacionamientos que rebasan los ejes clásicos del derecho internacional pues se divisan con mayor fuerza actores internacionales diversos a los Estados produciendo actuaciones que debiendo ser reguladas no lo están.

1.1.2. Metamorfosis del Estado y el derecho internacional público

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, el orden internacional tuvo transformaciones paradigmáticas, la devastación económica permitió la entrada a un nuevo panorama sistémico global que fue permeando gradualmente en el mundo. Primeramente, el rompimiento clásico del derecho internacional dio paso al estadio contemporáneo el cual se caracteriza por la proliferación de actores producto del fenómeno de la globalización (Jiménez de Aréchaga; Arbuet-Vignali y Puceiro, 2005). Este acontecer sembró en el mundo nuevos paradigmas doctrinarios sobre accionantes internacionales, mecanismos de relacionamiento y sistemas de gobernanza con base en una dimensión dinámica y flexible, respondiendo teóricamente a una realidad global, alejada del entramado clásico, exclusivo y estadual. Si bien, el derecho también evoluciona, lo cierto es que en esta primera transformación no logra romper paradigmas rigurosos-formalistas para entablar un enfoque transnacional. Desde esta perspectiva, el Estado, *de facto*, comienza a compartir la interacción internacional, pues para cumplir con las exigencias globales se comienza a observar desde lo local, una iniciativa de gobernanza que se desarrolla con diferentes matices en el mundo, atendiendo a la oportunidad de incidir sobre las decisiones que se toman sobre los territorios locales desde las mesas globales. El papel cooperativo de los gobiernos locales comienza a expandirse, así como su reconocimiento. Por lo anterior el Estado tiene una transformación que en gran medida se

incorpora con un reclamo poblacional para desarrollar ciudades en su interior con modelos dinámicos en las relaciones internacionales (Zapata y Suárez 2015, p.11). Las ciudades y muchos otros actores emergen al escenario internacional para posicionar sus problemáticas e intentar ser escuchados en las mesas internacionales donde los Estados suelen acordar decisiones sin considerar las necesidades locales. Aunque los reclamos de los gobiernos locales y sus participaciones hoy ocupen un lugar en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, los orígenes del reclamo local tienen incluso precedentes desde 1913 en un marco cooperativo de la Feria Mundial de Gante, Bélgica donde se realizó el primer Congreso Internacional de Ciudades (Le Saux, 2015, p.23); sin embargo es claro que la internacionalización de los gobiernos locales es un tema irreversible, pues ningún gobierno puede ejercer plenamente sus competencias, ni su prestación de servicios sin entrar en una dinámica de relaciones con actores extranjeros, las relaciones internacionales son un espacio de aprendizaje y oportunidad (Escobar, 2017, p.24).

1.1.2.1. Quebrantamiento de Westfalia.

La globalización ha propiciado una proliferación, no sólo relacional y sin fronteras, sino que ha fungido como el núcleo de nuevos actores internacionales. Desde Westfalia en 1648, las relaciones internacionales quedaron establecidas como exclusividad entre Estados soberanos, empero el acontecer global permeo en gestar realidades distintas a las del siglo XVII, exigiendo fervientemente al derecho una evolución capaz de normar un mundo posmoderno o como diría Bremer (2013, p.78) post-westfaliano.

El modelo establecido en Westfalia, pese a tener una fractura desde el nacimiento del Derecho Internacional Contemporáneo por haber incorporado como actores internacionales a las organizaciones internacionales, adoptó un funcionamiento relacional que por rigorismo jurídico enfrenta dificultades para responder a los relacionamientos internacionales, especialmente transnacionales, los cuales en gran medida siguen retando al sistema jurídico-formal a desarrollar posicionamientos más abiertos y normativos de una realidad global. La realidad obliga a tomar conciencia de hallarse sumergido en la transnacionalidad de la vida. Después de afirmarse la unidad política por siglos hoy ésta queda perturbada, en algunos casos hasta la dislocación (Carrillo 2005, pp.42-43).

Uno de los principales problemas que ha abierto posibilidades de transformación a la visión formalista del Derecho Internacional, han sido los efectos de la globalización, puntualizando en el capitalismo, pues como observa Stiglitz (2006) actualmente estamos plagados de países ricos poblados de gente pobre toda vez que desde las mesas globales se reproduce la desigualdad (Stiglitz, 2006, p.9). La afirmación anterior tiene una vinculación directa con la nueva perspectiva instituida por la Organización de las Naciones Unidas quien ha comenzado a incorporar en sus agendas internacionales a los múltiples actores internacionales descentralizados, quienes pese a no ser reconocidos por el derecho como sujetos internacionales comienzan a aparecer *de facto* no como actores opcionales, sino bajo la calidad que les anuncia Zapata (2015) como actores necesarios para el cumplimiento del desarrollo sostenible. Por la premisa anterior, el Estado ha generado y pactado multiplicidad de agendas internacionales que sólo pueden ser cumplidas con la delegación de competencias y miras de accionar internacional descentralizado, quebrantando con el monopolio de la acción internacional.

1.2 Gobernanza global

1.2.1. Definición

El término gobernanza global surge en la década de los noventa para redefinir instituciones, para hablar de lo público en espacios con multiplicidad de objetivos, problemas y necesidades (Giraldo, 2015, p.44). Ante las crecientes dificultades de un mundo globalizado con nuevas comunidades en desarrollo, lo internacional tiene una nueva mirada enfocada en actores sociales y estudios específicos sobre la dirección a encausar entre individuos y grupos que se asumen como comunidades globales.

Gobernanza global es un concepto propio de las relaciones internacionales, ligado a Alemania y a la caída del Muro de Berlín, toda vez que las comisiones internacionales de expertos que instauraron reflexiones sobre los Estados después de la Guerra Fría fueron convocados a crear comisiones internacionales sobre temas específicos ligados al desarrollo (Villamar, 2017, p.137). A partir de la comisión mencionada anteriormente comenzaron a desarrollarse estudios específicos al respecto del tema, haciendo alusión a que la gobernanza global no es un precepto con una estructura unitaria pues la diversidad encuadra una suma de fuerzas no sólo institucionales, sino desde una multiplicidad de ejes cooperativos. La globalización, la gobernanza global y los desafíos generan problemas vinculados con la democracia, la cual en principio está ligada con una toma de decisiones en la cual se involucran los dominios de oportunidades directas, donde los afectados por la decisión pública tienen algo que decir en el proceso (Held, 2008, p.71). En este sentido es oportuno puntualizar que la globalización da paso a la integración socio global y a un compromiso con la justicia social inmersa en una agenda social democrática (Held, s.f, p.15). Por lo anterior, resulta observable que la gobernanza global más que un proyecto político es una vía para la transformación del Estado, pues aunque en principio no fuera concebida como asunto gubernamental o estatal el estudio genera una aproximación con múltiples matices a la resolución de problemas globales que sólo pueden ser abordados desde la integración social, bajo la conceptualización de un mundo interconectado que genera avances y transformaciones con la inclusión democrática más allá del territorio.

1.2.2. El debate sobre el Estado

A partir de las teorizaciones globales, la gobernanza global y las nuevas miradas de la descentralización del poder de los Estados han surgido diversidad de opiniones. Al respecto, las transformaciones que deben resultar operantes en la conceptualización del Estado, desde las postulaciones que aseguran un fin a la figura del Estado, hasta aquellas que hablan de una transformación del mismo bajo la concepción de que el Estado representa un entramado de poder insustituible que simplemente transmuta hacia necesidades significativas.

1.2.2.1 Disolución, transformación o fin del monopolio en las relaciones internacionales.

Mathews (1997, citada en Serna, 2010, pp.11-14) sostiene que el Estado absoluto conocido en Westfalia se está disolviendo, toda vez que se encuentra apuntalado por diversos frentes de poder que tienen una consolidación de avance y dominio bajo la utilización de las nuevas tecnologías. Los competidores del Estado han ganado posicionamiento en la política internacional, introduciendo un *Soft law*¹ entre organizaciones internacionales que desdibujan la competencia exclusivamente estadual. Para Mathews, el Estado no sólo convive con nuevas formas de poder en un plano internacional, sino que compete contra ellas. En este sistema de competencias que en el pasado reflejaba una realidad exclusiva de los Estados, se incorporan fuerzas de ámbitos privados que interponen un reclamo en el dominio internacional. Estos agentes logran distribuir sus capacidades por redes o apartados puramente dinámicos, donde la interconexión que instrumenta al aparato sistémico contiene un factor de poder a considerar. Mediante esta argumentación se consolida la idea de que el Estado comienza a disolverse, pierde fuerza en favor de otros actores que amenazan tanto a los ámbitos públicos y como a los privados, pues en esta novedosa inmersión de competencia se desdibujan los límites de actuación, ello pudiendo corresponder al desvanecimiento tajante de las limitaciones, no sólo entre fronteras, sino también entre autoridades.

¹ *Soft law*: Describe los fenómenos jurídicos que carecen de fuerza vinculante más no de efectos jurídicos. Son actos jurídicos que sin ser vinculantes inspiran a futuras regulaciones, generando un proceso de formación normativa.

En contraposición a lo anterior, Slaughter (1997, citada en Serna, 2010, pp.14-18) destaca que el Estado es una fuente de poder no sustituido por el poder privado y que todo el traslado de poder estatal sólo significa una transformación del Estado, quien posee mayor capacidad para constituir política y economía global, no es una disolución del Estado, es guiar al mismo en el fenómeno gubernamental con perspectivas de gobernanza global que se encaminan hacia un nuevo orden. La conceptualización de que el Estado se encuentra en transformación y no en un proceso de disolución permite configurar perspectivas con miras a la cooperación, lo cual se instrumenta a partir del traslado de competencias gubernamentales, conforme a lo establecido en este posicionamiento, se modela una nueva forma del Estado para responder a las problemáticas globales desde una construcción social, política, económica y gubernamental.

En un debate más profundo sobre la globalización y sus impactos en el Estado están los posicionamientos de Held (1997) quien logra encausar este fenómeno distributivo del poder desde una visión contemporánea, señalando que la soberanía forma parte formidable del Estado moderno en donde la democracia es concebida como un vía para contener a los diversos poderes del Estado mediante los diversos proyectos políticos de competencia, requiriendo siempre el impulso del principio de autonomía.² Para Held (2008) el debate sobre el Estado versa sobre el desarrollo de las instituciones políticas regionales con miras hacia lo global. La tesis adoptada en este trabajo es preponderantemente la ilustrada por Held, toda vez que la instrumentación de las relaciones internacionales en un panorama global no han disuelto al Estado, si bien, en un grado significativo lo han transformado, está transformación no es un proceso que se encuentre acabado o delineado teóricamente a la perfección; en realidad y apegado al posicionamiento de Held, el fin del monopolio de las relaciones internacionales exclusivas entre Estados ha generado una nueva vía de desarrollo democrático, capaz de entrar en estudio de los desafíos globales que dan pauta a los problemas de democracia y jurisdicción. El debate sobre el Estado y su fin monopolístico en las relaciones internacionales es producto de la necesidad de descentralización teórica, así

² Véase Held 1997: “Las personas deben gozar los mismos derechos y, por consiguiente, cargar con los mismos deberes, en el momento de especificar el marco político que genera y limita las oportunidades a su disposición; es decir, deber ser libres e iguales en la determinación de las condiciones de sus propias vidas, siempre y cuando no dispongan de este marco para negar los derechos de los demás”

como también de la centralización del poder político enunciada por Held, pues con ello es posible dilucidar una influencia en la vida social.

1.3. Accionar internacional descentralizado.

1.3.1. Teoría Transnacional

El escenario del Derecho Internacional ha sido abordado en dos estadios, el clásico y el contemporáneo (Jiménez de Aréchaga, Arbuet-Vignali y Puceiro 2005). Desde el derecho, ambos estadios contienen una visión diferente al respecto de los actores internacionales, en el entramado clásico la categoría de actor internacional es monopolio del Estado, mientras que el entramado contemporáneo se caracteriza por la confluencia de múltiples actores internacionales, pero se sigue operando bajo un marco legal riguroso. A través del enfoque de las relaciones internacionales es posible distinguir tradiciones teóricas que explican al escenario internacional, siendo algunas de ellas: realismo, liberalismo, neomarxismo, constructivismo (Lozano, 2016) y transnacionalismo (Amigo, 2013, p.18). Ahora, la discusión sobre la terminología de actores internacionales se encuentra inmersa en un debate conocido en la literatura como *tercer debate*, el cual generó controversias entre realistas y liberales (Russell, 2010, p.86). Por lo anterior, es menester revisar a detalle los posicionamientos directamente vinculados a este debate.

El paradigma realista, también conocido como estatocéntrico es un entramado doctrinal liderado por el autor Morgenthau³, adscrito al realismo político, elaboró las siguientes pautas específicas para explicar su teoría: primeramente, el realismo concibe al Estado como el único actor racional en las relaciones internacionales (García, 1992, p.14), para este postulado el actor por excelencia en el sistema internacional es el Estado, por ello se determina que el objetivo de la política exterior es garantizar la supervivencia del Estado. Bajo la óptica realista se concibe al Estado como la base de las relaciones internacionales, toda vez que el Estado ostenta la última palabra en la política exterior. Para el realismo el Estado también es la base de poder e interés nacional, ello explicado desde las variables: a) carácter histórico del Estado y B) equilibrio del poder (Barbe, 1987, pp.154-156).

A partir de las afirmaciones anteriores, se concibe bajo el matiz realista la idea de un único actor internacional, que instaura la teorización de un poder centralizado, dividido entre las

³ Véase: Morgenthau, H. J. 1948, Política entre naciones: la lucha por el poder y la paz, segunda edición.

esferas nacionales con proyección uniforme al exterior. La conceptualización anterior tiene una explicación histórica, pues la teoría data del contexto de la Guerra Fría donde la integridad estatal estaba amenazada y el Estado al constituirse como unidad de análisis condujo a centrar la problemática en la seguridad nacional (Amigo, 2013, p.18). En suma, cabe destacar que uno de los ejes preponderantes para entender el realismo instaurado por Morgenthau emana del conflicto internacional, donde entes soberanos (Estados) carecen de poderes centrales y generan una naturaleza conflictiva por no tener un poder guardián de la paz y el orden. En esta visión el conflicto resulta inherente al acto político y por tanto el estudio del fenómeno internacional se transforma en un estudio político (Barbe, 1987, pp.157-158).

A manera de crítica, las concepciones realistas tienen panoramas ajustados que no permiten una percepción armónica en una realidad internacional globalizada, pues la premisa estatocéntrica conduce a un sistema estrecho que deja fuera a numerosos agentes no estatales, limitando la explicación de la dinámica de las relaciones internacionales globales, pasando por alto los diferentes tipos de poder e identidades distintas a la del Estado soberano, racional y egoísta (Al-Rodhan, 2013, p.340). A su vez, el carácter estatocéntrico del realismo está vinculado a una incapacidad operacional para analizar e interpretar la realidad internacional pues ignora la diversidad de realidades acogidas bajo la conceptualización del Estado (García, 1992: pp.16-17).

La discusión y críticas al realismo dieron pauta a su mejoramiento doctrinario, de ello surge el estructuralismo, definido como un modelo que retoma los cimientos del realismo, aportando concepciones estructurales. El trabajo de Kenneth Waltz: “Otorga al nuevo realismo un carácter distintivo. Para algunos analistas, ya se ha dicho, comporta mayor rigor teórico, mientras que para otros significa dotar al realismo de los ochenta de una coherencia inexistente en otras formulaciones” (Barbe, 1987, p.171). Este modelo, reafirma la concepción central del Estado, sostiene que el equilibrio de poder se configura con la existencia de varias potencias, los Estados equilibran el poder para no alterar el *status quo*. (Al-Rodhan, 2013, p.341). Al respecto de las principales críticas, el entramado estructural enuncia que el panorama de proliferación de accionantes queda subsanado mediante la idea

de que la penetración política interna de otros Estados configura la política exterior de manera positiva, pues ayuda a determinar una postura política (Al-Rodhan, 2013, p.350).

En contrasentido al realismo, surge el liberalismo como una observación del mundo en donde si bien el Estado es un actor racional en las relaciones internacionales, no es el único (Lozano, 2016: p.52). Esta postura también fue llamada pluralista y surgió con dos líneas de análisis, primeramente, con el estudio de los múltiples actores y con los reparos a las ideas de unidad y racionalidad (Russell, 2010, p.86). En la evolución del paradigma liberal surgieron formulaciones nombradas neoliberales (Pauselli, 2013), transgubernamentales (Russell, 2010, p.87) o transnacionales (García, 1992 y Amigo 2013). La teoría transnacional es identificada como la antítesis del realismo clásico, consiste en cuestionar la figura del Estado como estructura base del sistema internacional pues nombra la existencia de una multiplicidad de actores y quita al Estado el carácter de actor internacional exclusivo. El área de estudio abordada por este modelo sustituye a la seguridad nacional por temáticas diversas de relacionamientos comerciales que funcionan o se asemejan a una red, donde se interactúa y el conflicto se resuelve mediante la negociación (Amigo, 2013, p.19). La corriente transnacional es un modelo creado en la década de los sesenta como alternativa al realismo, ajustado a la realidad internacional del momento, propone principios de política mundial o globalista, desplaza la noción de que la actividad diplomático-estratégica sea exclusiva del Estado sobrenado y se ocupa del estudio de la actividad humana bajo problemáticas internacionales mediante una visión plural y disminuyendo el papel del Estado para aumentar las fuerzas transnacionales (Barbe, 1987, pp.163-164).

El modelo transnacional fue desarrollado inicialmente por autores como Robert Keohane y Joseph Nye, (Barbe, 1987) quienes fueron más allá de la problemática del Estado en las relaciones internacionales y formularon una transformación teórica de la política mundial considerando que el Estado puede quedar excluido de determinadas relaciones relevantes a nivel internacional (García,1992, pp.19-21). El transnacionalismo destaca por aceptar la proliferación de agendas temáticas que involucran a otras entidades y ámbitos en el plano internacional, toda vez que la centralidad se sustituye por presencia global donde las fronteras y territorios se configuran de formas permeables (Marx, 2008, pp.52-54).

Partiendo de lo anterior, el accionar internacional descentralizado construye respaldo teórico mediante el modelo transnacional y gesta su origen en los fenómenos subestatales (García 1992, p.21 y Russell; 2010, p.87) que mediante la globalización tienen espacios para crear traspasos de poder, toda vez que la aparición de nuevos actores en la esfera internacional genera una redistribución del poder situada en el ámbito político-institucional (Marx, 2008, p.31).

Siguiendo la línea transnacional, es posible identificar que estas interacciones sin fronteras o multiniveles van acompañadas al escenario internacional con una perspectiva redistributiva del poder que se dispersa en el mundo y en el régimen interior de los Estados. Si bien, el panorama realista domina el entramado jurídico formal y formula que la soberanía del Estado, es concebida en el Derecho Internacional como el fundamento de la categoría de actor internacional y por tanto un elemento que debe prevalecer en la concepción del orden estatocéntrico, el transnacionalismo invita a considerar que estos apartados jurídico- formales han sido sustentados en el insuficiente análisis realista, el cual propone enfocar al actor internacional desde la perspectiva jurídica formal, cuando en realidad lo que determina la calificación de actor internacional es la dinámica del proceso por el que una entidad moviliza recursos y ejerce influencia sobre otros en el sistema, es decir, desde una perspectiva transnacional se cuestiona la idea de soberanía y se da paso al estudio de la autonomía como categoría de análisis (García, 1992, p.18).

1.3.2. Definición del accionar internacional descentralizado

Toda vez que la doctrina se ha concentrado más en establecer la definición del actor internacional descentralizado que en el accionar mismo, se utilizaran las bases teóricas de la definición de actor descentralizado para delinear el concepto “accionar” como producto de las interacciones de estos actores. Si bien, desde los años sesenta se comenzaron a divisar teóricamente las primeras manifestaciones del modelo transnacional y posteriormente surgieron conceptos propios al accionar internacional descentralizado. El primer fundamento teórico se enfocó en definir al actor internacional desde una perspectiva distinta al panorama estatocéntrico. Expresado en voz de Keohane y Nye (1971, citados en Amigo, 2013, p.20) como otra dimensión de la política mundial donde las subunidades de gobierno pueden tener diferentes políticas exteriores, que no son filtradas por los líderes centralistas y que

constituyen una antítesis al modelo del Estado como actor unitario internacional. Con un enfoque más específico y apuntalando a la descentralización, surgieron estudios al respecto de una categoría de actores cuyas fuerzas interventoras lograban atravesar a sus unidades centrales a través de sus acciones. En este primer entramado destacan autores como Hoffmann, Aron, Harrod, Tomassini, Truyol y Sierra (Trejos, 2015, p.10). Propiamente, el encuadre de actor internacional descentralizado, surgió con la clasificación otorgada por autores como Mansbach, Barbé (Restrepo, 2013, pp.637-638) y García (1992, pp.24-25) quienes, desde un paradigma global, los nombraron de la siguiente manera:

Tabla 1

Definición del actor internacional gubernamental no central

Autor	Nombrados	Definidos
García, C.	Actores gubernamentales no centrales	Personal del gobierno local, regional o municipal o funcionarios coloniales con representación, son todas aquellas burocracias locales periféricamente afectadas por la política mundial. Ocasionalmente tienen un impacto directo cuando sirven de vehículo a las aspiraciones secesionistas y cuando establecen contacto con otros actores
Mansbach, R y Barbé, E.	Actores gubernamentales no centrales [AGNC]	Los gobiernos locales o subnacionales que han sido dotados de soberanía por sus gobiernos nacionales para ejercer un comportamiento internacional dirigido a compartir esfuerzos con otros países y estructurar decisiones para su localidad.

Fuente: Elaboración propia con base en: Restrepo (2013) y García (1992).

Bajo las premisas anteriores, es posible señalar que los actores internacionales descentralizados están conformados por los gobiernos locales o subnacionales que perfilan como actores internacionales y tienen una incidencia internacional. Este conjunto de acciones y comportamientos, pertenecientes a los actores descentralizados generan proyecciones extranacionales que configuran lo denominado: accionar internacional descentralizado

El accionar internacional descentralizado, hace alusión a la capacidad de acción de los actores internacionales descentralizados, está vinculado con sus comportamientos de proyección exterior y a sus movimientos en la captación de capitales e incidencia política. Es un estudio vinculado, más no limitativo al panorama de la cooperación o de superación al estudio paradiplomático.

1.3.2.1. Diferencias al respecto de: Paradiplomacia y Cooperación internacional.

La definición del accionar internacional descentralizado tiene una vinculación con el esquema cooperativo internacional y paradiplomático, pero debe diferenciarse, toda vez que son campos de estudio con apreciaciones y limitaciones propias.

Paradiplomacia: La paradiplomacia fue uno de los primeros términos utilizados para definir las actividades de los gobiernos no centrales en el exterior (Velázquez y Valdez, 2016, p.170). Se define como: “El compromiso de los actores subnacionales de los Estados con las relaciones internacionales” (Kuznetsov, 2015; citado en Lara, 2019, p.93) toda vez que, la paradiplomacia “involucra vínculos entre actores gubernamentales no centrales y gobiernos centrales o estatales/ provinciales/ municipales extranjeros con el propósito de influir en cuestiones de comercio, inversiones y otras políticas y acciones” (Duchacek citado en Russell 2010, p.88). Este enfoque de relacionamiento paradiplomático, en voz de Barrueta está determinado por las atribuciones legales de los gobiernos locales y es internacionalizada en el contexto histórico global (2008, p.20) pues la actividad de los gobiernos locales tiene como limitación principal el marco jurídico impuesto por el Estado, ello en gran medida reduce la autonomía de los gobiernos locales en materia de relaciones exteriores (Dávila, Schiavon y Velázquez, 2008, p.15).

El accionar internacional descentralizado configura una herramienta para el estudio y comprensión del fenómeno paradiplomático, mismo que desde el enfoque de las relaciones internacionales y el factor poder, elabora un estudio específico sobre el relacionamiento internacional de los actores locales. El accionar internacional descentralizado se distingue de la paradiplomacia por configurar un foco de estudio limitado a la capacidad de acción de los actores, es decir a la profundidad de los marcos legales, competencias y facultades con las que las entidades descentralizadas buscan tener un lugar en el mundo. Visto en forma

simplificada, la paradiplomacia tiene un campo de estudio más amplio y menos limitativo que el accionar. El accionar internacional descentralizado conforma una parte del universo paradiplomático más no es un fenómeno con mayor cobertura que el paradiplomático.

Cooperación internacional descentralizada: “Es el conjunto de las acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales. Se caracteriza por ser un modelo dinámico, con visión de mediano y largo plazo, en donde se ve implicada la responsabilidad política y la legitimidad, con el propósito de potencializar el desarrollo en el territorio, con la participación directa de los grupos de población interesados” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, citada en Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, [PIFCSS] 2016, p. 40).

En cuanto a la cooperación internacional y el accionar internacional descentralizado, si bien son dos fenómenos que se complementan lo cierto es que ambos tienen implicaciones distintas, en el panorama de los gobiernos locales (PIFCSS, 2016, p.39). El accionar internacional de los gobiernos subnacionales es un concepto más amplio que incluye a la cooperación descentralizada, pero se diferencia de ella en la proyección exterior, toda vez que el accionar capta inversión o genera incidencia política en las agendas internacionales. La proyección exterior que deja el accionar es un indicio clave para diferenciarle del marco cooperativo. Actualmente el accionar está mostrando evolución, incluso desde entramados internos. Por ello los proyectos de cooperación clásicos, también llamados hermanamientos han ido evolucionando hacia acuerdos bilaterales con dinámicas de trabajo horizontal, apartándose de visiones paternalistas o asistencialistas del Norte hacia el Sur (Pierre et. al, 2014, p.24). Cuando la cooperación empuja a los actores a asumirse y desenvolverse desde su personalidad como agentes exteriores que reconocen sus capacidades, necesidades y limitaciones para dejar el seno en el cual están incrustados, es decir cuando invita a hacer uso de su autonomía para emanar al exterior con el propósito de posicionarse, el estudio de fondo es un accionar internacional descentralizado, no un eje cooperativo.

En suma, el accionar internacional descentralizado es más amplio que la cooperación internacional, pero es sólo una herramienta en el universo de la paradiplomacia.

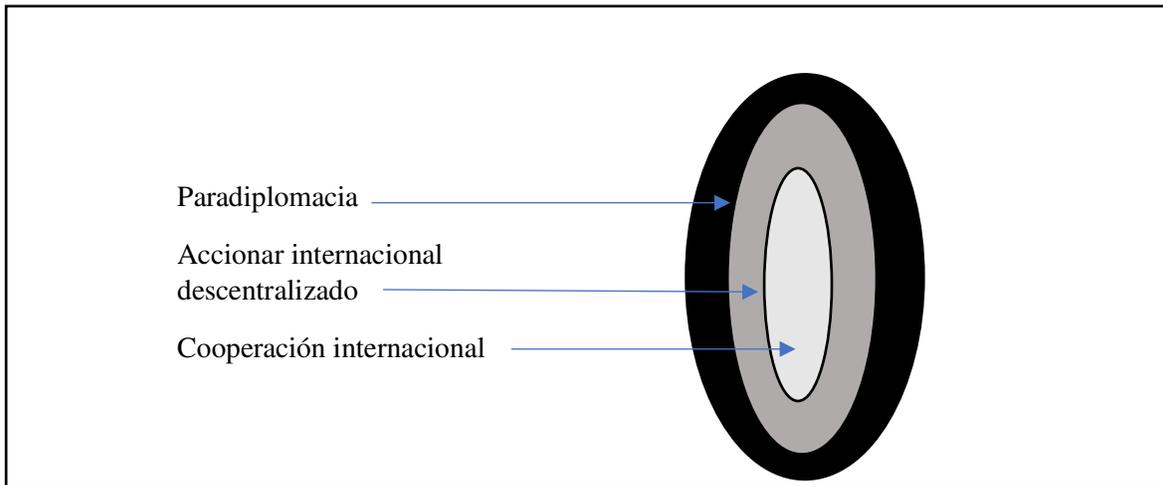


Figura 1 Paradiplomacia, Accionar Internacional Descentralizado y Cooperación internacional. Fuente: Elaboración propia.

1.3.3. Actores internacionales

Hasta hace un siglo, era posible afirmar que el Derecho Internacional era un derecho de Estados, hoy esta definición es incompleta pues han aparecido las Organizaciones internacionales como sujetos internacionales (Brotóns, 2010, p.67). Si bien, en el estadio clásico los Estados eran exclusivamente quienes ostentaban subjetividad, la creciente proliferación de organizaciones internacionales ha forzado a la doctrina a dar importancia a otros sujetos de derecho, hasta el punto de liberarse del hipnotismo estatal (Seara, 1976: p.109).

1.3.3.1 Subjetividad internacional.

La subjetividad internacional es en principio la aptitud que reviste un sujeto para hacer valer derechos u obligaciones ante la comunidad internacional (Diez de Velazco, 2013) Reviste uno de los elementos más importantes para considerar desde el Derecho Internacional a cualquier ente como sujeto o no, empero debe considerarse que la calidad de sujeto no depende de la cantidad de derechos y obligaciones con las que cuente en esfera internacional (Barberis, citado por Diez de Velazco, 2013, p.277) pues:

Un simple actor se podría convertir en sujeto del Derecho Internacional en el momento en que los Estados adopten (o reconozcan que existe) una norma internacional que regule específicamente su conducta (o la de toda la clase

genérica a la que pertenece), como una categoría diferenciada del resto de los sujetos ya reconocidos(...) (González, 2015, p.24).

Pese a la crisis del Derecho Internacional clásico y la incorporación de sujetos internacionales en el estadio contemporáneo, gran parte de la doctrina internacional optó por mantener de forma rígida la concepción de sujeto internacional, por ello se expresa que la doctrina de la subjetividad internacional constituye una prisión intelectual por elección propia, para después consolidarse como una limitación inalterable (Higgins, 2007 citada en González, 2015, p.25). La prisión enunciada, hace alusión a la incapacidad del derecho para reconocer desde la teoría de la subjetividad a quienes no sean el Estado.

Es innegable que los Estados coexisten con otros actores internacionales, quienes por su grado de capacidad ejercen competencias por vía de normas internacionales o inclusive pueden llegar a ganar el grado de sujetos, por ello la discusión ha dejado de versar sobre si son o no actores internacionales los gobiernos locales, para concentrarse en el análisis de cómo son reconocidos en ese campo (Pierre y Cors, 2015, p.53). Mediante esta apreciación, es preciso nombrar lo afirmado por Schwarzenberger (citado en Jiménez de Aréchaga, Arbuét-Vignali y Puceiro, 2005, p.122) quien manifiesta que el reconocimiento es la forma en que los Estados aceptan la entrada de un nuevo miembro al cuerpo de sujetos y parte de dos condiciones: estabilidad en su supervivencia y la capacidad de cumplir obligaciones.

Sobre este punto, es identificable que el reconocimiento del accionar internacional descentralizado nace en el interior del Estado y a partir de ahí se expande hacia el sector internacional, no con el reconocimiento de ser un entre propio, sino como un contacto con la unidad, motivo por el cual el reconocimiento de su accionar se entabla en el sistema de integración al que pertenecen y de donde se les transfieren poderes, pues (Jiménez de Aréchaga, Arbuét-Vignali y Puceiro, 2005, p.119) el Derecho Internacional Público pone en manos de la organización política y constitucional interna la política exterior de cada Estado, en la medida y ámbitos que defina para la competencia de sus relaciones internacionales, reservándose el Derecho Internacional Público la exigencia de responsabilidad a las unidades por todas sus entidades vinculadas.

Por lo anterior, es observable que los gobiernos locales o subnacionales, desde el formalismo jurídico, no son sujetos de derecho internacional, pero pueden llegar a adquirir un régimen interno de reconocimiento que les permita accionar internacionalmente más no con la calidad de sujeto separados del Estado al que pertenecen, sino como ramificaciones que configuran responsabilidad para el Estado que les concedió potestad para accionar internacionalmente.

1.3.3.2 Lo político, más allá del aspecto legal:

Más allá de la rigurosidad legal sobre quienes son sujetos internacionales y gozan de capacidad para actuar en el Derecho Internacional hay un apartado trascendental a considerar, el sociológico, pues desde las relaciones internacionales surgen definiciones adentradas en el producto de la historicidad del Estado que permiten configurar nuevas realidades distanciadas del monopolio del Estado. De tal forma es posible diferenciar dos situaciones al momento de nombrar actor internacional a un ente: a) la sociológica y b) las del orden jurídico.

Desde finales de los años 60 ha surgido el planteamiento de la pluralidad de actores internacionales, los cuales coexistiendo con el Estado, se inscribieron en un carácter ontológico contra el realismo, sustentando la necesidad de reconocer la existencia y papel de los actores (Russell, 2010, p.86). Bajo la noción de que el Estado no ha existido siempre, pues simplemente ha sido una forma de gestión del poder, entre otras (Merle, 1991; citado en García, 1992, p.17) el actor internacional tiene una definición más amplia, siendo toda autoridad, organismo, grupo e incluso persona capaz de desempeñar una función en escena internacional: (Merle citado en Russell, 2010, p.84) La definición otorgada por Merle hace un cambio paradigmático en la concepción clásica, pues incorpora a muchos otros entes en la categoría de actores sin desdibujar al Estados. En este sentido, el Estado no sufre ningún tipo de eliminación como actor, simplemente se integra la existencia de otros actores que comparten el espacio internacional.

En este sentido, la definición de actor internacional está dada por sus propiedades trascendentales, mismas que son en mayor medida políticas que jurídico-formales, dichos atributos para definir la condición de actor internacional son: a) grado de autonomía; b) capacidad para movilizar recursos, ejercer influencia y alcanzar objetivos y c) continuidad e

importancia de las funciones que se desarrollan (Russell, 2010, p.84). Por ello es menester utilizar un enfoque funcional, empero a preponderar el jurídico, pues lo verdaderamente importante es la habilidad para movilizar recursos, así como la capacidad de influencia al grado de sustituir la orientación legalista basada en atributos jurídicos por una con base en actitud y comportamiento de los actores (García, 1992, p.29). Mediante la apreciación anterior el carácter del actor internacional está vinculado con una realidad de actos, comportamientos y necesidades, dejando de lado la arbitrariedad de juzgar al actor internacional bajo los parámetros que en el apartado clásico se elaboraron exclusivamente para los Estados.

El enfoque sociológico, considera que el énfasis del estudio de los actores internacionales conlleva a un apuntalamiento concentrado en la autonomía más que en la soberanía (Russell, 2010, p.84) pues debe ser valorada “la habilidad de una entidad para provocar consecuencias en la política internacional sin que su comportamiento sea predecible a partir de la referencia a otros actores” (García, 1992, p.18). Al preponderar el criterio de autonomía antes que el de soberanía se conquista la posibilidad de nombrar como actores internacionales a otros sujetos que no son exclusivamente Estados (García, 1992, p.18).

1.4. Acuerdo interinstitucional [AII]

1.4.1. Origen

El AII fue consolidado formalmente el dos de enero de 1992, al margen de la Ley sobre la Celebración de Tratados (Centro de Estudios Gilberto Bosques [CEGB] 2012, p.16). De acuerdo con Treviño (2007, p.78) la incorporación de los AII a la legislación federal ordinaria, se realizó mediante las facultades implícitas del Congreso de la Unión otorgadas en el artículo 73 constitucional (fracción XXXI)⁴. Bajo la imperante necesidad de “legislar nuevas situaciones derivadas de este mundo cambiante” (Treviño, 2000, citado en Treviño, 2007, p.79) el Congreso, consolidó legislación en materia de tratados internacionales, insertando formalmente la figura de los AII.

Los AII, más allá de la Ley sobre la Celebración de Tratados (LCT) revisten una vinculación histórica. En principio, autores como (Treviño, 2007; Becerra, 2017 y Saldaña 2019) justifican su aparición formal en las negociaciones comerciales de inversión extranjera, puntualizando en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Una segunda apreciación (Orozco, 2016) concibe a los AII como producto de inspiración extranjera en la figura norteamericana denominada: *congressional-executive agreements*. A su vez, el origen de los AII también es identificado como el resultado conjunto o separado de dos fenómenos: a) auge y desarrollo de la participación de los gobiernos locales en esferas internacionales y b) las negociaciones con miras al TLCAN (Velázquez y Valdez, 2016, p.185).

Las diversas líneas de análisis sobre el origen del AII, son de carácter histórico y ameritan una exploración conjunta, pues como señala Sarquís (2012, párr.16) aún y cuando el *presentismo* es fácil de justificar, el carácter histórico de las ciencias sociales y de las relaciones internacionales exige una revisión completa e integral del pasado, en especial cuando está en juego la comprensión de la realidad contemporánea. Los postulados que explican el origen del AII no son excluyentes entre sí y al ser abordados en conjunto otorgan una comprensión completa del origen del AII. Ahora, por la relación existente entre el primer

⁴ Artículo 73 El Congreso tiene facultad; fracción XXI: Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

y el último postulado, ambos se plasmarán de forma consecutiva, motivación por la que procedo a dar cuenta de la “segunda apreciación”. Empleando las palabras de Orozco (2016, pp.28-30) es habitual atribuir a la figura del acuerdo interinstitucional equiparación con los acuerdos denominados *congressional-executive agreements* pertenecientes a la constitución estadounidense, en razón de la similitud aparente, más no formal entre ambas figuras, dicha apreciación errónea parte de la observación al Constituyente Originario de 1917, quién basado en textos constitucionales de los Estados Unidos de América emuló instituciones, figuras y diseños en el texto constitucional mexicano. La apreciación de Orozco (2016.) al respecto de la vinculación habitual de los AII y los *congressional-executive agreements* es palpable en las motivaciones contenidas en las iniciativas de reforma a la LCT.

Los Acuerdos Interinstitucionales son una figura jurídica completamente ajena a nuestra legislación...” (Torres, 2010). “En nuestra legislación, existe un tipo particular de instrumentos internacionales, que, a diferencia de los tratados, no requieren de la aprobación del Senado de la República: los acuerdos en forma simplificada o acuerdos ejecutivos, conocidos en la doctrina legal estadounidense como *executive agreements* (...) (Jiménez, 2009)

Gran parte de la argumentación que concreta el origen de los AII como adopción de normativas extranjeras, proviene de la motivación expedida por senadores mexicanos que han pretendido abrogar o modificar sustancialmente la LCT. Al respecto del origen del AII como adopción de normativa extranjera, destaca el estudio de derecho comparado realizado por Orozco (2016) en donde se señalan diferencias sustanciales entre ambas figuras, al grado de establecer la incompatibilidad de las mismas, por procedimiento y fondo. Los AII están alejados de todas las formalidades previstas para los *congressional executive agreements*, tanto normativas como prácticas. Para ilustrar lo anterior resulta conveniente presentar los resultados del estudio en cita a través de la siguiente tabla:

Tabla 2*Comparación entre el AII y los Executive agreements*

AII	<i>Executive agreements</i>
No tienen carácter constitucional, simplemente están reglamentados en ley.	Tienen carácter constitucional
No contienen tipologías formalmente establecidas en ley.	Son agrupados en tres tipos: 1. Congressional executive agreement; 2. Treaty-executive agreement; 3. Sole executive agreement or presidential agreement
No requieren participación presidencial ni del Senado	Sólo el presidente, con o sin la intervención del Senado en su caso, puede celebrar acuerdos ejecutivos.

Fuente: Elaboración propia, con base en Orozco (2016.)

Para Orozco (2016) el AII y los *congressional executive agreements* no son figuras similares y por consiguiente tienen alcances distintos. Si bien, el constituyente mexicano tomó inspiración de la carta magna estadounidense, el fenómeno del relacionamiento internacional de ambos países logró gamas distintas, apreciables en los textos normativos que dieron matiz al apartado internacional. En este sentido, Saldaña (2019, p.899) establece que al ser la LCT producto de la negociación del TLCAN, en propósito no escrito se configuró la creación de del AII, figura inspirada en los *Sole Executive Agreements* a efecto de complementar, implementar y hasta modificar el texto de un compromiso internacional.

Es menester mencionar, que antes de la firma del TLCAN y a partir de los primeros años de vida independiente el Estado mexicano, en practica no normada, celebraba acuerdos administrativos sobre asuntos de su exclusiva competencia, para ello el presidente era auxiliado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en este sentido la LCT recogió la práctica nombrándola AII (Treviño, 2007, p.80). Expresa Becerra (2017, pp.9-10) que dicha práctica era comúnmente realizada por entidades como: municipios, cantones y estados de la Federación, entre otros. Contrario a su posicionamiento, sostiene Treviño (2007) que la firma de los acuerdos ejecutivos era exclusiva entre el presidente y entidades extranjeras, por lo que sorprendió que la LCT, legislara a los AII con mayor flexibilidad a la de su origen, pues autorizó a la administración: Federal, Estatal y Municipal para suscribirlos. Sin embargo, es preciso puntualizar que a partir de los años ochenta del siglo pasado, México comenzó su proceso de apertura económica con la liberación del comercio exterior e inversión extranjera,

política que posicionó a los gobiernos locales logrando su presencia y visibilidad internacional que fue reforzada por el fenómeno del federalismo mexicano (Velázquez y Valdez, 2016, p.175). Por lo anterior, no sorprendería que los gobiernos locales hubieran incurrido en acuerdos comerciales con sus pares en el extranjero o con otro tipo de practicas para colocar sus productos internacionalmente. Visto desde un posicionamiento abierto, las negociaciones internacionales de los gobiernos locales (precedentes y en conjunto con el TLCAN) consolidaron un factor de inversión que se tradujo en presión extranjera de los inversionistas, teniendo incidencia directa con la creación del AII. En este sentido, Treviño (2007, p.83) argumenta que la apertura y existencia legislativa de los AII se vincula al suceso de las “cartas paralelas”, donde se visualiza que México estaba negociando en materia de comercio e inversiones, sin la existencia de mecanismos suficientes para garantizar los flujos económicos extranjeros, ocasionando que los inversionistas fueran renuentes a concluir los acuerdos económicos. De tal suerte que la LCT no sólo logro dar legalidad a la practica común de los acuerdos interinstitucionales, sino también “cabida a la solución de controversias en lo que sería el ambicioso acuerdo comercial que se negociaba ” (Becerra, 2017, p.9). Si bien, el TLCAN ha sido uno de los acuerdos más importantes en materia económica, cabe destacar que la LCT no sólo instituyo por medio de los AII un margen legal de cooperación internacional para los diferentes niveles de gobierno, sino también garantías internacionales de libre acceso para las partes, sin el requisito o interferencia del previo agotamiento de los recursos internos. Lo anterior, porque en conjunto, con el entramado histórico que explica la creación del AII en la LCT contiene un fenómeno de fondo, no limitativo a la actividad comercial con el TLCAN, pues en la exposición de motivos de la LCT se lee claramente la necesidad de crear un marco jurídico para la paradiplomacia, al grado en que el proyecto de ley expresa claramente la necesidad de celebrar AII debido a: “Un fenómeno jurídico en todos los países, y cuyo origen se debe a las exigencias, siempre crecientes, de mayor cooperación entre órganos gubernamentales con responsabilidades similares en sus respectivos gobiernos” (Exposición de motivos de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, 1991, citada en [CEGB], 2012, p.16). El origen del AII es un fenómeno no limitado al Estado Mexicano, toda vez que el mismo fenómeno responde al nombre “paradiplomacia”.

1.4.2. Definición

El AII formalmente esta definido por la LCT, quien en su artículo 2, fracción segunda, primer párrafo lo enuncia como:

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.

La definición en cita, vincula directamente al instrumento a la rama de derecho público y no instituye mayores especificaciones al respecto de los sujetos por lo que abre posibilidades a una multiplicidad de entidades extranjeras para su suscripción, es decir el AII puede suscribirse con entes gubernamentales o no gubernamentales extranjeros e incluso con organizaciones internacionales sin restricción en tipo. A partir de lo enunciado por la ley es posible identificar que el AII “es el nombre genérico que da la LCT a todo tipo de documento que se pretenda suscribir con un órgano gubernamental extranjero u organismo internacional, cualquiera que sea su denominación, es decir, sin importar el título que lleve” (Barba, 2009, p.54). Siguiendo la apreciación anterior, sin importar la denominación que pueda llevar el AII, si el mismo cumple con los lineamientos procesales para su suscripción es en fondo y con independencia del nombre un AII , los requisitos de fondo y forma a los que están vinculados los AII son: a) el ámbito material de los acuerdos esté circunscrito a las atribuciones propias de cada dependencia (SRE, 2008, p.2) y b) el mantener informada a la SRE (Schiavon, 2015, p.115).

En la opinión de Añorve (2019, p.11) los AII son la manera en que toma forma la actividad paradiplomática. Lo anterior, en el entendido de que los mismos, son el instrumento legal que sienta las bases permisivas para los actores subnacionales en sus participaciones exteriores (Dávila, Schiavon y Velázquez, 2008, p.24).

1.5. Controversia internacional

1.5.1. Definición

En el entramado jurisdiccional la controversia internacional, propiamente nombrada como diferencia es definida por el Tribunal Permanente de Justicia como: “un desacuerdo sobre un punto de derecho o de hecho, una contradicción de tesis jurídicas o de intereses entre dos personas” (C.P.J.I.: Serie A, n.2: p.11). La definición anterior ha sido utilizada en la Carta de Naciones Unidas, y permite observar que la controversia se gesta en la contradicción de parte. Una aportación al estudio de la definición de controversia internacional es el postulado de Sereni (1965, citado en Díez de Velasco, 2013, p.942) quien estudia la crisis internacional y determina que la misma es configurada por tres momentos: la situación, el conflicto y la diferencia o controversia, consistiendo la última en que una de las partes haga valer delante de la otra pretensión opuesta o se manifieste una pretensión a la que una de las partes no se somete.

El primer momento postulado por Sereni, nombrado situación, tiene un entramado tanto doctrinal como jurisdiccional, toda vez que está previsto por el artículo 34 de la Carta de Naciones Unidas y es visto como una especie de antesala al litigio, por lo que no debe ser confundido con la controversia, al respecto se refiere

A diferencia de la controversia, en la situación de crisis, alarma o tensión, el objeto de la discordia no es lo suficientemente preciso como para prestarse a pretensiones claras y las partes no están, al menos en un sentido técnico, perfectamente identificadas, configuradas con exactitud o si lo están, no son todas ellas sujetos de Derecho Internacional (Brotóns, 2010, p.603)

Adicional a lo anterior, es relevante mencionar que la existencia de la controversia tiene un carácter objetivo y se configura en el momento en el que alguna de las partes muestra rechazo objetivo por lo que resulta necesario acreditar que la pretensión de una es opuesta por la otra (Villalta, 2014, p.17). En esta misma línea afirma Brotóns (2010) que la controversia necesariamente debe exteriorizarse o manifestarse, pues sólo de ese modo se instaura el elemento formal que hace existente a la controversia.

1.5.2. Elementos y clasificación

Explica Brotóns (2010) que los dos elementos necesarios de la controversia son: “1) el objetivo: la existencia de un conflicto de intereses, es decir una oposición de tesis jurídicas sobre un punto de hecho o de derecho; y 2) el subjetivo: la presencia de partes identificadas, en nuestro caso sujetos de Derecho Internacional.” No se pierda de vista que el autor adiciona a estos elementos la necesidad de exteriorización explicada a anteriormente.

Ahora bien, cabe señalar que los elementos identificados por Brotóns son aceptados por la generalidad de la doctrina internacional, pues estos elementos parten de la noción aportada por el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), donde es perceptible la nula distinción de ámbitos en los sujetos, sea este público o privado, es pertinente esclarecer que el concepto conflicto no es exclusivo de un ámbito, aunque a simple vista parece absurdo considerar que los conflictos privados puedan generar consecuencias similares a las del espectro público, en un mundo globalizado con intereses económicos tan marcados, lo anterior escapa de la ficción y se convierte en una realidad transnacional.

Doctrinalmente la controversia fue clasificada en: controversia jurídica y controversia política, al respecto manifiesta Miaja (1955, citado en Díez de Velasco, 2013, p.944) que distinguirles es un error pues la controversia proviene de la actividad estatal y el Estado tiene impregnado ya un color político. Lo anterior es compartido por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso Nicaragua y Estados Unidos (Becerra, 1987, p.844).

En reflexión, la inicial doctrina marcó una diferencia sobre la controversia y su origen político o jurídico, pero este postulado quedó superado con la apreciación de la realidad internacional, en virtud de lo anterior, en este trabajo no se empleará diferenciación sobre la controversia, la única clasificación que será atribuible a la misma versará sobre los mecanismos para su solución, toda vez que facilitará su estudio y el encuadre doctrinal con el que los mecanismos han sido abordados por la doctrina.

1.5.3. Mecanismos de resolución de controversias.

Doctrinariamente han sido clasificados en dos esferas: a) los medios diplomáticos o también llamados políticos y b) los jurisdiccionales. Los primeros atienden a solucionar la controversia como su nombre lo enuncia a través de solucionadores o intermediarios para acordar arreglo, mientras que los segundos consisten en dar solución a la controversia por apreciación de órgano jurisdiccional o tribunales arbitrales.

Dos rasgos fundamentales en la diferenciación entre el medio diplomático y el jurisdiccional, es que a través del medio diplomático: a) el arreglo se procura al margen de las normas de derecho y b) su solución se hace obligatoria sólo cuando las partes lo acuerdan así, mientras que en los medios jurisdiccionales el arreglo de la controversia: a) se realiza con aplicación de derecho internacional positivo, salvo en casos *ex aequo et bono*⁵ y b) las decisiones emitidas son definitivas y vinculantes, incumplirlas genera responsabilidad internacional (Brotóns, 2010, p.608).

1.5.3.1. Medios diplomáticos.

Los medios diplomáticos: son aquellos en donde intervienen representantes del Estado de forma diplomática para facilitar la solución mediante acuerdos, (Diez de Velazco 2013, p.945) esta clasificación agrupa las negociaciones, los buenos oficios, investigación o encuesta, conciliación y la mediación.

a) Negociación directa:

Se desarrolla por vía diplomática o en el seno de conferencias internacionales, la conversación es rápida y sin formalidades, consiste en entender de forma directa a las partes para crear un acuerdo (Villalta, 2014, p.17). Las negociaciones son llevadas a cabo por agentes diplomáticos de los Estados o a través de ministros de asuntos exteriores. (Seara, 1976, p.245). También es llamado mecanismo normal, ocupa un lugar preferente en instrumentos convencionales que prevén los medios de arreglo y de forma general se utiliza para resolver las controversias menos graves (Rodríguez, 2014, p.245). El mecanismo

⁵ *ex aequo et bono*: Locución latina que se refiere a juzgar con base en la equidad

desarrolla la solución de la controversia mediante una comunicación directa entre las partes y eso permite entendimiento mutuo entre ambas, al facilitar el dialogo sin formalismos la comunicación se vuelve ágil y las partes pueden atender con mejor claridad su situación en vías de acordar un arreglo, aunque llegar a ello no sea obligatorio, por lo anterior resulta lógico que la negociación directa tenga un lugar preferente en el arreglo de controversias aunque cabe destacar que la importancia o preponderancia del mecanismo emana de la apreciación y necesidad de las partes.

b) Buenos oficios:

Definido por el artículo 9 como:

La gestión de uno o más Gobiernos Americanos o de uno o más ciudadanos eminentes de cualquier Estado Americano, ajenos a la controversia, en el sentido de aproximar a las partes, proporcionándoles la posibilidad de que encuentren directamente una solución adecuada (Pacto de Bogotá, 1948).

Su característica principal es la intervención de un tercero para la resolución de la controversia, destacando que el tercero sólo interviene para acercar a las partes al dialogo sin emitir recomendación sobre la solución, diferencia principal con la mediación (Seara, 1976, p.247) en este mecanismo el tercero que interviene funciona sólo como un medio para acercar a las partes limitándose a generar comunicación o intercambio de perspectivas entre los sujetos de la controversia. Adicionalmente cabe destacar que el artículo 10 señala que:

Una vez que se haya logrado el acercamiento de las partes y que éstas hayan reanudado las negociaciones directas quedará terminada la gestión del Estado o del ciudadano que hubiere ofrecido sus Buenos Oficios o aceptado la invitación a interponerlos; sin embargo, por acuerdo de las partes, podrán aquéllos estar presentes en las negociaciones (Pacto de Bogotá, 1948).

Al respecto de este análisis, afirma Amigo (1995, pp.522-523) la existencia de dos especies de buenos oficios, la primera propia de intervenir en un conflicto armado y la segunda como elemento preventivo.

c) Investigación o encuesta:

Es un examen objetivo e imparcial de los hechos del conflicto, realizado por una comisión especializada que tiene por objeto generar aclaraciones respecto de los hechos involucrados en la controversia. (Amigo 1995, p.524). La finalidad de esta institución es la de establecer los hechos del conflicto, sin generar calificaciones jurídicas (Seara, 1976, p.248). se conforma una comisión por terceros que se encargaran de realizan una apreciación objetiva de los hechos, el producto de su trabajo se establece en un documento llamado informe, este constituye una minuta fáctica del examen o recabo de datos que permiten un esclarecimiento sobre la controversia, de manera general se establece que no tiene efectos vinculantes para las partes pues sólo contribuye a una recomendación. Pues en voz de Villalta (2014, p.18) las partes solo están obligadas a aceptar las conclusiones de la comisión cuando así lo han convenido expresamente.

d) Conciliación

Es la intervención de un tercero sin autoridad política propia que gozando de la confianza de las partes examina todos los aspectos del litigio y propone una solución al litigio, esta solución no es obligatoria (Diez de Velazco, 2013, p.950)

Bajo la apreciación de Brotóns (2010, p.615) “La conciliación consiste en la instrucción imparcial por un órgano colegiado (habitualmente compuesto por juristas) de todos los aspectos de una controversia con el objeto de formular una propuesta para su solución, sometida a la aceptación de las partes”.

En este sentido conviene puntualizar que este órgano conciliador, es conformado por comisiones permanentes, previamente creadas por disposición convencional donde los Estados en conflicto obligatoriamente someten sus controversias (Seara, 1976, p. 247) por ello, se caracteriza como un mecanismo cuasi jurisdiccional, toda vez que la misma se desarrolla mediante un órgano o una comisión conciliadora, una de las tareas principales de la comisión consiste en establecer los puntos medulares de la controversia, por ello la conciliación tiene una vinculación directa con la investigación dado que el ejercicio de esclarecimiento factico es una actividad desempeñada por la comisión.

e) Mediación

un procedimiento voluntario de gestión o solución de conflictos o toma de decisiones, en el que las partes solicitan y aceptan la intervención de un mediador y/o mediadores profesionales, imparciales, neutrales y sin capacidad para tomar decisiones por ellas ni imponer las mismas, que les asiste con la finalidad de favorecer vías de comunicación y búsqueda de acuerdos consensuados (Rodríguez, 2014, p.247).

Comparte características con los buenos oficios, pero por su naturaleza es distinto a ellos, en los buenos oficios existe la presencia del tercero que acerca a las partes al diálogo, pero en este mecanismo es de considerar que el tercero que interviene puede proponer una solución aceptable para ambas partes, propiamente el mediador les asiste para encontrar una solución conjunta.

Al respecto señala el Pacto de Bogotá:

Artículo XII. Las funciones del mediador o mediadores consistirán en asistir a las partes en el arreglo de las controversias de la manera más sencilla y directa, evitando formalidades y procurando hallar una solución aceptable. El mediador se abstendrá de hacer informe alguno y, en lo que a él atañe, los procedimientos serán absolutamente confidenciales.

En este mecanismo es observable como el mediador tiene un margen más amplio de actuación que le permite interactuar en la discusión para orientar a las partes en directrices hacia una solución a su controversia. El mediador no emite informes toda vez que su función principal es el encausar a las partes hacia una solución desde su completa secrecía.

1.5.3.2. Medios jurisdiccionales:

Los medios jurídicos: se caracterizan por someter la controversia a un órgano jurisdiccional creado o preexistente, de forma voluntaria, (Diez de Velazco 2013, p.945) tienen por finalidad una decisión jurídica obligatoria para las partes, no se limitan únicamente a prevenir el litigio (Amigo, 1995, p.528) En estos medios son agrupados el arbitraje y el arreglo judicial. Estos mecanismos tienen por característica principal el carácter obligatorio de las resoluciones que de ellos emanen.

a) Arbitraje:

Es una institución que genera soluciones pacíficas al respecto de los conflictos internacionales, se caracteriza por que las partes someten su diferencia a la decisión de una o varias personas libremente designadas (Seara, 1976, p.249). Tiene por objeto; “la resolución de controversias entre Estados por jueces de su propia elección y sobre la base del respeto a la ley. El recurso al arbitraje implica el compromiso de someterse al laudo de buena fe” (Convención de la Haya 1907, art. 37).

El soporte del arbitraje recae sobre el consentimiento de las partes; sin embargo, la sumisión a este mecanismo debe obrar en forma expresa en lo denominado tratado, cláusula o compromiso arbitral. Al respecto, manifiesta Brotóns (2010, p.621) que el convenio arbitral es el instrumento regido por el derecho de los tratados a través del cual las partes se comprometen a someter el arreglo de la controversia presente (compromiso) o futura (cláusula compromisoria) al arbitraje. De manera generalizada en el compromiso arbitral suele designarse al órgano, el derecho aplicable y el procedimiento a seguir.

En este orden de ideas explica Villalta (2014, p.19) que el consentimiento de las partes a someterse a esta vía genera obligatoriedad de acatar la sentencia o laudo arbitral que del procedimiento emane. De forma general el consentimiento de las partes a someter su controversia a determinado medio de solución es un principio que debe obrar en todo medio de resolución pacífico de controversia toda vez que, si alguna de las partes no consiente al medio, este no tendrá validez para ser aplicado, pues el arreglo o solución de la controversia en un enfoque pacífico del derecho nace de la voluntad de solucionar y no de imponer. Lo anterior resulta de importancia para comprender que la obligatoriedad de la sentencia deriva

de esa voluntad primigenia o presente en la controversia, una vez otorgada la voluntad, ella no muta, permanece.

La cláusula compromisoria instaura un compromiso previo a la controversia que debe ser respetado y cumplido, pues en el momento en que las partes incorporan la cláusula dan su consentimiento a resolver por ese medio la futura controversia, resulta interesante advertir lo siguiente:

La obligación de recurrir al arbitraje en tratados y cláusulas compromisorias no hace a menudo menos necesario un acuerdo complementario si se quiere hacer efectiva esa obligación con ocasión de un litigio. El carácter no permanente del órgano arbitral y la ausencia de reglas de procedimiento preestablecidas lo reclaman (Brotóns, 2010, p.622)

Esta mirada, permite dilucidar una problemática latente, el alcance del mismo sobre la controversia, dado que la controversia puede tener diferentes matices sobre los cuales versa, resulta conveniente especificar qué puntos se someten a este medio, ello con la finalidad de evitar que segmentos de la controversia queden fuera del arbitraje. Al respecto del órgano arbitral, este generalmente “es creado para resolver un litigio determinado y llamado a desaparecer una vez dictada la sentencia” (Diez de Velazco, 2013, pp. 957-958), sin embargo, también existen órganos con secretarías permanentes como la Corte Permanente de Arbitraje, fundada en la Conferencia de la Paz de la Haya de 1907, quien tiene como función principal llevar una lista de personas reconocidas en derecho internacional para ejercer como árbitros y constituir un Tribunal (Villalta, 2014).

En suma, el tribunal arbitral no tiene una permanencia estatutaria que pudiéramos asimilar con un tribunal del derecho interno, en realidad la idea de permanencia como menciona Diez de Velazco solo alude a su secretaría, a su sede, pero no a la conformación del tribunal, una vez dictada la sentencia el tribunal no perdura, las personas que lo conformaron dejan su investidura conforme a las pautas establecidas por las partes y las formalidades procesales del asunto.

b) Arreglo judicial

Para Diez de Velazco (2013, p.965) el arreglo judicial es una figura diferenciada del arbitraje y puede ser definido como un medio de solución jurídico por la intervención de órganos, conformados por jueces independientes a las partes que ejercen sus competencias a través de procedimientos judiciales contradictorios, resolviendo la controversia con sentencias de carácter obligatorio para las partes litigiosas. En palabras de la Jueza Donoghue (2012) existe una multiplicidad de tribunales internacionales, de forma general cada uno de estos tribunales tiene una especialización y aunque podría pensarse que la CIJ se encuentra desplazada por esta multiplicidad, actualmente los asuntos de la CIJ son más amplios, diversos e interesantes, la CIJ a través de sus competencias sigue ultimando al derecho internacional. Si bien, existen múltiples tribunales internacionales, esta investigación se centrará en el Tribunal Internacional de Justicia con sede en la Haya, también llamado Corte Internacional de Justicia, toda vez que: “La Corte Internacional de Justicia es la referencia principal en la constelación de tribunales internacionales por su exclusivo carácter universal con jurisdicción general para la solución de contenciosos interestatales” (Brotóns, 2010, p.629).

El TIJ tiene dos tipos de competencia: a) contenciosa y b) consultiva; sin embargo, conviene aclarar que el tribunal por su configuración tiene la facultad de decidir su propia competencia, es decir, por la investidura que ostenta puede decidir por sí mismo si es o no es competente para conocer. “El tribunal es dueño de su propia competencia” (Dubisson 1964, citado en Diez de Velazco, 2013, p.1006). La CIJ al ser constituida en seno de Naciones Unidas goza de competencia estadual y por consiguiente quedan en primera instancia excluidos todos los sujetos que no ostenten la categoría de Estados sin embargo por medio de su competencia consultiva pueden acceder otros actores, como las organizaciones internacionales, Para especificar sobre la competencia de la CIJ se recurre al estudio de Diez de Velazco (2013, pp.1002-1004) donde se señala una importante diferenciación de la competencia contenciosa por:

a) *Rationae personae:*

Establece que todos los Estados que son parte del estatuto pueden recurrir a la competencia de la corte, sean miembros o hayan llegado a serlo, los Estados que no son miembros también pueden acceder a la competencia de la CIJ siempre y cuando acepten su jurisdicción y las obligaciones de los estados miembros.

b) *Rationae materiae.*

Atiende a todas las controversias que le sean sometidas por los Estados parte y esto puede ser adquirido mediante:

- a. el compromiso de someter la controversia
- b. aceptación de la jurisdicción por tratados o convenciones
- c. clausula facultativa
- d. *forum prorrogatum* (formas implícitas de aceptar la jurisdicción)

Para Brotóns (2010, p.635) la competencia Contenciosa de la CIJ es aplicable primordialmente por razón de persona, pues en principio no existen controversias excluidas por razón de materia, al respecto de la primera manifiesta que todos los Estados pueden ser partes, sean o no miembros de la Organización de las Naciones Unidas siempre y cuando se sujeten a las disposiciones especiales establecidas.

En relación con la competencia consultiva de la CIJ cabe aclarar que la misma tiene una naturaleza distinta al rango contencioso, pues las consultas al tribunal no son una resolución directa sobre un litigio, sino un conjunto de pautas que aportan luz jurídica a los principios, interpretaciones o normas que pueden ser utilizadas en las actuaciones de las organizaciones internacionales, pero propiamente no son resoluciones a controversias internacionales, pues carecen de la calidad de cosa juzgada. Afirma Donoghue (2012) que en esta modalidad la CIJ aclara el derecho internacional. Las opiniones consultivas de la CIJ “son de modo general su participación en las actividades de la organización” (Corte Internacional de Justicia Rec.1950, citada en Diez de Velazco, 2013, p.1008).

Al respecto, de la Carta de las Naciones Unidas, artículo 96 se deriva que solo pueden solicitarse opiniones consultivas por medio de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad o bien, por alto funcionario de la organización que tenga autorización, de la solicitud de opinión quedan excluidos los particulares y los Estados, aunque estos últimos puedan emitir solicitudes a quienes si están facultados para pedir dictamen, en tal caso la CIJ emite su opinión al órgano autorizado para solicitarla, no al Estado (Diez de Velazco, 2013). Por ello, a solicitud de la Asamblea se hacen solicitudes que demandan opiniones consultivas dirigidas a la CIJ sobre Estados u Organizaciones (Seara, 1976, p.255)

Capítulo II Análisis del AII

2.1. Alcances del AII

2.1.1 Régimen interior

El AII es una figura ampliamente controvertida dentro de la legislación mexicana. Desde la creación de la LCT en 1992, se ha debatido la constitucionalidad, necesidad y alcances de los AII, así como el grado de compromiso que los mismos representan. En el derecho interno mexicano, la LCT se configura como norma federal, promulgada bajo las competencias implícitas del Congreso de la Unión (Treviño, 2007, p.78) y en consecuencia, subordinada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En materia, la LCT regula internamente la figura del Tratado Internacional (TI) y configura en la legislación al AII. Para Schiavon y Velázquez (2008, p.47) la LCT tuvo por propósito formal reglamentar el artículo 133 constitucional y en fondo, ajustar la legislación mexicana a las exigencias comerciales, específicamente al TLCAN. En contra sentido, algunos autores (Saldaña, 2019; Orozco, 2016 y Becerra 2017) han considerado a la LCT, no como reglamentaría al artículo 133 constitucional, sino contraria a éste y a la misma Constitución, toda vez que la norma suprema exige formalidades para generar acuerdos internacionales y contiene prohibiciones para los estados al respecto de la actividad internacional. Por lo anterior conviene estudiar la constitucionalidad del AII, para después entablar su trascendencia al interior del Estado mexicano.

2.1.1.1. Estudio constitucional.

Primeramente, es manifiesto que los AII no tienen existencia constitucional, dado que su configuración legislativa emana directamente de la LCT y aunque los AII también sean plasmados en las guías de la SRE, éstas sólo son observadas bajo régimen potestativo⁶. Al tenor de lo anterior, es considerado por López (1995, citado en Saldaña, 2019, p.901) que los AII carecen de fundamento constitucional, toda vez que la norma suprema no establece apartados de Derecho internacional que puedan ser celebrados por las dependencias u

⁶ Las guías son consideradas únicamente como pautas a seguir en el proceso de un AII, pero no cuentan con observancia normativa y por tanto no configuran normas de riguroso aspecto, son exclusivamente manuales que facilitan la labor de la SRE al momento de emitir dictámenes sobre la procedencia de los AII y registrarlos.

organismos descentralizados de los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, Orozco (2016, p.29) afirma que la CPEUM al no contemplar la figura del AII genera implicaciones trascendentales al entablar el carácter jurídico y alcance de los AII. Aunque el AII esté contemplado en la LCT y ésta satisfaga todos los requisitos contemplados en el proceso legislativo para ser aprobada, publicada y vigente, Orozco (2016) afirma que el AII carece de todo valor jurídico, porque rompe con la armonía constitucional, ello en consecuencia de invadir las atribuciones que le fueron concedidas al ejecutivo en materia de política exterior y trastocar la prohibición contenida en la Constitución, en el artículo 117, fracción I⁷. Pues la celebración de acuerdos prevista constitucionalmente es únicamente hacia los TI, existiendo una prohibición expresa a los estados de celebrar acuerdos internacionales (Becerra, 2017, p.10). En el mismo sentido, mantiene Saldaña (2019, p.904) que el AII contraviene a la Constitución por ser la vía en que la administración pública, federal, estatal o municipal celebra alianzas o coaliciones con otros estados o entidades extranjeras. En refuerzo de este posicionamiento enuncia Madero (2017, p.352) que el artículo 117 constitucional contiene un precepto prohibitivo que veda de toda personalidad jurídica internacional a los estados, por ser una facultad correspondiente exclusivamente al presidente y al Senado.

En contraposición, al respecto de las prohibiciones contempladas por el artículo 117 constitucional, Núñez (2017, pp.1975) afirma que en este artículo la prohibición de celebrar alianzas, tratados o coaliciones obra en virtud de una realidad histórica que, pese a figurar plasmada en una sola prohibición en realidad hace alusión a dos situaciones de derecho diferentes, primero entre estados mexicanos y secundariamente entre estados y potencias extranjeras, quienes por la misma inmersión histórica deberán entenderse como cualquier otro país. Para Núñez (2017, p.1976) la falta de criterios jurisprudenciales por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸ (SCJN) hace que la teleología de la prohibición

⁷ Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

⁸ Recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2018 resolvió la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 donde aparece por primera vez pronunciación sobre los AII en contraste con los artículos 76, 89, 117 y 133 constitucionales. Con base en el artículo 192 de la Ley de Amparo, la acción de inconstitucionalidad referida no configura jurisprudencia; sin embargo, constituye un precedente invaluable a considerar sobre el posicionamiento que tiene la máxima interprete de la constitución sobre la categoría y constitucionalidad de los AII en régimen interior. Este posicionamiento amerita ser abordado de forma amplia, por lo que se plasmar al finalizar la observación en Núñez.

apunte al entramado histórico de su existencia y consista en que los estados no pueden realizar acuerdos entre ellos para actuar en detrimento de la federación, por lo que el autor (a manera de ejemplo) estima posible que los estados realicen acuerdos sobre sus propios bienes, servicios y esfuerzos comunes en beneficio de sus poblaciones. Esto conlleva a aseverar, que desde su interpretación constitucional el artículo en estudio no prohíbe a los estados realizar toda clase de acuerdos, sino todos aquellos que asocien o unan a los estados bajo la lógica de atentar en contra del pacto federal, toda vez que cuando el constituyente plasma la prohibición puntual a los estados lo realizó en virtud del momento y contexto histórico. En lo que alude a la segunda limitación propuesta para los estados y las entidades extranjeras, Núñez (2017) señala que a partir de una interpretación restrictiva⁹ con una observación teleológica, la prohibición a los estados sobre la realización de convenios va en el sentido de comprometer la política exterior de la federación. Por lo anterior Núñez (2017) considera que los estados al realizar acuerdos con entidades extranjeras involucrarían la política exterior mexicana y apuntando a ello invadirían la competencia presidencial¹⁰ y del Senado¹¹ por lo que no está permitido constitucionalmente la celebración de acuerdos entre estados y entidades extranjeras

Por ende, del análisis expuesto en Núñez se resalta que la prohibición enmarcada en el artículo 117 de la CPEUM, tiene por finalidad evitar transgresiones al pacto federal, así como el cuidado de no comprometer la política exterior del Estado mexicano, al grado en que no toda clase de acuerdos o compromisos entablados entre estados configura la prohibición constitucional del artículo 117. Así como para el caso de los acuerdos surgidos entre estados y entidades extranjeras, la prohibición constitucional para el autor en cita no se actualiza al margen del artículo 117 constitucional, pues bajo la lógica anterior se dibuja la misma teleología prohibitiva entre los estados (atentar contra el pacto federal). En realidad, cuando Núñez afirma que estos acuerdos, compatibles a ser equiparados como AII, rebasan las competencias constitucionales conferidas a los estados no lo hace en alusión a las argumentaciones vertidas por Saldaña(2019); Becerra (2017); Madero (2017) y Orozco

⁹ Para Núñez, la interpretación teleológica es la adecuada a considerar toda vez que ante la ausencia de pronunciamiento de la máxima interprete constitucional (la Suprema Corte de Justicia de la Nación) debe realizarse un estudio entorno al contexto histórico que reviste el artículo.

¹⁰ Véase el artículo 89, fracción X constitucional

¹¹ Véase el artículo 76, fracción I constitucional

(2016) al respecto de considerar que el artículo 117 constitucional se los prohíbe, toda vez que para Núñez pueden existir acuerdos entre estados y entidades extranjeras que por su naturalidad se encuentren dentro de las facultades constitucionales conferidas en su favor y no operen en detrimento del pacto federal; sin embargo, de lo manifestado por Núñez, la prohibición aparece al tenor de que todo acuerdo entre estados y entidades extranjeras, sin importar su simplicidad o naturalidad, involucran innegablemente la política exterior del Estado mexicano, por lo que la inconstitucionalidad alegada de los AII no surge de la prohibición concreta del artículo 117 constitucional, sino en vista de la invasión competencial al margen constitucional sobre las facultades presidenciales (art.89, fr. X) y a las del Senado (art.76, fr. I) al respecto del tópico política exterior, quebrantando directamente con el precepto conocido como facultades residuales, enunciado en el artículo 124 constitucional, donde se señala que las facultades no conferidas expresamente a la federación están reservadas a los estados, estableciendo lo anterior por considerar que las facultades sobre la política exterior están reservadas en la CPEUM para el presidente y el Senado por lo que no pueden ser ejercidas por los estados. Ahora, conviene precisar lo que abarca en estricto sentido la política exterior, la cual para Rodríguez (2017) debe entenderse como todas las estrategias que realiza el estado para promover intereses, cumplir objetivos nacionales e interactuar con actores y sujetos en plano internacional (Rodríguez, 2017, p.1337) esta observación es importante pues aun y cuando Núñez (2017) señala que todo acuerdo entre estados y entidades extranjeras interfiere en la política exterior mexicana, surge una línea distintiva entre la actividad internacional del presidente y aquella que pudiera derivarse de los acuerdos de las dependencias u organismos descentralizados al celebrar AII, por lo que a la visión de Núñez (2017) puede añadirse el contexto sobre la evolución que ha enmarcado la política exterior mexicana, pues el autor al no haber penetrado en ella dejó de lado que a través del diseño de la política exterior mexicana, los AII antes que conducir e invadir las competencias del Ejecutivo y del Senado, en la práctica son una vía legal que la instrumentan. Paralelo a esto, afirma Schiavon y Velázquez (2008, p. 52) que ningún estado lleva una política exterior propia, pues de la LCT y demás leyes secundarias al tema, se establece exclusividad al Ejecutivo para la dirección de la política exterior y sólo se crean espacios de oportunidad para generar esquemas de cooperación en los AII. Lo anterior tiene un nexo directo con la realidad actual de la política exterior, pues según los medios informativos

(Chávez, 2019) con la llegada presidencial de Andrés Manuel López Obrador el modelo de política exterior retoma el eje de cooperación para el desarrollo; sin embargo, esta política exterior no es un entramado novedoso, en realidad es producto de una evolución, normativamente visible desde 1992 con la LCT y el TLCAN, pero con una gestación más antigua y profunda a su fecha de reconocimiento jurídico. En este sentido, la cooperación para el desarrollo ha implicado la internacionalización y participación de los Gobiernos locales, al grado en que la política exterior del Estado mexicano se ha enfocado en mantener vinculación exterior desde el ámbito local, invitando a: todos los líderes sociales, culturales, sector privado y múltiples órdenes de gobierno a materializar la acción internacional en política pública coherente (Suárez y Zapata, 2015, p.11). Por lo anterior es posible afirmar que, innegablemente los Estados no tienen facultades para diseñar o crear política exterior, pero cuando obran a través de AII en realidad no crean un diseño de política exterior nacional, sólo la instrumentan, porque los AII forman parte del diseño estructural de la misma, a la sazón de que el AII es una herramienta facilitadora de la política exterior que el Estado mexicano ha venido diseñando, aunque no por ello quede descartado que los Estados por medio de los AII puedan abusar y traspasar sus límites competenciales pues, tal y como enuncia Treviño (2007, p.87) la expresión de atribuciones propias que aparece en la definición de los AII en la LCT no es suficiente para impedir que el AII se refiera a materias de competencia legislativa toda vez que los campos de cooperación pueden ser propios de las diferentes dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal, más no exclusivos de ellas.

A su vez, la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumulados, estableció que la Constitución de la Ciudad de México artículo 20, numeral 2 (al establecer que puede realizar AII) no invade las competencias federales de política exterior contenidas en los artículos 89, fr. X y 76, fr. I. toda vez que la SCJN (pleno, 2018, pp. 151-152) señala que:

El numeral 2 establece esencialmente (i) que la ciudad promoverá su presencia en el mundo y su inserción en el sistema global y de redes de ciudades y gobiernos locales; (ii) que podrá establecer acuerdos de cooperación técnica – respecto de los que ya se demostró está facultada a suscribir–, y (iii) que

asumirá su corresponsabilidad en la solución de los problemas de la humanidad y aclara que lo hará bajo los principios que rigen la política exterior. La simple lectura de esa norma evidencia que el Constituyente no otorgó a las autoridades de la Ciudad de México la facultad de crear, constituir o dirigir una política exterior propia. Por el contrario, estimamos que al disponer que actuará bajo los principios que rigen la política exterior, 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. Misma consideración merece la facultad de mantener 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 en el territorio de la Ciudad de México respecto de la que, contrario a lo aducido por la Procuraduría, no se advierte que exista un mandato de crear una política exterior respecto de tales sujetos, sino que únicamente se estableció la necesidad de mantener relaciones amistosas en su ámbito de competencia. (...) por tanto, se reconoce la validez constitucional del artículo 20, numerales 2, 7 y 10, de la Constitución de la Ciudad de México (...)

En definitiva, la SCJN (pleno, 2018) a través de un estudio pertinente a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, expresa un primer posicionamiento al respecto de los AII, específicamente al entrar en estudio del artículo 20, numeral 2, establece que los acuerdos de cooperación técnica¹², es decir los AII no generan un diseño distinto de política exterior al establecido por el presidente con aprobación del Senado. De acuerdo con la SCJN (pleno, 2018) las actuaciones que en este sentido provengan de las autoridades capitalinas no crean, diseñan o construyen una nueva política exterior propia, siempre y cuando actúen en respeto del diseño presidencial de la misma, de ahí que de la argumentación vertida por la máxima interprete constitucional sea posible inferir que los AII cuando se apegan a las directrices contenidas en la LCT al respecto de personas, materias, formas y requisitos (que deben contar con un visto bueno de la SRE) constituyen actuaciones amistosas

¹² La SCJN hace referencia a que estos acuerdos técnicos referidos en la Constitución de la Ciudad de México son precisamente los nombrados por la LCT como AII.

que responden a la necesidad global de un relacionamiento internacional dinámico y respetuoso de la CPEUM. Como resultado a la observación de la SCJN (pleno 2018) es claro que los AII no otorgan facultades a las dependencias u organismos descentralizados para construir política exterior propia, sino para generar la armonía anteriormente mencionada por Suarez y Zapata (2015) creando un relacionamiento al margen de su propia competencia constitucional sin trastocar las facultades federales. Por tanto, la SCJN (pleno, 2018) llega a considerar que los AII desde la interpretación constitucional son armónicamente compatibles con los artículos: 76, fr. I, 89, fr. X y 124 constitucionales. Expresa la SCJN (pleno, 2018) que el AII es respetuoso del artículo 124 constitucional pues: considerar que la competencia reservada al presidente y al senado, sobre la Celebración de TI es un impedimento para que los Estados a través de sus dependencias u organismos descentralizados (mediante la figura del AII) configuren acuerdos ya sean cooperativos o de carácter técnico (AII), sería tanto como desconocer que México está insertado en un mundo globalizado (SCJN, 2018, p.150). Este argumento de la SCJN (pleno, 2018) deja en claro que ante el dinamismo internacional de la globalización el legislador ha creado, mediante los AII una figura que en miras de respeto constitucional permita al país concretar desde el entramado jurídico la inserción en un mundo global, para Becerra (2017) la sola observancia al artículo 133 constitucional, dibuja un panorama insuficiente de inserción del derecho mexicano en la globalización al grado en que la SCJN mediante criterios interpretativos ha desdibujado la tradición kelseniana. Esta postura permite observar que la CPEUM podría no haber tenido un diseño adecuado para la recepción del derecho internacional y los fenómenos globales, aunque quizá la apertura interpretativa que se menciona al respecto de la SCJN, haya incluso trazado jurídicamente un panorama más amplio con mira a apuntalar las bases de un entramado de relacionamiento local-internacional, pues para Añorve (2019, p.11); Schiavon, J. y Velázquez R. (2008, p. 48) el AII es el sustento jurídico o base legal de la paradiplomacia.

Al considerar y reiterar que la SCJN es por excelencia la máxima interprete constitucional y que no existe además de la acción de inconstitucionalidad citada, algún otro criterio en donde la SCJN se exprese al respecto del AII, es contundente que pese a las consideraciones doctrinarias invocadas con anterioridad, al respecto de la inconstitucionalidad alegada por autores como: Saldaña (2019); Becerra (2017) y Orozco (2016), la figura del AII desde la interpretación máxima constitucional no es (por generalidad) inconstitucional, aunque

conforme al señalamiento de Treviño (2007) puede llegar a serlo cuando está no cumpla con lo estipulado en la LCT. Al grado en que los AII ameritan un estudio individualizado al momento de divisar propiamente si se ha cumplido o no con las exigencias de la LCT, esto para no obrar en detrimento de la delgada línea constitucional que separa a los AII de la armonía a la contravención legal.

Visto lo anterior, es valido expresar que los AII tienen valor jurídico en el régimen interno del derecho mexicano. El valor del AII es para la SCJN, la LCT y la SRE diverso al de los TI debido a la diferenciación enmarcada en la siguiente definición de la LCT.

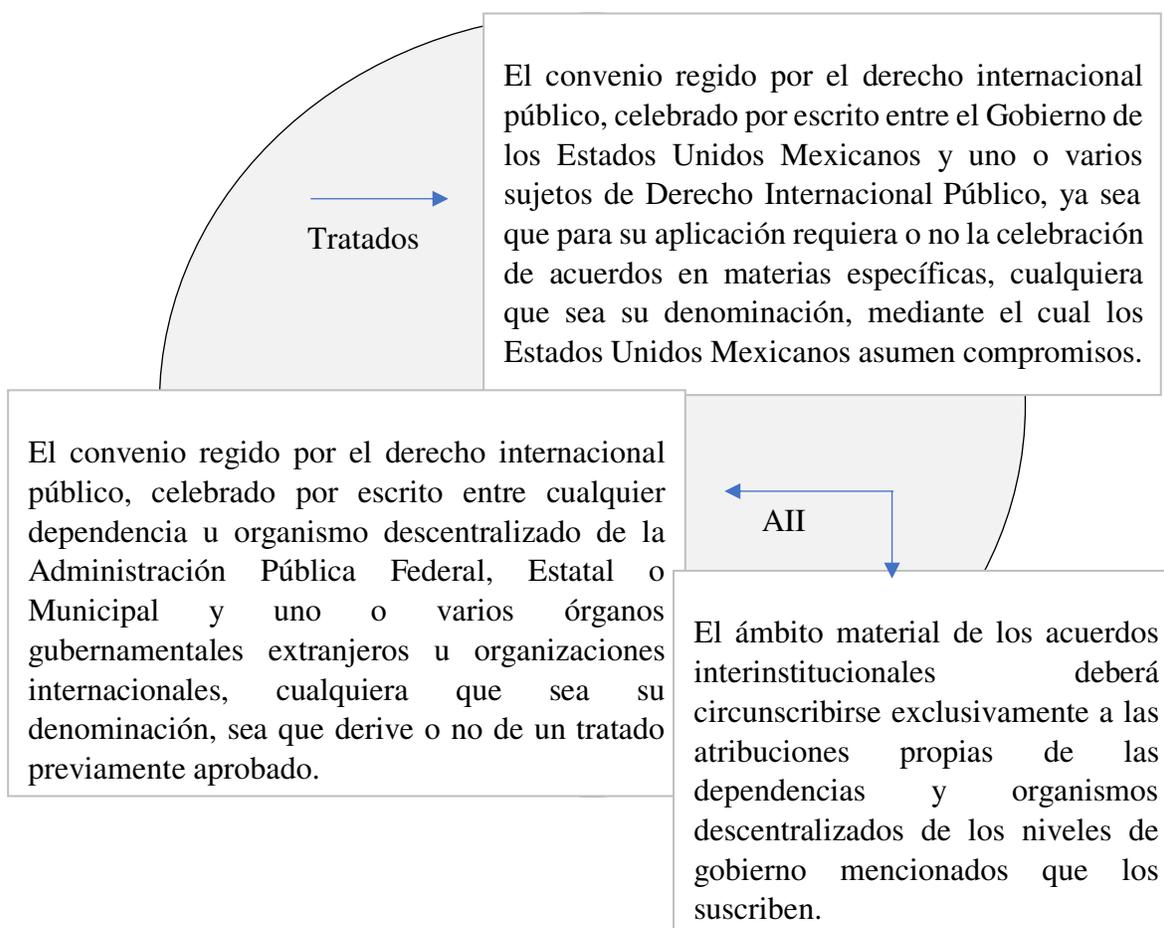


Figura 2 Definición de Tratado y AII. Fuente: Elaboración propia, con base en la LCT, (1992, artículo 2, fr. II)

En contrapartida, Saldaña (2019) afirma que cuando la LCT define el concepto de tratado con palabras diferentes a las utilizadas en la Convención de Viena, genera problemas interpretativos que emergen cuando existe una controversia internacional, en especial

atribuye que al ampliar la LCT la terminología de convenio genera un espectro más amplio toda vez que alude a que su aplicación no requiera la celebración de acuerdos en materias específicas (Saldaña, 2019, pp.899-900). Al grado en que para Saldaña (2019) y Orozco (2016) los efectos que puedan tener los AII no derivaran del nombre que lleven, sino de las características intrínsecas que aportan relevancia a su estudio, es decir, las formalidades señaladas constitucionalmente en el artículo 133. Bajo la óptica anterior, Saldaña (2019, p.898) delibera que los AII tienen la misma calidad que un TI por entrar bajo la categoría de convenio en la expresión más amplia, lógica que desde su posicionamiento lleva a interpretar que en estudio de sus características intrínsecas los AII al no revestir el tratamiento formal del artículo 133 constitucional carecen de observancia en el sistema jurídico mexicano como acuerdos políticos, algo semejante a lo que plantea Orozco (2016, p.45) quien especifica que aun y entrando en la categoría de convenio marcado por la Convención de Viena¹³, deben existir dos criterios de representación¹⁴ que no satisfacen los Estados. Inclusive (Orozco, 2016) considera que contrario a lo enunciado por la LCT los AII no tienen posibilidad de generar ningún espectro u obligación internacional y mucho menos local, pues los organismos descentralizados y las dependencias bajo ningún sentido jurídico configuran subjetividad internacional (Orozco, 2008, p.44) y tampoco en derecho interno son capaces de generar obligación, pues aun y cuando pretenden en esencia ser TI regidos por Derecho internacional tal y como lo reconoce la LCT, los AII no están incorporados en el artículo 133 constitucional y por ello tampoco en el sistema jurídico mexicano (Orozco, 2016, p.43).

Antagónicamente a esta observación la SCJN (pleno, 2018) y la SRE¹⁵ plantean que la LCT plasma una diferenciación sobre lo que debe entenderse por cada figura, así como los requisitos para su suscripción, el contenido, los sujetos que intervienen y la trascendencia de cada instrumento en la legislación mexicana, por lo que el TI y los AII no son figuras idénticas, ni tienen las mismas consecuencias jurídicas internas, motivo por el cual la figura del AII no estaría obligada a satisfacer los requisitos expresados constitucionalmente en el artículo 133, pues para la SCJN (pleno, 2018) y la SRE (2012) no son TI. Para visibilizar las

¹³ El debate específico sobre la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y la definición que otorga al TI, será abordada en la sección “régimen exterior” por lo que de momento sólo se enuncia, más no se aborda.

¹⁴ Representación expresa y tácita (Sáenz, 2001 citada en Orozco, 2016; p.45)

¹⁵ Véase: Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados

diferencias a las que se refiere este posicionamiento se plasman en las siguientes tablas los criterios distintivos de la LCT y la Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados (GCTIAII).

Tabla 3

Diferencias entre el AII y el TI, según la LCT

AII	Tratado
Celebrado por cualquier dependencia u organismo descentralizado.	Celebrado por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
Con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.	Con uno o varios sujetos de Derecho internacional público.
El ámbito material versa exclusivamente en las atribuciones de la dependencia u organismo.	Mediante ellos asume compromisos el Estado mexicano.

Fuente: Elaboración propia, con base en la LCT (1992)

Tabla 4

Diferencias entre el AII y el TI según la GCTIAII

	AII	Tratado
Materia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia conforme a la legislación vigente, ya sea en ley o tratado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Competencia del Poder Legislativo Federal 2. Puede ser impugnada ante el Poder Judicial
Obligación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Obligaciones financieras que puedan ser cubiertas por presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que suscribe. 2. Exclusivamente vinculantes a la dependencia u organismo suscriptor 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Obligaciones financieras que comprenden el crédito nacional
Esfera jurídica	<ol style="list-style-type: none"> 1. No modifica legislación existente, no afecta la esfera jurídica de las personas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Afecta el territorio nacional y la esfera jurídica de los individuos. 2. Amplía o modifica legislación existente. 3. Involucra a la Nación como un todo

Fuente: Elaboración propia, con base en GCTIAII (s.f.)

Ante esto, la SCJN (pleno, 2018) refiere que existen dos categorías de convenios y compromisos en ámbito internacional, los TI y los AII, los últimos encuentran fundamento en la complejidad y dinamismo internacional del mundo globalizado, por lo que el legislador los reguló como pactos y acuerdos que no vinculan, ni comprometen a México, motivo por el cual detalla sus características a satisfacer considerando diferenciadamente lo sujetos que los realizan, la forma en que los celebran, las materias a circunscribir y los requisitos para su autorización (SCJN pleno, 2018, pp.148-149). En resultado, la SCJN (pleno, 2018) considera que los Estados pueden precisamente suscribir AII porque éstos, no son lo mismo que un TI (p.149). De esta forma en el régimen interno, la SCJN y la SRE apelan a que los compromisos que pueden instaurarse mediante AII son exclusivos en obligaciones, facultades y presupuesto para quienes los suscriben.

Ahora, un panorama más amplio de los alcances de los AII en derecho interno, se configura con base en los artículos 8 y 11 de la LCT, donde se señala que las resoluciones entabladas por los mecanismos de solución de controversias internacionales son vinculantes en el sistema judicial mexicano, toda vez que el artículo 8¹⁶ de la LCT faculta a las partes tanto de los tratados como de los AII (sin diferenciación) a no agotar instancias de derecho interno y acudir a los mecanismos de resolución de controversias internacionales. En comentario Treviño (2007) articula que la teleología de este precepto normativo refleja “trato conforme al principio de reciprocidad internacional; asegura garantía de audiencia para las partes, así como el debido ejercicio de sus defensas y certifica imparcialidad en la composición de los órganos de decisión” (p.85) ello conforme a las necesidades históricas que el mismo autor en comentario enuncia y que desde la LCT toca al sistema de justicia mexicano. Si bien Orozco (2016) expresa que las resoluciones enunciadas no tienen observancia normativa por carecer de aprobación del senado y las formalidades constitucionales del artículo 133. La disposición normativa del artículo 11 de la LCT, impacta a al sistema judicial mexicano, pero no desde configurar el carácter de ley que deduce Orozco (2016) pues el artículo 11 al expresar:

¹⁶ Artículo 8: Cualquier tratado o acuerdo interinstitucional que contenga mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado la Federación, o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeras u organizaciones internacionales, deberá: I.- Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional; II.- Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas; y III.- Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad.

Artículo 11: Las sentencias, laudos arbitrales y demás resoluciones jurisdiccionales derivados de la aplicación de los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a que se refiere el artículo 8o., tendrán eficacia y serán reconocidos en la República, y podrán utilizarse como prueba en los casos de nacionales que se encuentren en la misma situación jurídica, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y los tratados aplicables (LCT,1992).

A su vista y a falta de todo pronunciamiento de la SCJN, se observa que la LCT no atribuye régimen de ley a estas resoluciones. Se entreve que el reconocimiento atribuido a las sentencias versa en la misma invocación contenida en el Código Federal de Procedimientos Civiles (Treviño, 2007). Por lo que podría establecerse que esas resoluciones internacionales, configuran causas probatorias para los particulares y sentencias extranjeras con capacidad de ser ejecutadas en territorio nacional, resultando lo anterior armónico a lo establecido en el Código en cita, artículos: 79¹⁷, 86 bis¹⁸, 93 frs II y III¹⁹, 132²⁰, 569²¹, 546²², 557²³, Capítulo

¹⁷ ARTICULO 79.- Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

¹⁸ ARTICULO 86 Bis. - El tribunal aplicará el derecho extranjero tal como lo harían los jueces o tribunales del Estado cuyo derecho resultare aplicable, sin perjuicio de que las partes puedan alegar la existencia y contenido del derecho extranjero. Para informarse del texto, vigencia, sentido y alcance del derecho extranjero, el tribunal podrá valerse de informes oficiales al respecto, los que podrá solicitar al Servicio Exterior Mexicano, así como disponer y admitir las diligencias probatorias que considere necesarias o que ofrezcan las partes.

¹⁹ARTICULO 93.- La ley reconoce como medios de prueba: II.- Los documentos públicos; III.- Los documentos privados

²⁰ ARTICULO 132.- De la traducción de los documentos que se presenten en idioma extranjero, se mandará dar vista a la parte contraria, para que, dentro de tres días, manifieste si está conforme. Si lo estuviere o no contestare la vista, se pasará por la traducción; en caso contrario, el tribunal nombrará traductor.

²¹ ARTICULO 569.- Las sentencias, los laudos arbitrales privados de carácter no comercial y demás resoluciones jurisdiccionales extranjeros tendrán eficacia y serán reconocidos en la República en todo lo que no sea contrario al orden público interno en los términos de este código y demás leyes aplicables, salvo lo dispuesto por los tratados y convenciones de los que México sea parte. Tratándose de sentencias, laudos o resoluciones jurisdiccionales que sólo vayan a utilizarse como prueba ante tribunales mexicanos, será suficiente que los mismos llenen los requisitos necesarios para ser considerados como auténticos. Los efectos que las sentencias, laudos arbitrales privados de carácter no comercial y resoluciones jurisdiccionales extranjeros produzcan en el territorio nacional, estarán regidos por lo dispuesto en el Código Civil, por este código y demás leyes aplicables.

²² ARTICULO 546.- Para que hagan fe en la República los documentos públicos extranjeros, deberán presentarse legalizados por las autoridades consulares mexicanas competentes conforme a las leyes aplicables. Los que fueren transmitidos internacionalmente por conducto oficial para surtir efectos legales, no requerirán de legalización.

²³ ARTICULO 557.- Las notificaciones, citaciones y emplazamientos a las dependencias de la Federación y de las Entidades Federativas, provenientes del extranjero se harán por conducto de las autoridades federales que resulten competentes por razón del domicilio de aquéllas

V competencia de Ejecución de Sentencias, 570²⁴, 571²⁵, 573²⁶, 574²⁷, 575²⁸, 576²⁹, 577³⁰ y todos aquellos artículos del Código en cita que pudieran resultar vinculantes, pues incluso sin resultar necesario el artículo 11 de la LCT, la legislación civil federal considera que las sentencias, laudos o resoluciones derivadas de la resolución de una controversia internacional son en sí mismo elementos probatorios, clasificados como documentales y según el Código en comento pueden ser ofrecidos, aceptados, desahogados y valorados en cualquier juicio. Así como toda resolución emitida por autoridad extranjera que siga las pautas establecidas por el Código en cita, puede ser reconocida en territorio mexicano, hasta el grado de ser ejecutada por autoridades mexicanas, todo lo anterior sin necesidad de que la resolución emitida en una controversia internacional tenga, necesariamente que configurar ley para poder ser observada en el sistema judicial mexicano.

A partir de esto, podría afirmarse que en régimen de derecho interno los AII instauran derechos y obligaciones para las entidades suscriptoras pues como ya se ha señalado anteriormente por Orozco (2016) los AII no configuran leyes y bajo la observación de Treviño (2007) tampoco se ha pretendido que esa sea su finalidad. Al respecto de los particulares, las resoluciones emitidas en los mecanismos de resolución de controversias

²⁴ ARTICULO 570.- Las sentencias, laudos arbitrales privados de carácter no comercial y resoluciones jurisdiccionales extranjeros se cumplirán coactivamente en la República, mediante homologación en los términos de este código y demás leyes aplicables, salvo lo dispuesto por los tratados y convenciones de los que México sea parte.

²⁵ ARTICULO 571.- Las sentencias, laudos arbitrales privados de carácter no comercial y resoluciones jurisdiccionales dictados en el extranjero, podrán tener fuerza de ejecución si cumplen con las siguientes condiciones: (..)

²⁶ ARTICULO 573.- Es tribunal competente para ejecutar una sentencia, laudo o resolución jurisdiccional proveniente del extranjero, el del domicilio del ejecutado, o en su defecto, el de la ubicación de sus bienes en la República.

²⁷ ARTICULO 574.- El incidente de homologación de sentencia, laudo o resolución extranjera se abrirá con citación personal al ejecutante y al ejecutado, a quienes se concederá término individual de nueve días hábiles para exponer defensas y para ejercitar los derechos que les correspondieren; y en el caso de que ofrecieren pruebas que fueren pertinentes, se fijará fecha para recibir las que fueren admitidas, cuya preparación correrá exclusivamente a cargo del oferente salvo razón fundada. En todos los casos se dará intervención al Ministerio Público para que ejercite los derechos que le correspondiere. La resolución que se dicte será apelable en ambos efectos si se denegare la ejecución, y en el efecto devolutivo si se concediere

²⁸ ARTICULO 575.- Ni el Tribunal de primera instancia ni el de apelación podrán examinar ni decidir sobre la justicia o injusticia del fallo, ni sobre las motivaciones o fundamentos de hecho o de derecho en que se apoye, limitándose a examinar su autenticidad y si deba o no ejecutarse conforme a lo previsto en el derecho nacional.

²⁹ ARTICULO 576.- Todas las cuestiones relativas a embargo, secuestro, depositaría, avalúo, remate y demás relacionadas con la liquidación y ejecución coactiva de sentencia dictada por tribunal extranjero, serán resueltas por el tribunal de la homologación.

³⁰ ARTICULO 577.- Si una sentencia, laudo o resolución jurisdiccional extranjera no pudiera tener eficacia en su totalidad, el tribunal podrá admitir su eficacia parcial a petición de parte interesada.

internacionales tienen valor en el sistema judicial mexicano, no como leyes, pero sí como posibles elementos probatorios y siempre que sigan los lineamientos contenidos en el Código Federal de Procedimientos Civiles tendrán reconocimiento en la República mexicana, garantizando así su observancia al interior del país mediante las facultades y requisitos que se señalan en la Ley Civil Federal.

Es por lo todo lo anterior que los AII al determinarse que no son inconstitucionales llegan a configurar valor jurídico en régimen interior, valor que debe ajustarse a la situación y sentido concreto de cada caso de estudio, así como también el reconocimiento jurídico en régimen interior a todas aquellas resoluciones emitidas en controversias internacionales, pues bajo la observancia de la Ley Civil Federal son fuente probatoria en el Derecho mexicano, tienen reconocimiento en el interior del país y pueden llegar a ser ejecutadas por autoridades mexicanas.

Resumiendo lo planteado, en régimen interno:

1. La LCT no es inconstitucional y la figura del AII tampoco lo es mientras siga los lineamientos establecidos en la LCT
2. El AII tiene valor jurídico y configura derechos y obligaciones al margen del acuerdo político con las limitaciones que la LCT le ha impuesto
3. No se invaden las competencias constitucionales enmarcadas en los artículos: 133, 124, 117 fr. I, 89 fr. X y 76 fr. I
4. Los AII son un instrumento de la política exterior mexicana instaurada por el Presidente con aprobación del Senado, no una política exterior distinta o propia que diseñen las entidades federativas
5. Los AII no son ley, pero las sentencias, laudos y resoluciones que se deriven de los mecanismos de solución de controversias internacionales serán de observancia en la República mexicana bajo las prerrogativas del Código Federal de Procedimientos Civiles.

2.1.2. Régimen exterior

Primeramente, los alcances del Derecho internacional y el Derecho nacional son distintos, afirman Gutiérrez, Moncayo y Vinuesa (1977, p.20) que esta diferenciación obedece predominantemente a la serie de peculiaridades que distinguen al Derecho internacional de los distintos Derechos nacionales. Aclarado lo anterior, es preciso identificar que los AII al poseer proyección exterior configuran alcances disímiles a aquellos existentes en el derecho interno mexicano. Para autores como Saldaña (2019) y Treviño (2007) lo anterior cobra vital importancia, manifiestan que desde la visión del Derecho internacional, los AII conforman un alcance exterior equivalente al de los TI, pues en la esfera jurídica internacional los AII son observados bajo la regulación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (CVDT). El razonamiento de Saldaña y Treviño, al respecto de vetar en cierto grado al Derecho mexicano de su argumentación se debe a uno de los principios generales de Derecho Internacional conocido como: “la primacía del tratado respecto del derecho interno”³¹, enunciación que adquiere respaldo al contexto de que la CVDT fue firmada el 23 de mayo de 1969 y aprobada por el Senado el 25 de septiembre de 1974, entrando en vigor el 27 de enero de 1980 (Gómez-Robledo, 2008, p.172) por lo que resultó vinculante para México, antes de que el legislador emitiera la LCT en 1992. En estudio del régimen externo, se advierte nuevamente el debate al respecto de si los AII configuran o no las mismas consecuencias jurídicas que los TI; sin embargo, en esta ocasión la argumentación entablada por Treviño (2007) es preponderantemente dirigida a establecer como desde el Derecho internacional el AII rompe con la subcategoría de instrumento internacional que le fue otorgada en la LCT para proyectarse como vinculante en el entramado del Derecho internacional. Los autores en defensa de este postulado (Saldaña, 2019 y Treviño, 2007) invocan que, desde la perspectiva normativa internacional, la CVDT lejos de toda doctrina es quien define lo que todos los Estados (participantes de la misma) han de entender por la definición de TI, así como de los pilares normativos que deberán estar en mira ante cualquier circunstancia que involucre TI.

³¹ Este principio general de Derecho internacional fue compilado por la CVDT en su artículo 27 que a la letra dice: Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

2.1.2.1. Tratado internacional.

El Estado mexicano, al ratificar la CVDT afirmó que: “Se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular” (CVDT, 1996, art.2 a)

Por lo que Saldaña (2019, p. 903) considera que la CVDT al señalar la definición de TI, estipula lo que por ello debe entenderse, sin importar la denominación que utilice el Derecho interno mexicano, pues ante el Derecho internacional la definición que resulta válida es la plasmada en la CVDT. La apreciación anterior, crea un escenario independiente de las limitaciones o condiciones que se dibujan en la definición enunciada por la LCT sobre el TI, generando incertidumbre al respecto de los elementos que dibujaban contraste entre el TI y los AII, pues como se mencionó previamente, Saldaña (2019, p.898) afirma que con las palabras utilizadas en la CVDT al respecto de la terminología del convenio, el efecto jurídico de los AII abarca la expresión más amplia de interpretación, entrando en la categoría de TI prevista en la CVTD. A su vez, Treviño (2007, p.81) considera que la definición de TI otorgada en la LCT es sólo una adaptación de lo estipulado en la CVDT. También explica que la CVDT al rechazar la propuesta de la Unión Soviética al respecto de otorgar a las provincias el derecho de celebrar TI, no significa que la CVDT rechace los TI celebrados por provincias, en realidad esta negativa se refiere al respeto que la misma CVDT tiene hacia el régimen interior de los Estados sobre autorizar o no a sus provincias para celebrarlos (Treviño, 2007, p.92). Apreciaciones por las que se infiere que los efectos internacionales del AII en derecho internacional podrían rebasar los derechos y obligaciones de las dependencias u organismos descentralizados que los celebran, para vincular compromisos al propio Estado mexicano, dado que en mira internacional, los efectos jurídicos de los acuerdos internacionales celebrados por los regímenes locales podrían ser vistos como decisiones autorizadas en ley por el Estado mexicano y válidas para el Derecho internacional, toda vez que la CVDT no prohíbe ni disminuye la validez a los TI celebrados por entidades federativas. En el mismo sentido se pronuncia Gómez-Robledo (2008, p.191) al afirmar que “cualquier acuerdo regido por el derecho internacional público, que se celebre con otro

Estado soberano, debe considerarse como una obligación internacional asumida por México (...) como nación”.

Aceptar el argumento de estos autores, tiene efectos jurídicos diversos en el ámbito internacional y en el doméstico. Respecto del primero simbolizan que no existe diferencia de plano entre los AII y los TI, pues la CVDT no estipula categorías disminuidas de tratados o grados de obligaciones cuando las entidades federativas puedan convenirlos, motivación que se refuerza bajo la concepción expresada por la CVDT al agrupar a todos aquellos instrumentos que sin importar su denominación contengan la esencia del TI. Al tenor de que la CVDT no configura una motivación excluyente de esencia internacional para los AII por ello, los autores (Saldaña, 2019; Gómez-Robledo, 2008 y Treviño 2007) que equiparan igualdad entre los AII y los TI acuerdan que no existen elementos internacionales para concluir que los AII no vinculan en obligaciones a México, esto no sólo por la nula diferenciación que existe entre ambos instrumentos, sino porque paralelamente a este razonamiento podría apreciarse que cuando los Estados extranjeros convienen de buena fe con las dependencias mexicanas, no lo hacen con la convicción de firmar un documento privado o con determinado grado de carencia en valor internacional, precisamente firman bajo la buena fe de crear compromisos internacionales cuya regulación y efecto quedará a la vista del derecho internacional y no en la posible oscuridad de un derecho nacional que les resulte desconocido. En palabras de Gómez-Robledo (2008, p.194) todo Estado es obligado a respetar con buena fe, no sólo la letra sino el espíritu del acuerdo que firmó, bajo el sentido de que todo incumplimiento de obligaciones genera responsabilidad internacional. Podría considerarse que la responsabilidad eludida no es limitativa a las dependencias que firman el acuerdo, pues muchas de las dependencias y organismos descentralizados que firman AII son parte del gobierno mexicano y para Saldaña (2019, p.904): “El gobierno es representante del Estado y sus actos comprometen al Estado. El derecho internacional público regula relaciones entre Estados, en consecuencia, en una controversia la contraparte podría argumentar que un Acuerdo Interinstitucional si obliga al Estado mexicano”.

En otro orden de ideas, diversos autores (Becerra 2017 y Orozco 2016) identifican que la calidad o no de un TI no se deriva de la denominación con la que éstos sean nombrados, pues el grado de TI se determina con apego a las características del instrumento y el cause formal

con el que fueron concebidos, para ellos la formalidad es un elemento esencial a considerarse y en tal medida primará versus el fondo o voluntad contenida en el instrumento. Sobreponer el proceso y formalidad antes que el fondo y voluntad contenida en el instrumento no es un elemento contemplado en la definición de TI vertida en la CVDT; Sin embargo, es un elemento constante en la doctrina internacional, específicamente de aquella que deriva del estadio clásico del Derecho internacional³² y sigue conservando paradigmas con alto formalismo jurídico. En contrapeso y como se ha señalado por diversos autores (García, 1993; Russell, 2010; González, 2015) en el capítulo anterior, la realidad global, así como el poder se han antepuesto al formalismo jurídico. Aunque la flexibilidad observada en la CVDT en realidad responde al respeto (Gómez-Robledo, 2008) e incorporación (Godio, 2016) que la convención quiso generar a las diversas normas de Derecho consuetudinario³³ entre los Estados al momento de celebrar TI.

Ahora, sobre la observación procesal que debe requerirse para configurar un TI y con la que debería concordar un AII para ser considerado TI (según Becerra, 2017 y Orozco, 2016) se menciona que para Orozco (2016, p.43) “el análisis de los AII desde la perspectiva del Derecho internacional debe estructurarse a partir de dos criterios puntuales: el subjetivo y el sustantivo”. La perspectiva del autor en cita se dirige a estudiar si los sujetos mexicanos que firman AII tienen subjetividad internacional y son capaces de expresar voluntad nacional, desde la doctrina del Derecho internacional y las facultades de representación del Estado mexicano, tanto a nivel internacional como desde la visión de la CPEUM. Con el enfoque de Gutiérrez y Cervell (2012, citados en Orozco, 2016, p. 44) se dilucida que todo sistema jurídico otorga un grado de subjetividad a sus personas o entidades internas para realizar actos en nombre del Estado configurándose como titulares en normas y derechos mediante alguno de los siguientes cuatro elementos: 1) *ius contrahendi*³⁴, 2) *ius legationis*³⁵ 3) acceso a procedimientos solucionadores de conflictos y 4) incurrir en responsabilidad internacional.

³² Véase a autores como Hans Kelsen, Charles Rousseau, Francisco Suárez y Hugo Grocio entre otros clásicos, quienes consideran que el Derecho internacional sólo surge entre Estados.

³³ El respeto al Derecho Consuetudinario como fuente normativa de Derecho internacional, se refleja en la CVDT, específicamente en la última declaración contenida que a la letra reza: “Afirmando que las normas de derecho internacional consuetudinario continuarán rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones de la presentes Convención”

³⁴ “conclusión de tratados”

³⁵ “representación internacional”

Advierte Orozco (2016) que a las dependencias y organismos descentralizados les faltan conforme a Derecho internacional todos los elementos por lo que no generan posibilidad de incurrir en responsabilidad internacional (Orozco, 2016, p.44). Orozco (2016, pp.44-45) fundamenta su conclusión de la siguiente manera:

Razón por la cual estas dependencias y organismos descentralizados no pueden ser considerados **–en algún sentido jurídico–** como sujetos de DI en los términos que Julio A. Barberis apunta: Determinar si una provincia, un cantón o un Land es sujeto de derecho de gentes equivale a precisar si existen casos en que las obligaciones o sus derechos en el plano internacional son distintos de los que en última instancia, es titular el Estado federal. Si esta diferencia existe, el Estado miembro es sujeto de derecho internacional. Si por el contrario, los derechos y las obligaciones del Estado miembro son en todo caso derechos y obligaciones del Estado federal, aquel es sólo un órgano de este último (...) [las negritas no son de origen]

Consideración en la que Orozco (2016) asienta reiteradamente la idea de que los organismos y dependencias descentralizadas que firman AII no pueden ser considerados sujetos de Derecho internacional primeramente, por no reunir los elementos que se requieren para configurar algún grado de subjetividad jurídica y secundariamente, porque no pueden fincar responsabilidad internacional toda vez que esa es una facultad reservada a la federación que los Estados aunque intenten invadir con la firma de los AII, no logran concretarlo por carecer de validez en el Derecho internacional, lógica que le conduce a perpetuar su argumentación al respecto de que los AII no producen efectos jurídicos y mucho menos configuran los alcances de un TI, pues al no poseer subjetividad internacional no son jurídicamente sujetos del Derecho internacional, por lo que sus actuaciones en esta esfera jurídica en ningún sentido pueden expresar la voluntad del Estado mexicano para obligarse al grado de un TI o configurar responsabilidad internacional para el país. Esta línea argumentativa la refuerza Orozco (2016) con la cita a la visión de Barberis, autor que determina desde la visión jurídica en que circunstancias pueden los Estados que pertenecen a una federación lograr subjetividad internacional, resultando contundente para Orozco (2016) que las obligaciones o derechos que presentan los Estados nacionales al firmar AII son iguales en plano internacional a

aquellos que tiene la federación; Sin embargo, lo anterior conduce a una conclusión que salta a la vista por incompatibilidad lógica, pues Orozco (2016, p.44) asevera que a los Estados no se les han concedido los elementos de *ius contrahendi*, *ius legationis*, acceso a la solución de controversias internacionales del Derecho internacional, así como tampoco pueden los Estados nacionales a través de los AII generar obligaciones que deriven en responsabilidad internacional para el país. La incompatibilidad referida se configura bajo dos perspectivas: a) en forma: el afirmar que las obligaciones o derechos de los Estados son iguales a los de la Federación en ámbito internacional y b) en fondo: afirmar que los órganos del Estado están exentos de generar responsabilidad internacional.

Sobre el inciso a): Orozco (2016, p.44) menciona cuatro elementos, que tienen o deben poseer en algún grado, aquellos que son sujetos de Derecho internacional, tres de estos elementos son derechos reconocidos por la comunidad internacional (*ius contrahendi*, *ius legationis* y el acceso a la solución de controversias internacionales del Derecho internacional) mientras que el cuarto configura un entramado que llega a considerarse una obligación, dado que todo Estado que incurra en ella, tiene una carga de reparación ante el Derecho internacional.

La discrepancia lógica aparece cuando Orozco (2016, p.44) niega que las entidades federativas tengan siquiera alguno de esos elementos, para después concluir que en plano internacional los derechos u obligaciones de la federación y sus entidades son iguales, cuando trazó una línea argumentativa que destruyó toda posibilidad interna y externa para concedérselos. Aun y si ello lo basara en invasión competencial interna, estaría afirmando que en plano exterior las entidades federativas tienen derechos u obligaciones internacionales a consecuencia de los elementos que el autor les negó.

Para su estudio, se realiza una observación formal, en donde los valores empleados configuran lo siguiente:

X = Estado

Y = Sujeto de Derecho internacional

B = Federación

Z = Mecanismos de solución de Controversias internacionales

U = Responsabilidad internacional

Regla de Barberis:

X es Y si sus obligaciones o derechos internacionales **no son** iguales a los de B.
Las obligaciones o derechos internacionales de X **son** iguales a los de B.

Luego entonces, X no es Y

A contrario sensu

Las obligaciones o derechos internacionales de X **no son** iguales a los de B.

Luego entonces, X es Y

Si X es Y:

Las obligaciones o derechos internacionales de X **no son** iguales a las de B.

Argumentación de Orozco (2016)

X no tiene derecho de acceder a Z
X no tiene ius contrahendi
X no tiene ius legationis
Derechos internacionales de X

B tiene derecho de acceder a Z
B tiene ius contrahendi
B tiene ius legationis
Derechos internacionales de B

Los derechos internacionales de X no son iguales a los de B

X no obliga a U



B obliga a U

Las obligaciones internacionales de X no son iguales a las de B



Las obligaciones o derechos internacionales de X **no son** iguales a los de B
X es Y si sus obligaciones o derechos internacionales **no son** iguales a los de B

CONCLUSIÓN LÓGICA

Luego entonces, X es Y

CONCLUSIÓN DE OROZCO

Luego entonces, X no es Y

Figura 3 Examinación lógica sobre la argumentación de Orozco. Fuente: elaboración propia con base en Orozco (2016).

La conclusión empleada por Orozco (2016) a la razón de que las obligaciones o derechos de los estados son iguales a los de la federación no es lógicamente posible mediante el cause argumentativo que utiliza, aunque ello no demerita su argumentación al respecto de que los Estados nacionales no son sujetos de Derecho internacional, por lo que corresponde aunar un poco más en este entramado para después adentrarse en el debate de la responsabilidad.

A diferencia de la interpretación que genera Orozco (2016) sobre Barberis, Diez de Velazco (2013, p.277) considera que cuando Barberis aborda el tema de la subjetividad internacional no lo hace en miras de otorgarle o negarle a un actor su subjetividad internacional conforme a una lista de derechos y obligaciones en plano internacional, pues Barberis refiere claramente que la calidad de sujeto internacional no depende de su cantidad de derechos y obligaciones, sino de su naturaleza. Como se ha abordado anteriormente la calidad de sujeto internacional tiene un doble espectro, el sociológico y el jurídico, en este último el Derecho internacional se encuentra en lo denominado por Bourquin (1947, citado en Diez de Velazco, 2013, p.275) en *una renovación cuantitativa* consistente en expandir el campo objetivo internacional y su proliferación de actores desde una concepción dinámica. El posicionamiento de Bourquin, no ha sido sólo una mirada doctrinal que rompe con el formalismo jurídico clásico del derecho, porque sus directrices al respecto de investir de subjetividad jurídica a otros actores internacionales ha sido tan trascendente, que desde 1949 fue materializado en palabras de la CIJ, la cual opino:

En un sistema jurídico, los sujetos de Derecho no son necesariamente idénticos en cuanto a su naturaleza o a la extensión de sus derechos; y su naturaleza depende de las necesidades de la comunidad. El desarrollo internacional, en el curso de su historia, se ha visto influido por las exigencias de la vida internacional, y el crecimiento progresivo de las actividades colectivas de los Estados ha hecho ya surgir ejemplos de acción en el plano internacional por ciertas entidades que no son Estados (C.I.J; Rec, 1949, citada en Diez de Velazco, 2013, p. 275)

Ante este cause comparativo, en plano jurisdiccional corresponde dirigir el cuestionamiento de la subjetividad jurídica (que pueden o no investir las entidades federativas) hacia la naturaleza que las entidades suscriptoras de AII revisten, para configurar si las mismas tienen

un actuar internacional propio o si su proyección internacional es producto de la misma naturaleza del Estado al cual pertenecen. En mira de que la determinación de la naturaleza contiene propiedades signadas mayoritariamente a características, se contrastará un punto breve sobre la visión sociológica y después se ahondará en la jurídica. Para lo primero, se recuerda que los criterios sociológicos que ha enmarcado Russel (2010, p.84) han sido: “1) Grado de autonomía; 2) capacidad o habilidad para mover recursos, ejercer influencia y alcanzar objetivos; y 3) continuidad e importancia de las funciones que se desarrollan”. Aterrizado al caso concreto, las entidades federativas configuran autonomía interior, más no soberanía³⁶ y aunque la visión clave de la postura sociológica se centre en atribuir la categoría estudiada a partir de criterios preponderantes sobre “autonomía antes que soberanía” (García, 1993, p.18) es considerable que el grado de autonomía que se contempla desde el margen constitucional configura vicios al carácter soberano contemplado en la CPEUM y aunque pudiera establecerse la categoría de actor internacional a las entidades federativas (desde la visión sociológica) a consideración de la CVDT a los acuerdos logrados podría interponérseles una causal de nulidad³⁷, por desarmonizar con el entramado normativo interno, por ello desde la perspectiva sociológica la formulación sobre si los Estados nacionales al firmar AII ostentan la categoría de sujetos podría resultar desarmonizada con el entramado normativo.

Desde la perspectiva jurídica, debe tenerse presente que cuando se consigna que los AII serán regidos por el Derecho internacional público, no se vislumbra la creación de nuevos sujetos de derecho internacional, pues la capacidad dada en favor de las entidades federativas no se dota bajo la noción de *jus tractati*³⁸, sino del otorgamiento de competencias en favor de las entidades para pactar a nombre de México (Treviño, 2007, p.96)

En el acontecer jurisdiccional, puntualmente en el caso de los AII no se reconoce que a las dependencias y organismos descentralizados se les concediera la calidad de Sujetos internacionales, aunque no por ello se desconozca el carácter de sus actuaciones en el

³⁶ Véase los artículos constitucionales: 40, 41 y 133

³⁷ Este precepto es el artículo 7 de la CVDT, norma que por su importancia tendrá un espacio de estudio más amplio en las siguientes páginas.

³⁸ Nombrado también como *ius ad tractatum*, se refiere a: (la) Capacidad para celebrar tratados internacionales, que *a priori* solo poseen los Estados, aunque pueden disfrutar de ella otros sujetos de derecho internacional (...) También pueden atribuirlos las disposiciones del derecho interno a sus entidades subestatales. (RAE)

Derecho internacional pues se percibe que para autores como Treviño (2007) el Estado ha cedido una parte de su subjetividad, que podría encontrarse en aquellos cuatro elementos que Orozco (2016) les negó, es claro que el Estado no les otorgó desde la LCT el carácter de sujetos internacionales, porque no es una actuación que deba corresponder a la ley federal, sino al constituyente y que adicional a ello, debería contemplar el reconocimiento de toda una comunidad internacional, por lo que se coincide con Orozco (2016) (aunque por otra vía) en que a las entidades federativas desde la LCT no se les otorgó la categoría de sujetos internacionales, más bien se les invistió de un cierto grado de subjetividad internacional para que sus actuaciones tuvieran eficacia en el margen internacional, siempre a nombre del Estado mexicano.

Sobre el inciso b): Ahlf (2014, p.149) considera que la responsabilidad internacional se origina por actos u omisiones que le son atribuibles al Estado, por lo que el comportamiento de cualquiera de sus órganos o entidades (que formen parte de su estructura) siempre y cuando actúen en el ejercicio de poder público le son imputables al Estado en esfera de responsabilidad internacional. En el mismo sentido se ha pronunciado la Comisión de Derecho Internacional (CDI) quien estima que “es hecho del Estado el comportamiento de todo órgano ‘tanto’ si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado” (CDI, art.4.1, citada en Brotóns, 2010, p.408). El criterio de Ahlf (2014) responde a la consideración de que toda entidad gubernamental forma parte del Estado y cuando se proyecta con poder público es una extensión del poder que tiene el País al que pertenece, por ello el que se actúe bajo el dominio de poder público configura un requisito indispensable para imputar la responsabilidad generada al Estado, toda vez que los órganos o entidades del Estado también pueden generar una proyección privada y bajo la misma no existe la extensión o el vínculo con el Estado, pues la actuación es concebida al margen exclusivo de la entidad. La proyección pública no sólo acompaña a las entidades que se posicionan en el gobierno federal, pues el Estado se encuentra en todas aquellas divisiones de su territorio. Por eso, aunque en la regulación interna de los AII se estipule que los mismos no pueden sobrepasar los propios compromisos de las dependencias u organismos, los alcances internos de los AII pueden llegar a desdibujarse en plano internacional y bajo la concepción del ejercicio de poder público crear un fenómeno de responsabilidad internacional del mismo grado que un TI.

A modo en que la responsabilidad internacional del Estado no está sujeta exclusivamente a la potestad presidencial o del Senado, pues los órganos y dependencias que actúan con poder público no son una esfera ajena del Estado, por ello al surgir interacción en el Derecho internacional todos sus compromisos son en sí compromisos del Estado mexicano, he ahí la buena fe de los acuerdos. Al punto en que al considerarse que los AII constituyen acuerdos pactados bajo el poder público y regidos por el Derecho internacional público, son en sí mismos obligaciones no sólo para las instituciones que los pactan sino para el gobierno mexicano visto como unidad. Para el Derecho internacional los sujetos institucionales que los firman no son las entidades federativas o dependencias de la Administración pública como dice la LCT, sino el Estado actuando a través de su gobierno, pues para internacionalistas como Seara y Sorensen, el Derecho internacional tiene el calificativo de interinstitucional porque precisamente lo que hace es reglamentar relaciones entre instituciones (Treviño, 2007, p.90).

Cuando se habla de que el Estado actúa a través de su gobierno, el estudio se configura aún más amplio porque se invoca el elemento de representación internacional, sobre ello se debe identificar si las entidades federativas mediante los AII expresan en Derecho internacional consentimiento del Estado. La CVDT (art. 7) detalla que, para la autenticación de un TI, o la manifestación de consentimiento de un Estado en obligarse al mismo surge por dos vías: a) con plenos poderes y b) de la práctica o circunstancias que haga considerar que el firmante representa al Estado para esos efectos, prescindiendo de plenos poderes. Las entidades federativas no cuentan con plenos poderes para ejercer representación, tal y como mencionaba Orozco (2016, p.44) al hablar de *ius legationis*;

Sin embargo, hay quien sostiene que la expresión de consentimiento de los AII en plano internacional se configura en el inciso b) de la CVDT, como asienta Gómez-Robledo (2008, pp.192-193) al expresar que la viciosa práctica de celebrar compromisos internacionales por acuerdos ejecutivos, desde su visión contemplados en la LCT y mal nombrados como AII, ha generado costumbre internacional conforme al ordenamiento jurídico mexicano y ha convalidado algo que por su naturaleza encubre vicios de origen. La configuración que propone Gómez- Robledo (2008) no es del todo una idea extraña, pues de los antecedentes de los AII se sostiene que los mismos entrañan una práctica reiterada del ejecutivo que fue

normada por la LCT pero desde un espectro más amplio al permitir a las dependencias y organismos descentralizados celebrarlos y ya no sólo contemplar (como se hacía consuetudinariamente) al Ejecutivo, para autores como Gómez-Robledo (2008) estos acuerdos, aunque viciados internamente son vistos como TI para la comunidad internacional; Sin embargo ha existido duda sobre si la naturaleza administrativa de estos acuerdos puede ser contemplada como un impedimento material a los AII para configurar el alcance de un TI. Por su parte, el Departamento Diplomático de la SRE en el oficio 11316 expresó:

Los convenios administrativos no por su objeto administrativo dejan de ser convenios entre dos países que establecen o modifican obligaciones o derechos de un Estado con otro. Son actos de contratación entre los Estados y por tal motivo comprendidos dentro del género que designa el derecho internacional con el nombre de Tratados. La consecuencia es que si son tratados tales convenios deben sujetarse a la aprobación del Poder legislativo (...) (Expediente III/369.1[72:46]/1, 1936, citado en Treviño, 2007, p.99)

Sobre el mismo tema, en el oficio 8494 aclaró que:

Los arreglos sólo se diferencian de un tratado por sus formalidades y por la importancia sobre la materia que versan, pero no por ello dejan de significar una obligación adquirida por un Estado hacia otro, cualquiera que sea la dependencia encargada de cumplir con dicha obligación y la materia de ésta, y, por consiguiente jurídicamente deben considerarse como tratados aunque menos solemnes e importantes que los que reciben tal nombre (...) (Expediente III/370[72:00]/9697, 1936, citado en Treviño, 2007, p.99)

Las expresiones de la SRE de 1936, aunque anteriores a la LCT de 1992 permiten desentrañar que en efecto, en el derecho mexicano han existido estas prácticas hoy nombradas en ley como AII y las mismas reflejaban un compromiso entre Estados, no exclusivo a obligaciones entre entidades suscriptoras, ni demeritada en efectos por versar en materia administrativa, tal parece que desde la práctica México aceptaba crear obligaciones y derechos en una esfera menos rigorista y más dinámica a la que hoy esta prevista. Ahora, el que la LCT recogiera Legislativamente esta practica y ampliara a los sujetos firmantes de lo que conocemos hoy como AII no rompe con la costumbre establecida, en realidad la apertura y respalda, quizá

con mayores limitaciones internas, pero con consideraciones importantes pues reconoce, nombra y estructura (internamente) está costumbre internacional en ley. De esa misma costumbre tampoco se visualiza que el Estado mexicano desconociera internacionalmente sus obligaciones por tratarse de firmantes distintos al ejecutivo. En palabras de Treviño (2017, p.83) con la LCT México dio garantía a los inversionistas extranjeros de que no desconocería sus inversiones, actuaciones o controversias, con sujetos firmantes de AII, al grado en que les concedió el trato de sujetos internacionales (a los inversionistas y en cierto grado cesión de subjetividad a los firmantes de AII) para acudir *vis a vis* en los mecanismos solucionadores de controversias internacionales, sin exigir agotar derecho interno. He ahí otro elemento de la subjetividad jurídica que el Estado dio a sus instituciones al amparo del Derecho internacional, he ahí un reconocimiento no sólo de costumbre, sino de ampliación en obligaciones.

Suponiendo que la deficiencia sobre el consentimiento pudiere remediarse mediante la practica consuetudinaria, aún queda un obstáculo internacional para concluir que los AII tienen los mismos alcances en obligaciones que los TI y ello es la CPEUM, si bien al inicio se explicó que existe un principio general de derecho internacional nombrado *la primacía del tratado respecto del derecho interno*, éste tiene desde la CVDT la siguiente salvedad:

Artículo 46:

1. El hecho de que el conocimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado 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 esta violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno (CVDT, 1996: 46).

Aunque se logrará configurar que el Estado mexicano generó por costumbre internacional una vía para obligarse sin requerir plenos poderes, es la CPEUM quien imposibilita el espectro de obligaciones de los AII para con el Estado, toda vez que la CPEUM es la norma máxima del país y no autoriza a las dependencias u organismos descentralizados para

poder obligar mediante sus acuerdos a México. En este sentido, las actuaciones de las entidades federativas bajo la sombra de subjetividad jurídica del Estado sólo podrían generar acuerdos, derechos y obligaciones en lo que corresponde a sus esferas facultativas (las que la LCT les concede y no violan la CPEUM) resultando inválido ceder la voluntad del país para todos aquellos asuntos o materias que involucren a México como nación. Esto no quiere decir que las actuaciones vertidas en AII no configuren validez internacional, sólo divisa que cuando esas actuaciones involucren a todo México será el Estado quien las reconozca o no y pueda invocar su Derecho interno para dichos efectos. Los AII tienen valor internacional, uno que el Estado mexicano no les desconoce, únicamente les limita tanto en margen interno como en externo, México no podría desconocer un AII apegado a sus propias limitantes internas³⁹, ni los derechos u obligaciones contenidos en el acuerdo. Considérese que del estudio realizado es posible observar que aun y cuando existieran violaciones a la CPEUM la responsabilidad internacional de México podría seguir subsistiendo en plano internacional. En palabras de Ahlf (2014, pp.153-154) aun y cuando los actos que se realicen escapen de sus competencias y sean contrarios al derecho interno, si los actos se efectuaron bajo el apartado de poder público siguen siendo imputables al Estado. Pues como manifiesta Treviño (2007, p.96) las entidades no sólo representan a su localidad.

Puntualmente, la investigación vertida en estas páginas permite afirmar que al estar regidos por Derecho internacional Público los alcances de los AII en plano internacional son:

1. Configurar responsabilidad internacional para México.
2. Crear Obligaciones y Derechos con reconocimiento internacional, siempre y cuando estos (derechos u obligaciones) no involucren al país y sigan las
3. pautas de la SCJN.
4. Acceso a mecanismos de solución de controversias internacionales bajo cierto grado de subjetividad jurídica del Estado para los firmantes de AII y el reconocimiento de México (para la contraparte) de sujetos de Derecho Internacional Público exclusivo para el acceso a estos mecanismos solucionadores y su resultante.

³⁹ Véase de nuevo lo expresado por la SCJN (pleno, 2018) sobre todas aquellas competencias de los AII que están en armonía constitucional.

2.2. Guía para la celebración de AII

La SRE desde el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha sido nombrada para intervenir en todos los acuerdos, TI y convenciones que realice México, por ello la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal debe coordinarse con la SRE cuando pretendan celebrar TI o AII (GCTIAII, s.f., p.9). En el mismo sentido, se desprende que el artículo 6 de la LCT también faculta a la SRE para coordinar y suscribir opiniones al respecto de los AII, los cuales al contar con aprobación de la SRE serán inscritos en el registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAII). Destaca de lo anterior que la SRE con el fin de facilitar el entendimiento y coordinación con las entidades federativas generó: la GCTIAII (s.f.); un Manual Operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano (Barba, 2009) y recientemente el libro “ABC de la internacionalización de las Ciudades Mexicanas” (SRE, 2019) en donde se señalan una serie de pautas adicionales a la LCT para realizar AII y resolver dudas sobre estos instrumentos. Puntualmente la GCTIAII (s.f.) y el manual en cita, no configuran el carácter de ley por carecer del proceso legislativo necesario para ello, al grado en que ambos son en realidad instructivos o configuraciones internas de la SRE que sin contravenir a la LCT realizan explicaciones concretas para obtener el visto bueno de la SRE en la firma o celebración de los AII, así como los pasos para inscribir estos instrumentos en el RAI.

2.2.1. Ámbito del derecho

De estas pautas internas de la SRE se figuran los siguientes lineamientos que se señalan para los AII:

Primeramente la reiteración de que el AII es un instrumento regido por el Derecho internacional público que se circunscribe exclusivamente a las atribuciones, actividades, áreas de colaboración y temas donde tengan competencia las dependencias y organismos descentralizados (Barba, 2009, p.55). También la GCTIAII (s.f.) señala que los AII se deben firmar entre dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, adicionando a estas últimas la palabra “gubernamentales” a las organizaciones internacionales, esta adición no fue instruida en la LCT y contiene

implicaciones sustanciales, pues con esta adición la GCTIAII (s.f.) ha pretendido esclarecer que los AII no se firmarán con instituciones privadas y desconoce a todo AII firmado con particulares o con organizaciones internacionales privadas e incluso interfiere en el ámbito del derecho, diferenciando que todos los AII que no se realicen entre entidades públicas carecen de nombrarse AII y por tanto no están contemplados por el Derecho internacional público, pues en su caso específico declara la GCTIAII (s.f., p.10) deberán ser observados por: el Derecho internacional privado, las leyes convenientes al propio acuerdo o contrato y en estos casos quedará la SRE relevada de toda competencia. En el mismo tenor, el *ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas*, insta que los gobiernos locales sólo están facultados para firmar AII con aquellos que sean sus similares extranjeros (SRE, 2019, p.77).

Sobre lo primero, las aclaraciones manifestadas por la SRE en la GCTIAII (s.f.) no son contrarias a la LCT, toda vez que en el artículo 2 se declara que se entenderá por organización internacional a toda entidad de naturaleza pública. En contra sentido se observa que el legislador quiso dotar de seguridad jurídica a los inversionistas (quienes actualmente no son exclusivamente entidades públicas) al grado de reconocerlos como sujetos de Derecho internacional (sin establecer distinción entre las personas privadas o las públicas) para comparecer ante los mecanismos de solución de controversias. En voz de Treviño (2007, p.85):

El cambio de política de México respecto a los ‘modernos’ mecanismos de solución de controversias, se reflejó como antes se dijo, en la Ley de Tratados cuyo artículo 8 dispone además, que en los mecanismos de solución de controversias [...] pueden ser partes [...] por un lado, una o varias personas físicas o morales mexicanas y por el otro una o varias personas físicas o morales extranjeras; o bien por un lado, una o varias personas físicas o morales mexicanas y , por el otro una o varias organizaciones internacionales [...] Asimismo, el mencionado artículo 8 garantiza a mexicanos y extranjeros ‘trato conforme al principio de reciprocidad internacional’.

Cuando Treviño desglosa cuáles son las entidades que bajo la LCT firman AII, no realiza distinción entre lo público y lo privado, si bien en el contexto histórico de la LCT, eran

preponderantes las inversiones entre Estados, la LCT no marcó distinción entre las organizaciones internacionales públicas y las privadas. Ahora, puede señalarse que al entender que los AII son regidos por el Derecho internacional público se manifieste que el objeto de un AII tiene pertenencia al ámbito público y que por ello surge la LCT para normarlo y permitirlo, pues en sentido contrario, bastaría con la simple firma de contratos privados entre entidades; sin embargo, tampoco es posible ignorar que el creciente dinamismo global ha permitido instaurar relacionamientos entre entidades privadas y públicas, con objetos puramente públicos⁴⁰ al grado en que no sería imposible pensar en que algunos AII fueran firmados con objetos públicos y con entidades privadas, dado que más allá de las adiciones en la GCTIAII, si la organización internacional privada aceptara la naturaleza pública del acuerdo y se hiciera conocimiento de ello a la SRE. Si lo anterior no fuera cierto entonces se podría afirmar que la SRE no permitiría ni registraría un AII con contraparte privada.

Por otro lado, Barba (2009, p.57) señala que el rango de acción de los AII es: a) Con gobiernos/ instancias extranjeras del orden nacional; b) Gobiernos / instancias extranjeras del orden estatal / provincial /regional; c) Gobiernos / instancias extranjeras del orden municipal /comunal y d) organismos internacionales. Sin realizar ninguna diferenciación entre si los organismos internacionales deben o no pertenecer exclusivamente al sector público, esto llama la atención porque el texto suscrito forma parte del Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada, en donde tuvo participación la SRE, de la observación de la fecha de este manual operativo al libro de la SRE se avistan 10 años, en los que posiblemente la SRE pudo haber trabajado AII con firmantes extranjeros del espectro privado, notando las dificultades de realizar esta hibridez en ámbitos. Empero esta hipótesis no es comprobable, toda vez que mucho del contenido del libro de la SRE (2019) fue tomado de la GCTIAII en el cual no figura fecha de expedición para contraste.

esta hipótesis no es comprobable, toda vez que mucho del contenido del libro de la SRE (2019) fue tomado de la GCTIAII en el cual no figura fecha de expedición para contraste.

⁴⁰ Véase: El dinamismo y evolución del Banco Mundial, plasmado en: Making Globalization Work, Joseph E. Stiglitz

2.2.2. Tipologías

Si bien, la LCT no establece clasificaciones para los AII, en forma interna la SRE ha diseñado dos diferentes apartados para los AII, a modo en que para el RAI, el *ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas* (SRE, 2019, p.77) y el Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada (Barba, 2009, p.58) los AII de los gobiernos locales tienen las siguientes categorías: a) hermanamientos de amplio alcance y b) los acuerdos de cooperación en materias específicas nombrándose y registrándose bajo esas clasificaciones los AII de las entidades federativas son identificados por sus objetivos, alcances y temáticas.

Brevemente sobre a): Son definidos como: “Aquellos instrumentos que se suscriben entre entidades homólogas, es decir, entre un estado mexicano y un estado, provincia o región de otro país, o bien entre un municipio mexicano y un municipio de otro país” (Barba, 2009, p.58). A su vez, estos se establecen como acuerdos marco (SRE, 2019, p.77) llamados así por su dimensión temática y sus áreas de colaboración y aunque se titulen regularmente como ‘Acuerdo de hermanamiento’, también se pueden nombrar como ‘Acuerdo de cooperación general’ (Barba, 2009, p.58). Por su parte Luna y Ballesteros (2005, citados en Schiavon, 2008, p.193) lo definen como: “un instrumento técnico-político [...] que permite la relación entre entidades locales de distintas naciones que buscan exponer sus vínculos y capacidades a nivel internacional”. Mediante los hermanamientos también pueden surgir lazos entre las ciudades desde las diferentes esferas de cooperación internacional, en esta clasificación interna de la SRE, es claro que los sujetos firmantes tienen la misma condición pública y no es posible equiparar los nombrados hermanamientos entre entidades federativas con actores privados, así como también es observable que la temática contenida en ellos puede abarcar esferas tan amplias como todas aquellas ramificaciones de colaboración o ayuda existente entre dos ciudades, cabe destacar que desde estos instrumentos es posible visibilizar en gran medida las necesidades más cercanas a la población pues se afirma un mayor contacto o participación con la ciudadanía y el gobierno que la representa.

implicaciones sustanciales, pues con esta adición la GCTIAII (s.f.) ha pretendido esclarecer que los AII no se firmarán con instituciones privadas y desconoce a todo AII firmado con particulares o con organizaciones internacionales privadas e incluso interfiere en el ámbito

del derecho, diferenciando que todos los AII que no se realicen entre entidades públicas carecen de nombrarse AII y por tanto no están contemplados por el Derecho internacional público, pues en su caso específico declara la GCTIAII (s.f., p.10) deberán ser observados por: el Derecho internacional privado, las leyes convenientes al propio acuerdo o contrato y en estos casos quedará la SRE relevada de toda competencia. En el mismo tenor, *el ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas*, insta que los gobiernos locales sólo están facultados para firmar AII con aquellos que sean sus similares extranjeros (SRE, 2019, p.77).

2.2.2.1. Acuerdos de cooperación en materias específicas.

Definidos como “aquellos instrumentos que se suscriben generalmente entre dependencias u organismos públicos descentralizados de un estado o municipio, con las instituciones homólogas de otro país” (Barba, 2009, p.58) Esta definición no contempla al entramado de las organizaciones internacionales, pero sí identifica que ambos sujetos contratantes, pertenecen al mismo espectro (el público). Por su parte la SRE (2019) expresa que los Acuerdos de cooperación específica están limitados a proyectos específicos, con una sola temática e implican un mayor compromiso financiero que los hermanamientos. Al respecto se establece que las entidades federativas tienen un interés creciente en suscribir con organismos internacionales, destacando que el 63% de los acuerdos de cooperación específica se han celebrado con Naciones Unidas, bajo los ejes de: desarrollo sustentable, reducción de la pobreza y mejoramiento en índices de marginación con base en la Agenda 2030 (p.78). Esta información desentraña que los acuerdos de cooperación muestran apertura a vincularse con organizaciones internacionales y aunque no se mencionan organismos privados se destaca que la inmersión en la cooperación para el desarrollo, presente en la Agenda 2030, no sólo es un entramado de acción pública descentralizada, sino de múltiples agentes. En este cambio se requiere la participación de capitales o fuerzas privadas en apoyo al sector público (AL-LAS, 2017, p.31).

Ahora, se señala que estos instrumentos cuentan con las siguientes características:

a) su rango de acción está limitado a un área o proyecto específico; b) cuando las leyes estatales no conceden atribuciones a los titulares de las dependencias y organismos a nivel internacional sus acuerdos deberán ser firmados por el ejecutivo local; c) tienen una vigencia

determinada y d) designan oficina coordinadora al interior de la dependencia (Barba, 2009, p.58). Sobre sus características, destaca que una de las principales diferencias con los hermanamientos es que estos acuerdos sólo se circunscriben a un área específica de colaboración, esas áreas o proyectos a su vez están circunscritos a una temporalidad definida, también es rescatable el hecho de que el ejecutivo local pueda llegar a asumir compromisos internacionales por estas dependencias u organismos que no tienen un margen de actuación internacional y necesitan el respaldo del gobierno local.

2.2.3. Suscriptores de los AII

2.2.3.1 Formalidades, naturaleza y competencia.

De la LCT artículo 6, así como de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se desprende como requisito formal que los AII deben contar con una opinión favorable sobre su procedencia por la SRE, para después ser inscritos en el RAI. Al respecto la SRE (2019, p.81) señala que para ello deberá seguirse la siguiente secuencia:

- 1) Presentar el proyecto de AII aprobado por las partes ante la SRE
- 2) Revisión del proyecto por la Consultoría jurídica de la SRE
- 3) Emisión del dictamen
- 4) Se remite copia firmada por las partes con traducciones pertinentes a la consultoría jurídica
- 5) Registro del instrumento en el RAI con comunicado oficial sobre la inscripción.

Al respecto del registro la GCTIAII (s.f.) enfatiza que todo AII que no cuente con el dictamen favorable de la SRE y la debida inscripción carece de todo valor; sin embargo, autores como Schiavon y Velázquez (2008, p.48) señalan que en la actualidad muchos de los AII existentes no cuentan con un dictamen de la SRE, por lo que no están inscritos, así como también prepondera el hecho de que de la LCT sólo se desprende la obligación de coordinarse con la SRE para la negociación y firma del instrumento. Nuevamente se identifica que la GCTIAII realiza un manejo más imperante al respecto de sus atribuciones imponiendo cargas adicionales a lo estipulado en la LCT; sin embargo, la simple observación de que los AII carecerán de valor no resulta impedimento para que se sigan firmando AII que rebasen las atribuciones conferidas o incluso sigan diferentes directrices de política exterior a las

estipuladas para México. Sobre este punto aportan Schiavon y Velázquez (2008, p.54) que para controlar su pertinencia y legalidad, así como el dictamen y registro la SRE debería imponer sanciones administrativas. La crítica en este sentido también puede surgir sobre el manejo restrictivo de la SRE quien a partir de la GCTIAII crea nuevas limitantes que no están contenidas en la LCT sobre el dictamen y su obligatoriedad.

Sobre sus competencias, la GCTIAII señala que los AII deberán circunscribirse a las facultades de las instituciones sin trastocar las siguientes prohibiciones:

- a) Ser de competencia del Legislativo Federal
- b) Involucrar a la Nación como un todo
- c) Afectar el territorio nacional
- d) Afectar la esfera jurídica de los individuos
- e) Ampliar o modificar la legislación existente
- f) Contraer obligaciones financieras en crédito de la nación
- g) Que la materia no pueda ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial

La concordia de las prohibiciones permite visualizar que han sido establecidas en respeto a las competencias que ha delimitado la Constitución y a aquellas que en régimen interno son invocadas para ejercer diferenciación entre los AII y los TI.

Tabla 5

Puntualizaciones entre hermanamientos y cooperación específica

	Hermanamientos	Cooperación específica
No. De AII	454	648
Especificidades	Tienen multiplicidad temática. Multisectoriales. Son instrumentos políticos. Generalmente se suscriben entre entidades homologas. No contienen vigencia determinada.	Se limitan a un ámbito o proyecto de actuación en específico. Generalmente se suscriben entre instituciones. Contienen vigencia.
Fortalezas	Crean o estrechan lazos entre ciudades. Generan diferentes esferas de cooperación.	Crean o estrechan lazos entre ciudades. En algunos casos cuentan con el apoyo del ejecutivo local.

	<p>Pueden configurar un mayor contacto con las necesidades de la ciudadanía.</p> <p>Para su suscripción no necesitan de asignaciones en recursos específicos.</p> <p>Pretenden involucrar a los ciudadanos.</p> <p>Contacta poblaciones enteras.</p>	<p>No requieren armonizar todo el aparato público local, basta con su esfera institucional.</p> <p>Crean mayor interacción con las organizaciones internacionales.</p> <p>Generan diferentes esferas de cooperación.</p> <p>Pueden impulsar una agenda municipal.</p>
Debilidades	<p>No contienen mecanismos para generar seguimiento.</p> <p>Pueden ser vistos como instrumentos asistencialistas antes que cooperativos.</p> <p>Tienen mayor beneficio para los estados que colindan con las fronteras.</p> <p>En muchos casos, carecen de atractivo para las entidades federativas.</p> <p>Comprometen todo el aparato público local sin primeramente armonizar la planificación institucional local para trabajar en la misma dirección.</p>	<p>Para su suscripción requieren de asignaciones específicas.</p> <p>Implican un mayor compromiso financiero.</p> <p>Están limitados a proyectos específicos.</p> <p>Pueden llegar a sobrepasar las atribuciones institucionales y requerir que el ejecutivo local firme los acuerdos.</p> <p>Tienen una vigencia determinada</p>
Desafíos jurídicos	<p>Educar a los servidores públicos en la importancia del relacionamiento internacional de la ciudad.</p> <p>Configurar vías más dinámicas con las dependencias de la SRE para agilizar la tramitación de dictámenes.</p> <p>Fortalecer las oficinas estatales de la SRE que coordinan los programas de internacionalización de ciudades.</p> <p>Promover la Diplomacia federativa.</p> <p>Creación de un sistema de vigilancia para todos los hermanamientos que por</p>	<p>Revisar el entramado de competencias institucionales para contemplar la posibilidad de proporcionar facultades a las instituciones para realizar por si mismas acuerdos internacionales, con la finalidad de que las responsabilidades patrimoniales en las que se incurran sean resueltas por la misma institución, antes de obligar en responsabilidad al ejecutivo local.</p> <p>Necesidad imperante de esclarecer en la LCT si las organizaciones internacionales con las que se suscriben acuerdos de cooperación</p>

incumplimiento no se inscriben en el RAI, con el objeto de notificar a la contraparte extranjera su improcedencia y una advertencia por si aun sin ser inscritos se insiste en su realización.

específica pertenecen exclusivamente al ámbito público.
Revisar cuidadosamente que el objeto de estos acuerdos pertenezca al poder público de las instituciones nacionales que los firman, de lo contrario realizarlos por vía privada para no generar hibridez.

Fuente: Elaboración propia con base en RAI (enero 2021); Añorve (2019) y GCTIAI (s.f).

Capítulo III

3.1. Mecanismos para la resolución de controversias

Los mecanismos solucionadores de controversia fueron instaurados para uso de los Estados; sin embargo, en los últimos años se ha visualizado en ellos intervenciones de actores estatales desde las siguientes dimensiones: a) la eventual legitimación como actor en el procedimiento y b) la posibilidad de ejercer *amicus curiae*⁴¹ (Pérez, 2008, citado en Güell, 2010, p.55).

El uso estadual de dichos mecanismos es consecuencia del derecho internacional clásico y del nulo reconocimiento jurídico-formal contemporáneo a la diversidad de actores internacionales. Si bien, el reconocimiento jurídico a las organizaciones internacionales ha concretado vías específicas en los mecanismos para la solución de controversias como la competencia consultiva de la CIJ (Donoghue, 2012), el escenario global sigue ejerciendo presión entre las interacciones internacionales y el reconocimiento jurídico de las mismas, al grado en que dentro del sistema jurídico internacional es posible detectar tratados internacionales elaborados por actores estatales que tienen facultades para desarrollar todas las actividades relativas al cumplimiento de los tratados (Güell, 2010, p.54).

Los actores estatales no sólo han accedido a la elaboración de tratados internacionales sino a las labores de aplicación de dichos instrumentos y por consiguiente a los mecanismos internacionales para la solución de controversias. La eventual legitimación en el proceso es un cambio que configura un panorama distinto al del derecho internacional exclusivamente estadual y tiene un reflejo directo en el caso mexicano de los AII, pues para resolver cualquier controversia derivada de los mismos, la LCT establece una sede internacional a la que deben acudir las partes para resolver sus controversias. El especial tratamiento de derecho internacional que otorga la LCT a los inversionistas, como menciona Treviño (2007) conlleva a reconocer la participación de individuos como actores internacionales y bajo tal calidad las controversias que con ellos se susciten. Aunque la configuración existente de los mecanismos

⁴¹ “Persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia” (Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] 2009, artículo 2, inciso 3)

internacionales siga representando estructuras estatales, los relacionamientos comerciales han llevado a una multiplicidad de actores a adaptar dichos mecanismos a sus necesidades. Ahora, al carecer la LCT de indicación respectiva sobre el mecanismo que las partes deben emplear en su resolución de controversias la voluntad de nombrar mecanismos internacionales de los firmantes de AII deberá ser respetada; sin embargo, los mecanismos utilizados deben ser preponderantemente de orden internacional toda vez que la LCT es clara al establecer que los AII están regulados por el derecho internacional público y adicional a ello establece que los mecanismos internacionales contenidos en AII deben otorgar para las partes reciprocidad internacional, garantía de audiencia, debido ejercicio de defensas y garantía de órganos conformados con imparcialidad (artículo 8). Al respecto, Gómez-Robledo (2008, pp.135-136) expresa que la LCT cristalizó una costumbre internacional que para Treviño (2007, p.85) se traduce en la modernización de los mecanismos solucionadores de controversias, pues la figura de los AII permite que actores distintos a los Estados accedan a instancias internacionales en la defensa de los intereses que han pactado.

Cada AII contiene elementos distintivos y por tanto los mecanismos a los que recurran las partes también serán diferentes, pese a que no existe una prohibición expresa en la LCT para impedir que la resolución de controversias derivadas de AII sea resuelta por tribunales nacionales, son claros los principios que la LCT manifiesta deben estar presentes en la resolución de toda controversia que derive de AII, pues la teleología del mecanismo debe ser un trato conforme a los principios de derecho internacional público.

3.1.1. Aplicación y competencia.

Diversos autores (Diez de Velazco, 2013; Brotóns, 2010 y Seara, 1976) han señalado que los mecanismos de resolución de controversia están clasificados de la siguiente forma:

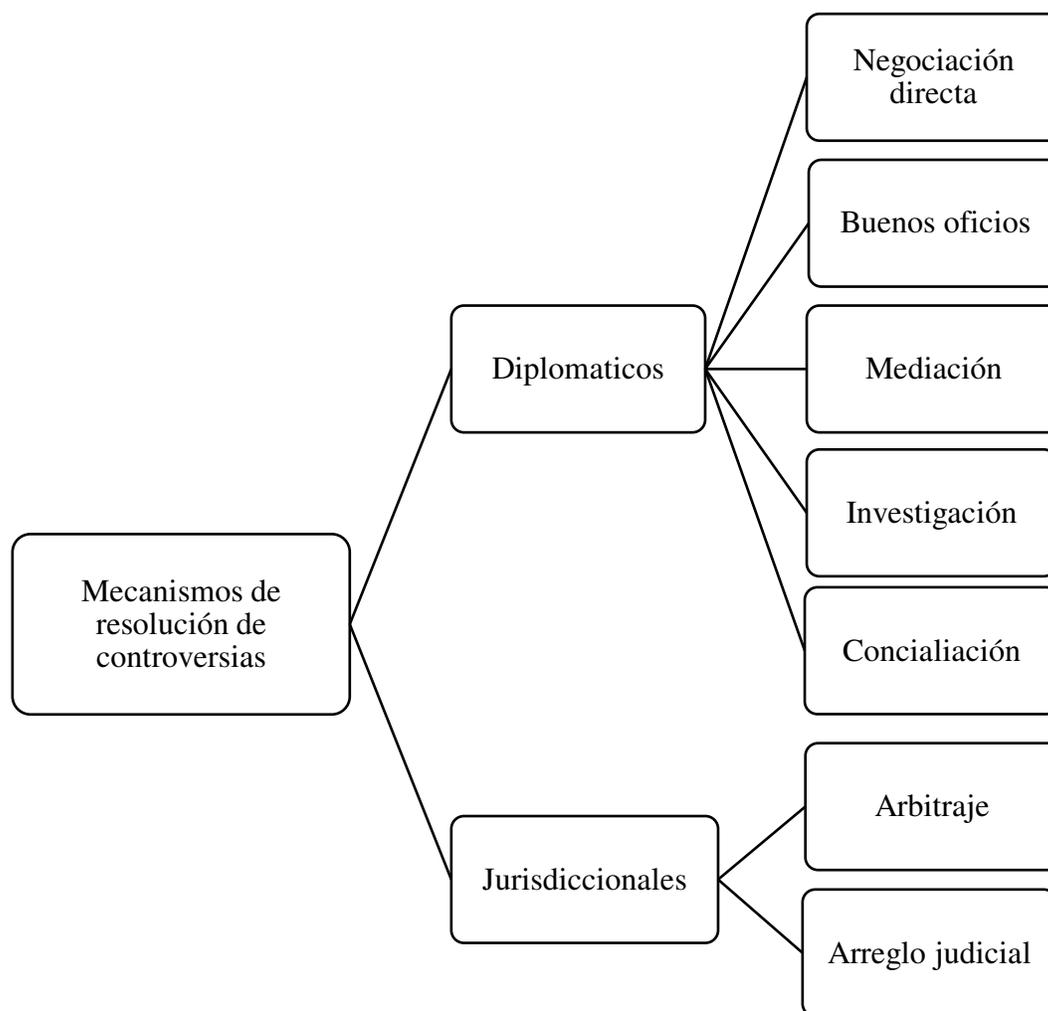


Figura 4. Clasificación de los mecanismos de resolución de controversia. Fuente: Elaboración propia.

Los mecanismos no son clasificados en virtud de un ámbito (público o privado), ni por el tipo de sujetos que pueden acceder a ellos, sino por las notas distintivas del proceso que siguen para emitir resolución. Dentro de la clasificación diplomática los mecanismos comparten una intervención que prepondera los intereses de los participantes, mientras que en los jurisdiccionales la controversia se resuelve bajo la óptica de un órgano jurisdiccional (Diez de Velazco, 2013, p.945) apegado a un entramado de derecho internacional específico.

Ahora, en el caso de las controversias derivadas del AII la LCT y ante la libertad que tienen las partes para elegir como solucionar sus controversias, se reúnen las principales características de los mecanismos para establecer supuestos al respecto de su procedencia en la resolución de controversias derivadas de AII.

En los mecanismos diplomáticos, debe considerarse que los acuerdos logrados no poseen elementos para constituir arreglos con carácter obligatorio, al grado en que los mismos podrán ser cumplidos si las partes así lo deciden. En su generalidad los acuerdos se obtienen mediante el diálogo de partes sin imposición de un tercero, toda vez que los terceros o comisiones sólo funcionan como facilitadores del diálogo entre partes.

En la negociación directa se requieren agentes o ministros de asuntos exteriores (Seara, 1976) que realicen una comunicación sin intermediarios para acordar un arreglo (aunque no es obligatorio llegar a un acuerdo). Los estados carecen de agentes diplomáticos, aunque no por ello el mecanismo resulta imposible de aplicar en las controversias derivadas de AII pues las partes podrían nombrar representantes con la finalidad de generar negociación directa en un espacio diplomático *desde abajo*⁴²

Los buenos oficios tienen por característica principal la intervención de un tercero para acercar a las partes al diálogo, sin emitir recomendaciones (Seara, 1976, p.247). Acercados al dialogo las partes retoman el mecanismo de negociación directa (Pacto de Bogotá, 1948, artículo 10). En el caso específico de los AII la interposición de un tercero podría suceder sin problemática aparente dado que en la LCT no se contienen prohibiciones a ello, la única puntualización a la que se refiere la LCT (artículo 10) se expresa bajo el supuesto de que el presidente realizará el nombramiento de árbitros, comisionados o expertos en los órganos de decisión de los mecanismos cuando la federación sea parte; sin embargo, al considerar que en los buenos oficios el tercero sólo cumple con la función de generar acercamiento entre partes (Amigo, 1995, p.522) e incluso opera por interposición, es decir sin nombramiento de partes por lo que la puntualización referida en la LCT no resulta operante en este caso.

⁴² Véase: Ghilarducci, D. (2020) “La diplomacia desde abajo: una herramienta teórica para los estudios globales”. Colombia internacional (102) pp.113-138 <https://doi.org/10.7440/colombiaint102.2020.06>

La mediación al diferir esencialmente de los buenos oficios por ser un procedimiento donde las partes solicitan la intervención de un tercero con facultad de proponer soluciones (Rodríguez, 2014, p.247) puede insertarse en el supuesto señalado por la LCT (al respecto del nombramiento presidencial cuando la federación sea parte en el AII) toda vez que el mediador es un comisionado que por encomienda de los participantes les acerca neutralmente al diálogo. El nombramiento o la designación del mediador por las partes permite configurar hacia un tercero el supuesto de un encargo denominado comisión. En contra sentido, el lenguaje utilizado por la LCT también podría ser interpretado con mayor especificidad al referirse (por estar redactado en plural) a un grupo o comisión con experticia para establecer los puntos medulares de la controversia y a partir de ello formular una propuesta, si eso fuera el propósito del legislador al insertar la palabra *conciliadores* en la LCT, la mediación en supuestos de AII donde intervenga como parte la federación podría no insertarse en el requisito solicitado.

En la conciliación por tratarse de un procedimiento cuasi jurisdiccional (Seara, 1976) conformado habitualmente por juristas que integran órganos o comisiones (Brotóns, 2010) el supuesto mencionado en supra líneas (artículo 10 de la LCT) cobra vigencia. Ahora, existen listas de conciliadores⁴³ y menciones sobre consejos internacionales que pueden auxiliar a las partes sin requisitos estatales pues la conciliación no especifica apertura exclusiva a los Estados ni limita la naturaleza de las partes que acuden a ella. La conciliación ha sido un mecanismo solucionador de controversias preponderante en cuestiones comerciales (Díaz, 2010) toda vez que, el comercio como pilar de desarrollo tiene vinculación global (Ianni, 2013) permitiendo que en sus relacionamientos proliferen actores internacionales diversos. Pensar la conciliación como un mecanismo solucionador de controversias de AII tiene por ventaja una dinámica procesal abierta sin diferenciaciones marcadas entre actores que no son Estados. A su vez es manifiesto que la conciliación pese a generar acuerdos no obliga a las partes a cumplirlos toda vez que los acuerdos siguen teniendo calidad potestativa para los sujetos que son parte de la controversia.

⁴³ Véase: Centro internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, disponible en: <https://icsid.worldbank.org/es/acerca/arbitros-conciliadores>

La Investigación o encuesta, sin emitir calificaciones jurídicas se realiza por medio de comisiones (Seara, 1976, p.248) por lo que en este mecanismo no queda exento del requisito contemplado en el artículo 10 de la LCT. No establece especificidad de sujetos por lo que los firmantes de AII podrían acceder a dicho examen. El informe generado en la investigación puede ser obligatorio para las partes cuando lo manifiesten en convenio (Villalta, 2014, p.18) para tal caso, no se especifica en la LCT que las dependencias u organismos descentralizados requieran una autorización especial de la SRE, bajo el axioma jurídico que reza *el que puede lo más, puede lo menos* podría argumentarse que si las dependencias u organismos descentralizados tuvieron facultades y contaron con el visto bueno de la SRE para la firma del AII también tendrían potestades para la firma del convenio que torna obligatorio el informe pues la LCT otorgó libertad a las partes de elegir el mecanismo solucionador y la SRE analizó los alcances del AII firmado, al grado en que la responsabilidad que pueda o no ser imputada a la dependencia u organismo descentralizado debería resultar exclusiva a su esfera de facultades.

Por otra parte, los mecanismos jurisdiccionales someten la controversia a la visión de un órgano jurisdiccional (Amigo,1995) preponderando sus laudos o sentencias como una decisión judicial a acatar por las partes. La voluntad de las partes en estos mecanismos se involucra en el momento de su aceptación a someter la controversia en ellos, por lo que las partes quedan obligadas a acatar las resoluciones que configuren los órganos desde que acceden a ellos y su cumplimiento no se torna potestativo. Específicamente en el caso de los AII el Arbitraje se torna como un mecanismo abierto a la diversidad de sujetos no Estatales, empero el arreglo judicial contiene vías exclusivas para Estados.

El arbitraje obra por el consentimiento que dieron las partes en un convenio arbitral (Brotóns, 2010) dentro de algunos AII⁴⁴ al momento de insertar el apartado de resolución de controversias suele agregarse una pequeña cláusula compromisoria, la cual según Brotóns

⁴⁴ Véase: Convenio Marco de colaboración entre el Gobierno del Estado de Aguascalientes de los Estados Unidos Mexicanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, disponible en: https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos_gobiernos/rai/agu/ags4.pdf Acuerdo de Colaboración entre la Secretaría de las Mujeres del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, para el Financiamiento del Proyecto “MEXZ14 Inclusión de la Perspectiva de Género y Derechos Humanos en las Políticas Públicas de Seguridad y Justicia de México” disponible en: <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/entidades/73-coahuila>

(2010) consiste en someter futuras controversias al arbitraje y debería ir acompañada de acuerdos complementarios. Si bien, el arbitraje es un mecanismo que acepta a una multiplicidad de actores para autores como Hernández (2015) cuando el arbitraje surge entre sujetos de distinta naturaleza puede llegar a representar una privatización de la justicia, específicamente cuando coinciden los Estados y las transnacionales pues los tribunales arbitrales son dotados de un sistema con *justicia privatizada* en donde las transnacionales sin agotar recursos internos acuden a instancias internacionales que preponderan la *lex mercatoria*⁴⁵ sobre el derecho internacional de los derechos humanos, socavando así la responsabilidad social e infringiendo en la soberanía económica. El arbitraje como mecanismo resolutor de cuestiones comerciales es allegado al ámbito privado, si bien no es exclusivo conviene puntualizar que en los AII firmados con entidades privadas podría reproducirse lo que Hernández (2015) expresa como una *armadura jurídica del capitalismo* donde los intereses de *lex mercatoria* prepondera ante el espectro público. El objeto de los AII es de observancia pública y someter la controversia a un mecanismo con inclinación a la resolución de conflictos privados (frente a toda imparcialidad de los conciliadores) puede derivar en un detrimento de responsabilidad social pues una multiplicidad de derechos humanos podría quedar en manos de un “ordenamiento jurídico internacional basado en reglas de comercio e inversiones” (Hernández, 2015) antes que en principios de derecho público. Aunque la cuestión planteada por Hernández vaya más allá del mecanismo de resolución de controversias pues para el autor surge “un choque de legitimidades. Jurídicamente, los acuerdos de comercio chocan con los derechos humanos” (Hernández, 2018 citado en Gago 2018). Aterrizado lo anterior en la figura de los AII es visible que de cumplirse lo establecido en la GCTIAII al respecto de la igualdad entre sujetos firmantes de AII no se configuraría la situación nombrada por Hernández; sin embargo, cuando se firman AII con entidades de naturaleza privada el arbitraje podría producir un choque entre los intereses privados y los públicos.

Contrario al señalamiento de Hernández (2015 y 2018) sobre la función arbitral entre Estados y transnacionales Dipublico (2017) expresa que la justicia arbitral tiene ventajas en la

⁴⁵ Para Hernández (2015) el concepto hace referencia a un apartado de derecho corporativo global donde las transnacionales configuran una estructura jurídica en apego directo al entramado del derecho comercial, imponiendo una lógica neoliberal del derecho.

resolución de conflictos internacionales en un mundo globalizado pues está dotada de mayor flexibilidad procesal y resuelve con la misma seguridad jurídica que la de un tribunal.

El arreglo judicial actualmente tiene una multiplicidad de sedes con diferentes especializaciones (Donoghe, 2012)⁴⁶. Al respecto la CIJ contiene sólo dos vías y en ambas se imposibilita nombrar a la CIJ para la resolución de controversias producto de AII, pues su competencia contenciosa es aplicable únicamente entre Estados, aunque existe la posibilidad de firmar AII entre estados y Estados extranjeros, estos últimos podrían someter a la CIJ la controversia si demandaran al Estado mexicano responsabilidad, aunque existirían defensas contundentes del Estado mexicano como las señaladas en la CVDT (expresadas en el capítulo anterior) definir sobre la procedencia y aceptación del caso sería labor exclusiva de la CIJ; sin embargo, a la fecha no existen precedentes similares que permitan abordar un supuesto de estudio fuera de lo hipotético. Ahora, la competencia consultiva de la CIJ responde a un esclarecimiento del derecho internacional (Donoghue, 2012) y por mandato de la Carta de Naciones Unidas excluye a toda clase de particulares, así como a los Estados, razones que no permitirían a los firmantes de AII acceder a la competencia de la CIJ. La única vía en que podrían los AII resolverse en sede de la CIJ sería si el Estado mexicano asumiera que el acuerdo involucra a la federación y permitiera comparecer ante la CIJ con el país contraparte pero aun y en ese supuesto debe considerarse que la contraparte tendría que ser un Estado, quedando por ello fuera de toda hipótesis los AII firmados con entidades privadas, pues no podría surgir la vinculación estadual que requiere la competencia contenciosa de la CIJ para conocer de la controversia.

De lo anterior es posible establecer que el único mecanismo solucionador de controversias que representa impedimentos para ser utilizado en AII es el arreglo judicial pues dependerá (en cada caso) del tribunal jurisdiccional que se nombre para la resolución, así como de la jurisdicción que el mismo tribunal posea para determinar si las partes pueden o no acceder a él. Ahora, manifiesta Diez de Velazco (2013) que en principio el tribunal internacional es dueño de su propia competencia por lo que aun y con las observaciones vertidas debe

⁴⁶ En este trabajo se estudiará únicamente la jurisdicción de la CIJ por considerarse como el tribunal internacional de mayor importancia; sin embargo, debe considerarse que cada tribunal internacional contiene sus propias prerrogativas internas de competencia y jurisdicción, sin que las mismas sean idénticas a las de la CIJ.

considerarse que cada tribunal tendrá por labor propia declararse o no competente, con independencia de los designios iniciales de las partes.

En cuanto a los mecanismos solucionadores de controversia de los AII, la LCT permite que sean las partes quienes los establezcan sin que en ello medie opinión o intervención de la SRE pues la secretaría de conformidad con el artículo 6 de la LCT sólo tiene funciones de coordinar a las partes en la celebración y de fungir como vigilante de que en los AII no se rebasen las competencias que les fueron otorgadas a las dependencias u órganos descentralizados, ello traducido en un dictamen de procedencia donde se respalda el respeto al marco de actuación constitucional bajo el cual opera el firmante nacional de AII, para proceder a inscribir el AII en su registro. Al quedar los mecanismos de solución de controversias libres de recomendación de la SRE han surgido AII que en vez de contemplar mecanismos internacionales tal y como se sugiere en la LCT y enunciaba Treviño (2007) necesario para un trato conforme al principio de reciprocidad internacional, algunos estados firmantes han delegado la función de solución de controversias a tribunales de fuero local mexicano⁴⁷ pudiendo incurrir en violaciones a la garantía de conformar órganos solucionadores de controversia que aseguren imparcialidad⁴⁸.

Incluso existen AII registrados donde los firmantes han creado cláusulas para renuncian a la obligatoriedad del acuerdo bajo la leyenda *por buena fe de los firmantes*. Si bien, la buena fe es un elemento esencial en la firma de acuerdos internacionales la misma no exime de obligatoriedad para quienes suscriben compromisos al margen de la figura del AII, pues la finalidad del AII según Treviño (2007) ha sido dotar de formalidad los compromisos que adquieren los estados con entidades extranjeras, así como también garantizar el cumplimiento de las obligaciones que las partes acuerden en ellos y en su caso apelar por su cumplimiento en sede internacional, con la finalidad de otorgar un reconocimiento internacional que avale garantía de audiencia y reciprocidad internacional. Sobre los AII que se encuentran registrados por la SRE se desprenden los siguientes datos al respecto del número de AII que cuenta con un mecanismo solucionador de controversias internacionales y de la clasificación que corresponde al mecanismo por cada estado.

⁴⁷ Véase: el registro de AII de la SRE, específicamente en el estado de Nuevo León.

⁴⁸ Garantía contemplada en el artículo 8 de la LCT.

Tabla 6

Número de AII registrados por la SRE y los mecanismos solucionadores que contienen.

estado	No. de AII registrados	No. de AII disponibles	No. de AII que prevén un mecanismo solucionador de controversia	No. de AII con mecanismos diplomáticos y jurisdiccionales	No. AII con Mecanismos diplomáticos	No. AII con mecanismo jurisdiccional
Aguascalientes	14	14	9	1	8	0
Baja California	26	26	15	1	14	0
Baja California Sur	1	1	1	0	1	0
Campeche	12	12	9	1	8	0
Chiapas	106	104	71	15	49	7
Chihuahua	46	46	23	6	17	0
CDMX	64	64	41	4	37	0
Coahuila	12	12	6	0	5	1
Colima	43	43	19	0	17	2
Durango	23	23	17	6	11	0
Estado de México	97	95	52	8	43	1
Guanajuato	44	42	27	0	27	0
Guerrero	11	10	9	2	6	1
Hidalgo	23	23	17	2	15	0
Jalisco	180	178	116	2	114	0
Michoacán	47	47	31	0	31	0
Morelos	11	11	6	0	6	0
Nayarit	9	9	5	0	5	0
Nuevo León	51	47	15	1	14	0
Oaxaca	25	25	15	1	14	0
Puebla	37	36	22	0	22	0
Querétaro	19	18	7	0	7	0
Quintana Roo	34	31	18	0	18	0
San Luis Potosí	17	17	9	1	8	0
Sinaloa	13	12	4	0	4	0
Sonora	51	31	11	0	11	0
Tabasco	13	10	7	1	6	1
Tamaulipas	15	14	8	0	8	0
Tlaxcala	1	1	0	0	0	0
Veracruz	21	21	12	1	11	0
Yucatán	24	24	12	3	9	0
Zacatecas	12	12	5	2	3	0

TOTAL	1102	1059	619	58	549	13
--------------	-------------	-------------	------------	-----------	------------	-----------

Fuente: Elaboración propia, con base en: Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la SRE. Nota: No se contemplan en la columna de “No. de AII con mecanismo jurisdiccional” a todos aquellos que contienen un mecanismo diplomático

De la tabla anterior se desprenden porcentajes al respecto de la totalidad de AII que cuentan con un mecanismo de solución de controversia internacional. Debe considerarse que los datos que se muestran no son una descripción fiel de la realidad de los mecanismos solucionadores de controversias contenidos en los AII, pues como expresan Schiavon y Velázquez (2008, p.48) existe una gran cantidad de AII que operan sin dictamen de la SRE y no están incorporados en su registro.

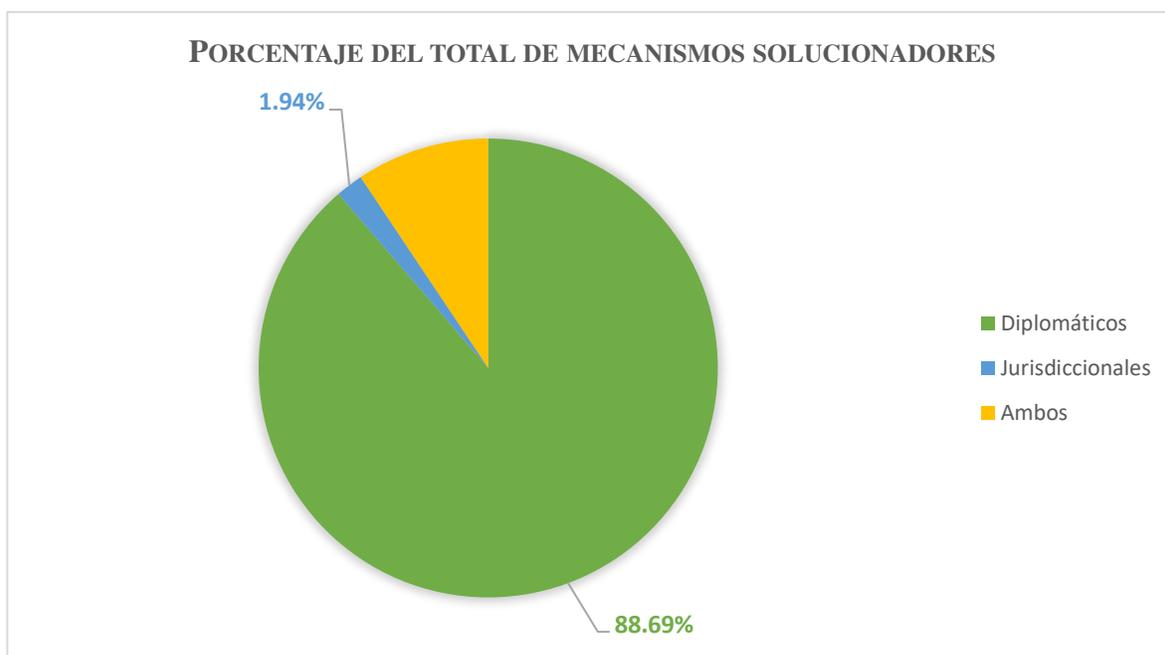


Figura 5 Porcentaje total de los mecanismos solucionadores de controversias en AII. Fuente: Elaboración propia. Nota: Los mecanismos graficados con la denominación “Ambos” provienen de aquellos AII que tienen mecanismos tanto diplomáticos como jurisdiccionales, en ese porcentaje quedan excluidos todos los AII que contienen varios mecanismos que pertenecen a la misma clasificación.

Si bien, los mecanismos diplomáticos son el porcentaje preponderante, no debe descartarse que dentro de dicha clasificación hay clasificaciones de mecanismos que a su vez tienen porcentajes individuales, mismo caso con los mecanismos jurisdiccionales. En cuanto a los AII que poseen múltiples mecanismos de resolución de controversias se han graficado por estado las especies que los integran. Lo anterior puede ser observado gráficamente de la siguiente manera:

Porcentaje de cada mecanismo solucionador diplomático

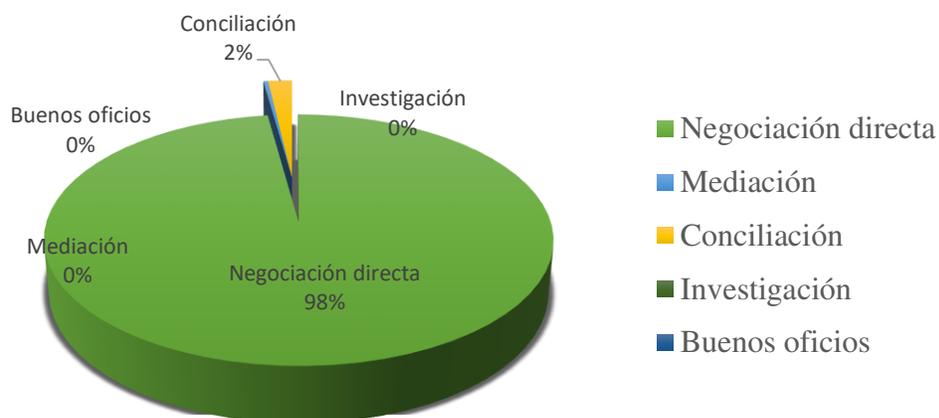


Figura 6. Porcentaje sobre el total de los mecanismos diplomáticos. Fuente: Elaboración propia con base en el RAI (febrero 2021)

Porcentaje de cada mecanismo solucionador jurisdiccional

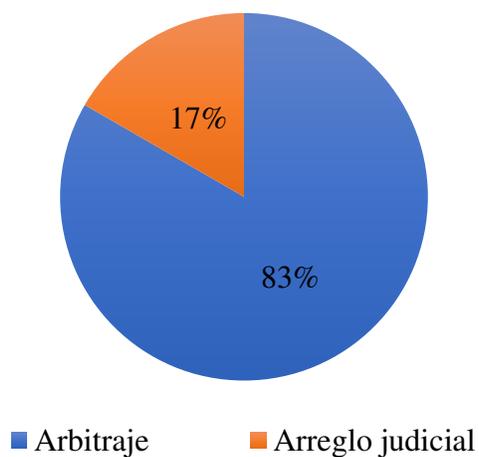


Figura 7. Porcentaje de cada mecanismo solucionador jurisdiccional. Fuente: Elaboración propia con base en el RAI (febrero 2021)

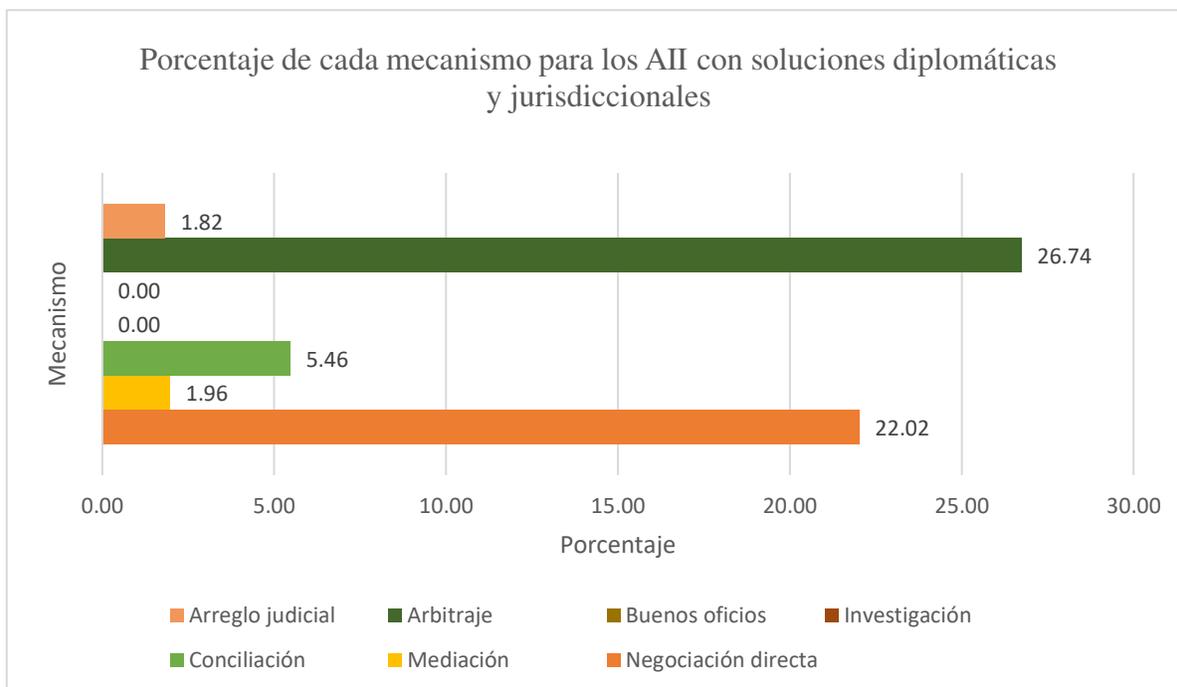


Figura 8. Porcentaje de cada mecanismo para los AII con soluciones diplomáticas y jurisdiccionales. Fuente: Elaboración propia con base en el RAI (febrero 2021)

Los mecanismos mayormente utilizados en los AII son los diplomáticos, dentro de esa clasificación destaca por mayoría la negociación directa, misma que se posiciona en el segundo lugar de los AII que contienen multiplicidad de mecanismos solucionadores. Destaca que en la redacción del apartado de los AII que contienen varios mecanismos solucionadores se privilegian los mecanismos diplomáticos antes que los jurisdiccionales, posicionando éstos en segunda instancia para todas aquellas controversias que no pudieren ser resueltas por acuerdo directo de las partes. Respecto al arbitraje, llama la atención que predomina en los AII (tanto en los que sólo contienen ese mecanismo de solución como en aquellos que prevén varios) la mención de que el arbitraje será llevado a cabo mediante las reglas contempladas por la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (CNUDMI). Esto, reafirma lo mencionado por Hernández (2015) al respecto de la preponderancia del uso de *lex mercatoria* en cuestiones arbitrales. Finalmente, cabe destacar que los AII que incluyen el arreglo judicial como mecanismo solucionador no especifican el tribunal al que acudirán las partes para la resolución de su controversia; sin embargo, especifican su resolución en sede internacional.

3.2. Caso: Acuerdo Interinstitucional entre el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y los Municipios [Issemym] y la Corporación Financiera Internacional [Ifc]

Antecedente:

Dentro del registro de AII de la SRE surge una alianza público privada que despierta especial interés por tratarse del primer AII con dictamen favorable y registro de la SRE entre una organización internacional privada y un organismo público, con un objeto revestido de interés público. Primeramente, el caso de estudio constituye la observación de un AII que no sólo mezcla la naturaleza pública con la privada, sino que adicional a ello abre la posibilidad para que otras dependencias u organismos descentralizados obtengan dictámenes favorables de sus AII con entidades privadas. Debe considerarse que de los datos arrojados por el registro de AII de la SRE tanto posterior como después del acuerdo a estudiar no se cuenta con registros de AII⁴⁹ que mezclen ambas naturalezas y den por resultado alianzas público-privadas que pudieran configurar una controversia con naturaleza híbrida (por la naturaleza de sus sujetos).

El AII en cita fue firmado en el año 2007 entre el ISSEMYM y el IFC. Sus áreas de cooperación corresponden a salud y desarrollo social. Constituye una alianza público-privada para la construcción, equipamiento, financiamiento y administración de un hospital de segundo nivel en Ecatepec de Morelos. Contó con un dictamen positivo de la SRE y a la fecha⁵⁰ aún se encuentra incorporado con el número 13 en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la SRE en el estado de México. Es un AII que bajo dictamen de la SRE cuenta con todas las formalidades requeridas por la LCT y reúne al ámbito público y privado para satisfacer necesidades de salud. Aunque de la ley en cita sea observable por el artículo 2⁵¹, que los organismos internacionales referidos en la legislación sean de naturaleza pública, ello no resultó impedimento para la suscripción del AII de estudio y el dictamen favorable de la SRE.

⁴⁹ Los datos consultados datan del 1 de agosto de 2020 al 1 de febrero del año 2021.

⁵⁰ 1 de febrero de 2021.

⁵¹ Artículo 2, fracción VIII: "Organización Internacional": la persona jurídica creada de conformidad con el derecho internacional público.

3.2.1. Estudio de los sujetos

Si bien, el AII tiene por naturaleza el ámbito público resulta conveniente estudiar a cada uno de los sujetos que firmaron el AII de estudio. Aunque el ISSEMYM y el IFC tienen un espectro de actuación propio, ambos derivan de instituciones con una naturaleza jurídica particular que servirá de apoyo para comprender las actuaciones y ámbitos de ambos. El IFC como organismo internacional privado nace como entidad del Banco Mundial, aunque cuenta con una personalidad jurídica propia. Tiene objetivos trazados por su entidad creadora y funciona al servicio de los mismos en el financiamiento internacional privado; por su parte, el ISSEMYM es un organismo público que pertenece al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y tiene por función brindar servicios de seguridad social en el estado de México en favor de los servidores públicos (Issemym, s.f.). El ISSEMYM tiene una jerarquía propia acoplada al modelo del IMSS que se explicará a continuación:

Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS]. El IMSS es un organismo público descentralizado, integrado en forma tripartita por trabajadores, patrones y gobierno (Ley del Seguro Social [LSS], 1995). Tiene por objetivo garantizar la salud, asistencia médica, protección a los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión (IMSS, s.f., p.8). El IMSS cuenta con leyes específicas propias; sin embargo, en todo lo que no sea contrario a ellas y verse sobre su funcionamiento, operación, desarrollo y control se sujeta a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales⁵². Contiene una estructura orgánica que contempla como órganos superiores a la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General (Manual de Organización del IMSS, 2018). Dicha estructura se jerarquiza de la siguiente forma:

⁵² Ley Federal de las Entidades Paraestatales, artículo 5: El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley.

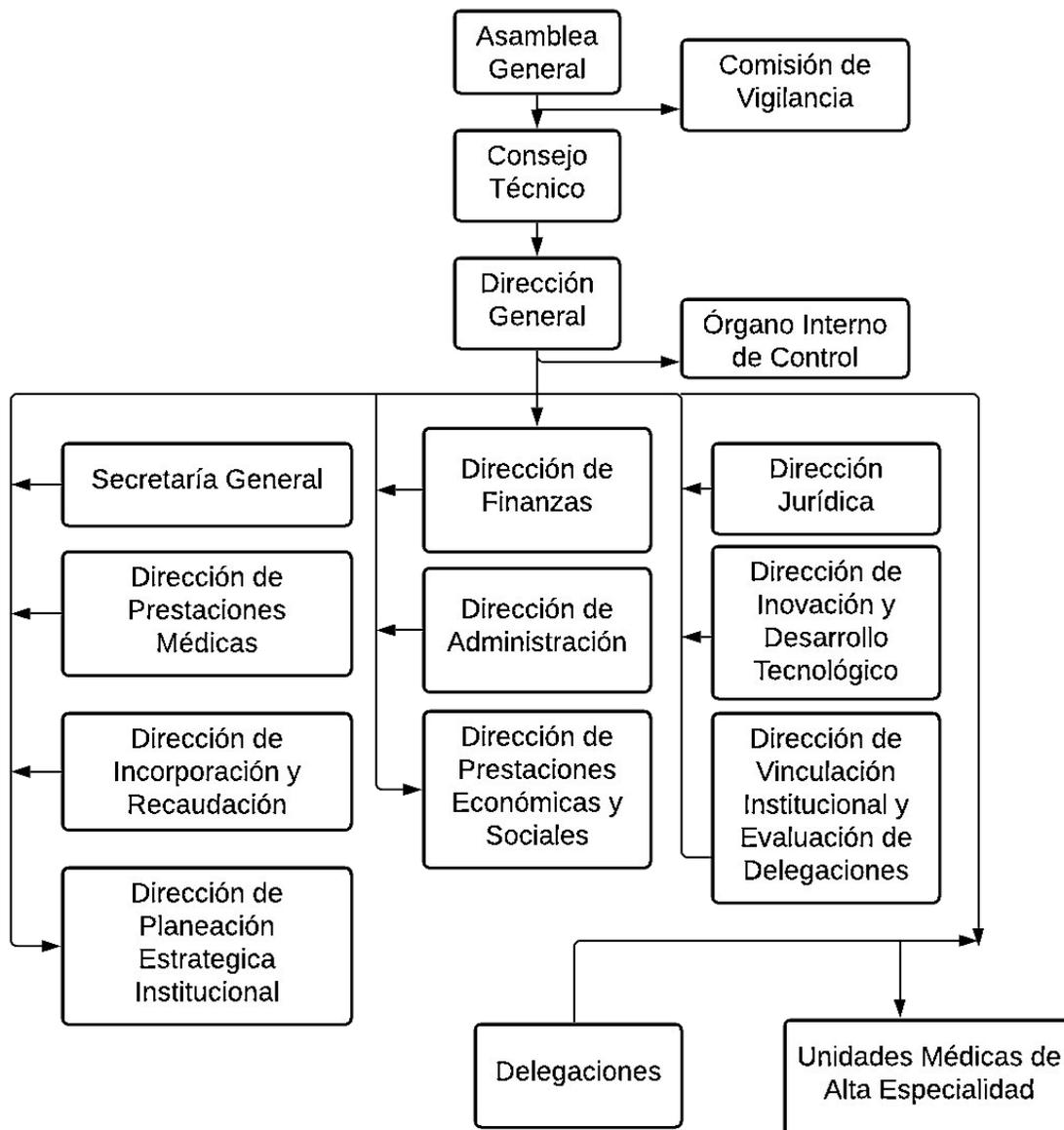


Figura 9. Estructura Orgánica del IMSS Fuente: Diario Oficial de la Federación, 2017-ACUERDO ACDO.IN2.HCT.300518/150. P. DA

La estructura orgánica del IMSS puede ser apreciada en tres niveles, en el primero están sus órganos principales (Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General), en el segundo se aprecian a las direcciones y a la secretaría general y en el tercero a las Delegaciones y Unidades Médicas de Alta Especialidad.

Especificado lo anterior y vinculándolo al tópico de estudio, es menester mencionar que una de las atribuciones generales el IMSS es:

Celebrar convenios con entidades o instituciones extranjeras para la asistencia técnica, intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos y la atención de derechohabientes, bajo el principio de reciprocidad, con las restricciones pactadas en los convenios que al efecto se suscriban, los cuales invariablemente tendrán una cláusula de confidencialidad y no difusión (LSS, 1995, artículo 251, fracción XXXI.)

La firma de convenios institucionales es una potestad del IMSS que se ejerce mediante el Director General pues en él recae la facultad de representación para toda clase de actos jurídicos en nombre del instituto (LSS, 1995, artículo 268). La facultad de realizar convenios institucionales con entidades extranjeras permite al IMSS realizar conforme a la LCT la suscripción de AII, toda vez que en su estructura le fueron concedidas esas atribuciones. Dependiente de la Dirección General se encuentran la Dirección Jurídica quien se encarga de “Validar jurídicamente y registrar los contratos y convenios que suscriba el Director General” (Reglamento Interior del IMSS, 2006, artículo 75, fracción III). Además de la suscripción de AII, el IMSS mediante su Dirección Jurídica puede emprender representación del Instituto y del Director General frente a autoridades, órganos y personas por lo que ante una controversia derivada de un AII sería facultad de la Dirección Jurídica entablar la representación del IMSS al utilizar los mecanismos solucionadores. En palabras de Herrera J. (Comunicación electrónica, 9 de febrero de 2021) el IMSS cuenta con personal jurídico especializado para ejercer la defensa de sus intereses en sede internacional y lo realiza mediante la Dirección Jurídica con competencia en la materia. Puntualmente, las dependencias del IMSS no podrían por sí mismas realizar la suscripción de AII pues carecen de facultades para realizarlos; sin embargo, pueden solicitar al Director General aprobación para que con sus facultades realice válidamente la firma de AII en favor de las dependencias, tal y como sucedió con el ISSEMYM, el cual bajo firma del Director General del IMSS pudo realizar el AII de estudio. Para Herrera, J. (Comunicación electrónica, 9 de febrero de 2021) “El Director General del IMSS tiene la representación del Instituto, la cual puede delegar a funcionarios que tienen las atribuciones para firmar acuerdos en representación del IMSS”. Del instrumento firmado se desprende que el Director General del IMSS fundó sus facultades conforme al artículo 21 fracciones II, X y XI de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado

de México y Municipios, vinculando así la responsabilidad, no sólo del ISSEMYM, sino también del IMSS⁵³ frente al IFC, pues

La relación con organismos internacionales recae en la Coordinación de Seguimiento Interinstitucional e Internacional. Dicha oficina depende del titular o de la titular de la Dirección de Planeación Estratégica Interinstitucional, de acuerdo con el Manual de Organización del propio Instituto que a la letra dice: ‘Representar al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social ante la Presidencia de la República y las dependencias y entidades públicas cuando sea designado’ (Herrera, J. Comunicación electrónica, 9 de febrero de 2021)

Misma representación que se manifiesta en el AII de estudio ante el IFC y genera certeza del compromiso adquirido, no sólo por el ISSEMYM, sino por la institución a la que pertenece, es decir al IMSS.

IFC. Es una de las cinco organizaciones complementarias del Banco Mundial. Como entidad fue creada en 1956 y cuenta con personalidad, capital social, estructura financiera, administración y personal propio. Aunque es parte del grupo Banco Mundial es una entidad legal separada (International Finance Corporation [IFC] s.f). Su objeto es promocionar el desarrollo económico con estímulo empresarial privado a las áreas con menor desarrollo (Corporación Financiera Internacional, 1955). Tiene por productos y servicios financieros: préstamos, inversión de capital privado, finanzas comerciales y de cadena de suministro, sindicatos, soluciones para clientes de tesorería, finanzas combinadas y consultoría (IFC, s.f). Como entidad financiera sigue las condiciones normales de las inversiones y se rige por el ámbito de derecho privado. México forma parte del Banco Mundial desde 1945⁵⁴ y también es miembro del IFC desde 1956⁵⁵. Al respecto, de su personalidad jurídica y su

⁵³ARTICULO 21.- El Director General del Instituto, será designado por el Gobernador del Estado, a propuesta de una terna presentada por el Consejo Directivo, debiendo ser profesionista con probada experiencia en administración pública, preferentemente con formación académica en administración pública y/o sistemas de salud, y tendrá las atribuciones siguientes: (...) II. Representar al Instituto en todos los actos que requieran su intervención; (...) X. Suscribir los acuerdos, convenios y contratos a celebrar por el Instituto; XI. Las demás que le confieran esta ley y sus disposiciones reglamentarias o le señale el Consejo Directivo.

⁵⁴ Véase: Países miembros del Banco Mundial, disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/about/leadership/members>

⁵⁵ Véase: Suscripciones de capital de la Corporación Financiera Internacional, en: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/eaf04893-7db7-422f-a05d-7bea036900ef/2020-IFC-AoA-Spanish.pdf?MOD=AJPERES&CVID=n7H1MFj>

posicionamiento en procedimientos jurisdiccionales, el convenio constitutivo del IFC (1995, artículo VI) expresa que el IFC tiene capacidad para celebrar contratos y entablar acciones judiciales. Respecto de las ultimas, la corporación sólo puede ser demandada ante tribunales competentes en los territorios donde la corporación tiene oficinas o designa apoderados. En el caso de México el IFC no tiene sedes ni representantes, por lo que ante cualquier tipo de controversia tendría que acudir a su sede en la ciudad de Nueva York. En ese sentido el convenio constitutivo del IFC (1995, artículo VIII) también señala que toda cuestión de interpretación que puedan surgir ente el IFC y los países miembros se somete a la decisión de la Junta de Directores y la Asamblea de Gobernadores, utilizando únicamente el arbitraje internacional cuando el IFC tenga un desacuerdo con un miembro suspendido permanentemente, el tribunal arbitral será compuesto por tres árbitros: uno nombrado por el IFC, el segundo por el país y el tercero es designado por el presidente de la CIJ. Lo anterior muestra que el convenio constitutivo del IFC en el apartado de *interpretación y arbitraje* únicamente contempla vías para los desacuerdos que puedan surgir directamente en ámbito interno con sus países miembros, más no aquellas controversias que se deriven de convenios específicos con los mismos, por ello en el caso de los AII cada acuerdo firmado con el IFC debería contemplar un mecanismo de solución de controversia propio, pues los supuestos que se muestran en el convenio constitutivo atienden a los relacionamientos directos de la organización, razón que a su vez permite que la CIJ pueda intervenir en el nombramiento del tercer arbitro dado que la intervención de la CIJ seguiría una vía consultiva al respecto de la organización como unidad y no de forma separada entre un Estado contra la organización. Concretamente cuando el IFC realiza la firma de un AII ejerce su capacidad jurídica para realizar convenios y los mismos quedan impregnados de las condiciones administrativas que tiene previstas el IFC, en el AII de estudio (2007, p.2) el IFC reafirma su presencia de organismo internacional privado, ser integrante del Banco Mundial y tener por objeto relacionar capital privado para crear una inversión productiva en México, teniendo por estrategia fortalecer, mejorar y ampliar los servicios de salud y seguridad social con alianzas público-privadas. Las declaraciones del IFC permiten observar un fenómeno no contemplado por la LCT toda vez que, aunque México hubiere suscrito un tratado internacional previamente aprobado con el IFC, es la LCT (1992, artículo 2, fr. VIII) el instrumento que define que los organismos internacionales a quienes se refiere son aquellos creados conforme

a derecho internacional público y de la estructura constitutiva del IFC se desprende una naturaleza puramente privada, mismo caso con la naturaleza del Banco Mundial. Empero del AII de estudio (2007, p.7) se desprende que el IFC reconoce que el acuerdo firmado se somete al derecho internacional público, aunque establece que cualquier controversia será resuelta en la ciudad de Nueva York, donde tiene su sede. No sería posible afirmar que el IFC renunció a su naturaleza privada porque ningún organismo internacional puede renunciar a los pilares de su constitución. De lo estipulado con anterioridad sólo es posible observar que, aunque el organismo internacional tenga un carácter privado, al firmar un instrumento como el AII que reviste naturaleza pública, el IFC reconoció que pese a ser un organismo internacional privado el convenio que firma pertenece al ámbito público, por ello declara “Entre los términos del presente acuerdo y las reglas del arbitraje de CNUDMI prevalecerán los términos del presente acuerdo interinstitucional” (AII de estudio, 2007, pp.6-7).

3.2.2. Objeto del AII de estudio⁵⁶

Del AII de estudio se desprende que el objeto del convenio consiste en contraprestaciones referentes a la construcción de un nuevo hospital para el sector público y la administración de un centro oncológico ya existente. El IFC adquirió la responsabilidad de proporcionar en favor del ISSEMYM servicios de asesoría consistentes en: preparar e implementar una o más transacciones bajo un esquema de prestación de servicios que permitan: a) construir, equipar, financiar y administrar un nuevo hospital de segundo nivel y b) financiar y administrar el Centro Oncológico Estatal.

Tabla 7

Fases del IFC en la ejecución de sus obligaciones con el ISSEMYM

Fase 1	Fase 2
Para la construcción del hospital: <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de capacidad y servicios hospitalarios • Evaluación de opciones en rangos de participación privada 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción oportuna de la inversión • Modelo financiero de análisis • Mecanismos de pago

⁵⁶ Aclaración: Antes de adentrarse en ámbito al cual pertenece el AII de estudio conviene precisar el objeto toda vez que con independencia del carácter de las partes y del nombre que revistan los instrumentos el objeto que los mismos tienen generaran elementos imprescindibles para adentrarse en la naturaleza del AII de estudio.

Para el Centro Oncológico Estatal:

- Evaluación de asociantes públicos y privados bajo el esquema de prestación de servicios.

- Preparación y entrada de documentación de los proyectos
 - Proceso de licitación
 - Suscripción de contrato de licitación
-

Fuente: Elaboración propia con base en el AII de estudio.

Las obligaciones contempladas por parte del ISSEMYM fueron: aceptar las inmunidades del IFC⁵⁷, pago por comisión de \$250,000.00 (doscientos cincuenta mil dólares estadounidenses 00/100), comisión adicional en caso de modificar los plazos por \$25,000.00 (veinticinco mil dólares estadounidenses 00/100) y una comisión de éxito que puede ir desde los \$550,000.00 (quinientos cincuenta mil dólares estadounidenses 00/100) hasta \$650,000.00 (seiscientos cincuenta mil dólares estadounidenses 00/100).

De las contraprestaciones anteriores se desprende que el AII de estudio tiene la teleología de mejorar el sistema de salud pública por medio de la inversión privada, así como de realizar en favor del ISSEMYM un diseño de asistencia técnica para la administración de recursos económicos. En el AII de estudio, el papel del IFC se concreta en ser un vínculo entre la inversión privada y el servicio de salud pública, esto en razón de que las obligaciones principales del IFC son las evaluaciones constantes de los recursos públicos y privados, así como de los criterios a considerar en la licitación. El IFC no contribuye directamente con un préstamo financiero pues en realidad su participación en la creación del hospital se traduce en labores de asesoría y consultoría financiera. Ahora, los montos que el ISSEMYM se compromete a pagar por la prestación de los servicios financieros del IFC, que asegura le son propios y han sido aprobados por el Consejo Directivo del ISSEMYM (AII de estudio, 2007, p.2), por lo que el recurso financiero que se compromete a pagar está contemplado en sus

⁵⁷ Convenio Constitutivo de la Corporación Financiera Internacional, Artículo VI, sección 8: Los gobernadores, directores, suplentes, miembros del equipo directivo y empleados de la Corporación: i) gozarán de inmunidad respecto de acciones judiciales por actos ejecutados por ellos en su condición oficial; ii) gozarán también, cuando no sean nacionales del país, de las mismas inmunidades respecto de las restricciones de inmigración, de las exigencias de registro de extranjeros y de las obligaciones del servicio nacional, y tendrán las mismas facilidades en cuanto a restricciones cambiarías que los miembros concedan a los representantes, oficiales y empleados de rango comparable de otros miembros; iii) gozarán del mismo tratamiento respecto de facilidades de viaje que los miembros concedan a los representantes, oficiales y empleados de rango comparable de otros miembros.

capacidades financieras⁵⁸, pudiendo ser cubiertas por su presupuesto ordinario tal y como se prevé en la LCT y la GCTIAII.

3.2.2.1. **Ámbito de la controversia**

La alianza público-privada del AII de estudio ha sido motivada por el establecimiento de vínculos entre “autoridades federales, estatales y municipales, así como con los órganos constitucionales autónomos; y la de dirigir y fortalecer las relaciones del Instituto [IMSS] con organismos e instituciones públicas, privadas y sociales, salvo aquéllas que correspondan a otra Unidad Administrativa Central” (Herrera, J. Comunicación electrónica, 9 de febrero de 2021). Si bien, la naturaleza del ISSEMYM es de ámbito público y la del IFC de ámbito privado, el AII está regulado bajo el aparato público internacional por lo que dicha alianza no configura un convenio privado. En palabras de Herrera, J. (Comunicación electrónica, 9 de febrero de 2021) la firma de acuerdos privados por parte del IMSS no es una práctica común y menos con actores extranjeros toda vez que la suscripción de esa clase de compromisos se rige conforme a la LCT, posicionamiento que permite afirmar que el ISSEMYM, al tener una estructura derivada del IMSS, también está obligado a realizar la suscripción de acuerdos con actores extranjeros bajo la figura de AII, sin generar apertura a la firma de contratos privados.

Independientemente de la naturaleza de los actores, cuando las partes acordaron realizar su alianza bajo la firma de un AII sometieron el convenio a la regulación exclusiva del ámbito público internacional. Empero, la naturaleza del AII de estudio tiene una connotación híbrida que no puede desapegarse del carácter público-privado, pues más allá del ámbito público al que pertenecen los AII las partes no sólo reconocieron su distintiva naturaleza, sino que también instauraron elementos de derecho privado para la resolución de controversias. La connotación privada se identifica en el apartado de *relaciones interinstitucionales* cuando el ISSEMYM reconoce el estatus privado del IFC y el del Banco Mundial y concede todas las

⁵⁸ El informe más antiguo sobre la información financiera del presupuesto anual del ISSEMYM, perteneciente al ejercicio fiscal del año 2010 y del mismo se desprende que el instituto contaba con un presupuesto (para 2010) anual asignado de \$9'626,936,180.00 (nueve mil seiscientos veintiséis millones novecientos treinta y seis mil ciento ochenta 00/100 pesos mexicanos) (Información pública de oficio mexiquense [Ipomex])

inmunidades que le fueron reconocidas al IFC en la legislación internacional previamente reconocida por el Estado (AII de estudio, 2007, p.4).

Al respecto, las alianzas público-privadas constituyen un pilar de desarrollo y en voz de Herrera, J. (Comunicación electrónica, 9 de febrero de 2021) permiten “dar seguimiento a los compromisos contraídos con diversos organismos internacionales”, aunque las alianzas público-privadas son preponderantes en acuerdos mercantiles este tipo de alianzas han comenzado a plasmarse dentro de acuerdos locales en los cuales según explica Hernández (2015) han operado intereses privados que pueden llegar a atentar contra el interés público.

En ese sentido, Naciones Unidas ha propuesto disposiciones legales para la celebración de contratos adecuados entre países en desarrollo y el sector privado. Señala la CNUDMI que desde 1987 se ha implementado la Guía jurídica de CNUDMI para la redacción de contratos en construcción industrial. En el 2000 se aprobó la Guía sobre proyectos de infraestructura de financiación privada, en 2015 se generó una revisión exhaustiva y en 2019 se crearon las disposiciones legales del modelo de CNUDMI sobre alianzas público-privadas (Naciones Unidas, 2019). La existencia de este tipo de acuerdos entre lo público y lo privado comenzó una hibridación latente al margen del derecho internacional, las implicaciones y desventajas entre los actores comenzaron a ganar observancia de las Naciones Unidas materializando desde 1987 guías para llevar acuerdos justos que no actuaran en detrimento de quienes tienen menos poder en esferas internacionales. Materialmente la proliferación de alianzas híbridas tuvo una presencia marcada en el ámbito de derecho comercial. Para el caso de los AII debe recordarse que la emisión de la LCT tuvo un impulso comercial con el TLCAN tal y como enunciaba Treviño (2007), lo que marca una pauta importante es que la LCT excluye de la figura del AII todos aquellos acuerdos que tengan una naturaleza comercial. Si bien el AII de estudio no contiene un interés comercial llama la atención que las partes hayan nombrado a la CNUDMI como armonización legislativa entre sus distintas naturalezas⁵⁹. Lo anterior permite dilucidar que pese a que el AII tiene un ámbito público y el mismo se traslada a las reglas que debe observar el AII de estudio, el ISSEMYM no desconoció el entramado privado de con quien estaba contratando e incluso generó protección al aparato privado al aceptar la

⁵⁹ Véase: AII de estudio, pp.6-7

armonización legal de la alianza público-privada con los parámetros de la legislación arbitral de CNUDMI.

El ámbito del AII de estudio tiene un origen no exclusivamente público, sino híbrido pues la preponderancia de la legislación mercantil responde a normativas de derecho privado, aunque el AII de estudio no sea un acuerdo comercial pues de su teleología se desprende que el ISEMMYM al contratar con el IFC tuvo por objeto mejorar la salud pública con apoyo de la asesoría financiera privada y no propiamente realizar un contrato privado de financiamiento.

3.2.2.2. Mecanismo para la resolución de controversia planteado en el AII de estudio.

La cláusula octava del AII de estudio (2007, pp.6-7) señala que las disputas entre las partes que no puedan solucionarse mediante acuerdo de las mismas serán solucionadas por medio del arbitraje internacional en Nueva York de conformidad con el idioma inglés y las reglas establecidas por CNUDMI. Sobre este punto se señala que cuando las reglas del AII de estudio entren en conflicto con las de CNUDMI prevalecerán las del AII de estudio.

Lo anterior en palabras de Brotóns (2010) se traduce en una cláusula compromisoria general que tiene por efecto blindar la voluntad de las partes a someter su futura diferencia al arbitraje, en el AII de estudio se observa que adicional a que las partes se obligaran a resolver su controversia por ese mecanismo en el mismo se introdujeron algunos de los apartados de derecho que deberían aplicarse por el tribunal que conozca de la controversia, así como la sede y el idioma, aunque no por ello según lo visto en Brotóns (2010) se extinga la necesidad de constituir un acuerdo complementario donde se especifique la constitución del tribunal arbitral, las reglas de procedimiento y todas aquellas previsiones que pudieran resultar necesarias para la realización del arbitraje.

Es observable que las partes acudieron a instaurar como primer mecanismo solucionador de diferencias los mecanismos diplomáticos, puntualmente la negociación directa pues se expresa en el AII de estudio que las mismas reservaron a ser materia de arbitraje todas aquellas cuestiones que no pudieran resolverse por comunicación entre ellas creando de esa manera dos consecuencias: la primera, a instaurar un diálogo entre partes antes que acudir a un mecanismo jurisdiccional, y la segunda, dejar fuera del arbitraje todo aquello que pudiese resolverse con comunicación entre partes. Ahora, el que las partes eligieran el arbitraje como

mecanismo solucionador responde a lo propuesto por Brotóns (2010, p.622) al especificar que las Organizaciones Internacionales colocan al arbitraje como mecanismo solucionador de controversias toda vez que carecen de *ius standi*⁶⁰ contenciosa ante la CIJ.

3.3. Idoneidad de mecanismos.

En su generalidad se observa que los mecanismos solucionadores de controversias cuentan con las siguientes ventajas y desventajas:

Tabla 8

Ventajas y desventajas de cada mecanismo

Mecanismo	Procedente en AII	Ventajas	Desventajas
Negociación directa	Si	Prepondera los intereses de los participantes y puede construir acuerdos que resuelvan la controversia.	Aun existiendo acuerdos entre las partes el cumplimiento de los mismos es potestativo.
Buenos oficios	Si	No necesita que las partes nombren al tercero lo que posibilita un acercamiento con mayor dinamismo entre partes.	La intervención del tercero no solicitado puede ser rechazada.
Mediación	Si	La aceptación de las partes a la intervención de un tercero evita que la intervención del mismo sea rechazada.	Las partes pueden tener diferencias sobre la asignación del tercero.
Conciliación	Si	Formulación de una propuesta que puede culminar por aceptación de las partes en solución a la controversia.	La visión preponderante en cuestiones comerciales al momento de formular una propuesta.
Investigación	Si	La examinación de hechos permite un esclarecimiento fáctico y permite que las partes	Si no existe pacto en contrario, la comisión investigadora podría atribuir responsabilidades que

⁶⁰ Derecho de acceso ante un órgano jurisdiccional (RAE, 2020)

		puedan arreglar la controversia si aceptan la recomendación.	sobrepasen las atribuciones de los firmantes de AII y trastocar lo establecido por la LCT.
Arbitraje	Si	El laudo resulta obligatorio para las partes y es un mecanismo flexible que permite que las partes creen un tribunal con sus propios miembros y reglas. Resuelve controversia sin importar la naturaleza de las partes. Cuenta con tribunales arbitrales ya establecidos.	En el caso de AII con entidades privadas puede funcionar como una <i>armadura jurídica del capitalismo</i> y preponderar los intereses mercantiles frente al interés público (Hernández 2015) toda vez que en la mayoría de AII se prepondera la utilización de CNUDMI. Se limita a resolver la parte de la controversia que designen las partes
Arreglo judicial	Dependerá de si el tribunal tiene vías no Estadales	Prepondera al derecho internacional sobre cualquier interés de partes y tiene una constitución previa que garantiza imparcialidad a las partes. Abarca la totalidad de la controversia	La mayoría de tribunales internacionales están estructurados Estadalmente y no cuentan con vías para solucionar controversias entre otros actores internacionales.

Fuente: Elaboración propia, con base en: Rodríguez 2014, Villalta 2014, Diez de Velazco 2013, Brotóns 2010 y Seara 1976.

Una desventaja general de todos los mecanismos diplomáticos es que los acuerdos derivados de los mismos pueden carecer de toda obligatoriedad para las partes. A su vez varios mecanismos diplomáticos tienen por fin entablar un proceso de negociación directa, por lo que es posible adentrarse al estudio de idoneidad sin dedicar espacio para ellos.

Enuncia Diez de Velazco (2013, p.946) que la negociación directa pese a ser el mecanismo más antiguo de resolución sigue utilizándose con gran amplitud principalmente por su rapidez, discreción y carencia de formalidades. Lo expresado por Diez de Velazco (2013) cobra vigencia con la cantidad de AII que tienen por mecanismo resolutor las negociaciones directas, empero la negociación directa prevista en los AII también podría haber sido utilizada por los firmantes de AII como un medio previo a la vía jurisdiccional pues la confluencia de diversas clases de mecanismos se torna más idónea que la elección de uno

solo. Sobre este punto, nombra Brotons (2010) que la controversia a resolverse por arbitraje puede abarcar una parte o la totalidad de la misma, al grado en que las partes podrían utilizar la negociación directa para definir el objeto de la controversia y los términos operantes en ella (Díez de Velazco, 2012, p.947).

La utilización de negociación directa en los AII como antesala del uso de un mecanismo jurisdiccional resulta favorable e idónea para las partes dado que el resultado de sus negociaciones podría delimitar la controversia o en el mejor escenario finalizarla. Si bien, el solo uso de negociación directa en AII podría parecer idóneo por la inmediatez de partes como único mecanismo resolutor y ante sujetos diferentes, podría no garantizar igualdad en los acuerdos.

En el caso del AII de estudio hay una preponderancia económica e internacional del IFC frente al ISSEMYM, lo que en un mundo globalizado podría configurar sometimiento de intereses pues “un mundo donde el fuerte respete el derecho de los débiles” (Bush, 1990 citado en Ruiz, 2019, p.44) no se ha materializado. Ante tal situación, surge el planteamiento de intervención de un tercero o de una comisión para aportar equilibrio de poder entre las partes al consolidar acuerdos, la intervención de uno o varios terceros en la resolución de controversia se generaría mediante los mecanismos de conciliación, mediación o investigación; sin embargo, al considerar que conforme a lo expuesto por diversos autores (Diez de Velazco 2013, Brotóns 2010 y Seara 1976) los terceros que intervienen diplomáticamente sólo acercan a las partes, recomiendan o proponen (más no toman decisiones por las partes) al grado en que no se garantizaría que la presencia de un tercero de naturaleza diplomática generara con su sola intervención igualdad entre partes.

La igualdad fáctica entre el IFC y el ISSEMYM podría garantizarse con la presencia de un tercero jurisdiccional, aunque autores como Díaz (2012, pp.115-116) consideran que la mundialización ha impactado al derecho en la solución de controversias, al punto en que ha generado una tendencia a evadir las instancias judiciales y obtener soluciones por arreglos no jurisdiccionales. En contrasentido a Díaz (2012) la tendencia de no acceder a vías jurisdiccionales podría ser la expresión de una multiplicidad de controversias internacionales sin sede resolutora, pues las características de los sujetos o fenómenos híbridos que intervienen en ellos podrían no tener una vía internacional de resolución en un derecho

internacional configurado exclusivamente para los Estados, como afirma Güell (2010).). De seguirse la teorización de Díaz (2012) se llegaría al supuesto de que en los AII preponderan los mecanismos diplomáticos por tendencia internacional a la evasión de tribunales; sin embargo, del estudio concreto a la CIJ y a sus vías competenciales se manifiesta que los actores de AII, (contrario al posicionamiento de Díaz, 2012) no evaden la competencia de tribunales internacionales, la realidad es que no les es posible acceder a ese tipo de jurisdicción tal y como manifiesta Brotóns (2010) el expresar la falta de *ius standi*. Empero, a que el tribunal electo tenga flexibilidad ante la materia híbrida y la diversidad de los sujetos firmantes de AII. Ante ello, afirma Ruiz (2019) que el derecho internacional puede avanzar a un *estado de derecho* cuando logre superar la transición de igualdad entre Estados soberanos y permita ensanchar la jurisdicción de la CIJ o considerar márgenes legalistas desde la interdependencia multinivel para borrar la brecha entre la norma de concepción clásica y la realidad.

Aplicando la postura de Ruíz (2019) al caso de estudio del AII se vislumbra no sólo la desigualdad en el derecho internacional para todos aquellos que no sean Estados, sino la inseguridad jurídica latente en los mecanismos solucionadores de controversias pues para Ruíz (2019, p. 48) resulta necesario dotar desde el derecho (a los distintos actores internacionales) de relaciones y procesos que disminuyan su desigualdad en cuanto al poder, riqueza y capacidad que tienen los actores. La apertura procesal de los mecanismos solucionadores para otros actores no estatales generaría que los firmantes de AII pudieran acceder a la figura del arreglo judicial de tribunales como la CIJ y les garantizaran el equilibrio mencionado (supralíneas).

Al respecto, el arbitraje como mecanismo es en sí mismo idóneo pues queda libre de parcialidad y puede como afirma Dipublico (2017) resolver controversias derivadas de un contexto globalizado (donde surge el fenómeno híbrido de acuerdos) con la misma certeza que un tribunal. En el caso concreto del AII de estudio el arbitraje previsto contempla que las reglas de CNUDMI serán las utilizadas para la emisión del laudo y ello podría no resultar idóneo para la resolución pues agregaría a las reglas de resolución de la controversia una naturaleza comercial enfocada en proteger intereses privados que, como afirma Hernández (2015), desprotegen al interés público, e incluso a la luz de la legislación procesal civil federal

podría disminuir la protección de derecho internacional público con la que han sido consagrados los AII, pues el Código Federal de Procedimientos Civiles desconoce la protección que marca la LCT para el cumplimiento de laudos derivados de procesos que contengan una naturaleza comercial. Interpretaciones como las de la SCJN (2018) y la GCTIAII esclarecen que los AII no son convenios comerciales y en consecuencia deberían estar libres de normas mercantiles internacionales en su resolución de controversias pues, aunque la LCT no prevea un cúmulo de observaciones sobre los mecanismos solucionadores que utilizan o eligen las partes, la LCT si especifica que todo AII pertenece al derecho público.

Las premisas anteriores en el AII de estudio marcan que, si bien el ISSEMYM y el IFC tienen derecho a elegir el mecanismo resolutor que consideren idóneo para su controversia y no sólo la LCT lo reconoce sino también el derecho internacional, los AII revisten interés público y los mecanismos a elegir para su resolución deben salvaguardarlo, no sólo en forma (arbitraje) sino también en fondo (legislación aplicable en el arbitraje). Esto conlleva a observar que el mecanismo arbitral del AII de estudio no resulta idóneo para la resolución de controversias, pues cuando Hernández (2015) expresa las consecuencias de someter intereses públicos a un arbitraje dominado o preponderante a las reglas de comercio anuncia la inseguridad jurídica que puede surgir para el interés público, toda vez que para él una controversia internacional resuelta por arbitraje (con reglas comerciales) prepondera el interés privado. Aunque la CNUDMI marque pautas igualitarias para las partes, el dar tratamiento de iguales en naturaleza a quienes no lo son prepondera leyes mercantiles en un instrumento diseñado al margen del derecho público.

Ahora, incluso en el supuesto de que las reglas empleadas por CNUDMI pudieran proveer de un resguardo mínimo al interés público antes que al comercial expresan las reglas constitutivas del IFC (s.f) que la entidad internacional al prestar servicios financieros se rige por derecho internacional mercantil y aunque reconoce en el AII de estudio someterse a las reglas previstas para los AII, es decir a la LCT, al consolidar el arbitraje con reglas de derecho mercantil no se vuelve un mecanismo idóneo para garantizar que el derecho humano a la salud preponderará antes que aquellas inclinaciones a la protección jurídica de intereses financieros.

La falta de idoneidad del mecanismo electo por las partes responde a que aun y cuando el ISSEMYM realice un AII con un organismo privado internacional sigue obligado a garantizar con sus actos la preponderancia de cualquier marco de derecho en favor del interés público, pues el AII de estudio no ha tenido por finalidad ser un contrato privado sobre asesoramiento financiero con el IFC, sino un alianza público-privada con el objeto de mejorar la salud y la seguridad social. En palabras de Herrera, J. (Comunicación electrónica, 9 de febrero de 2021) la firma de contratos privados con actores extranjeros no es una práctica común del IMSS, pues como organismo público le ha sido encomendado la administración de la seguridad social y no desconoce el carácter público de sus relacionamientos a menos de que el acto que ejecute, en sí mismo tenga una connotación exclusivamente privada. Para el caso del AII de estudio el acto de plasmar el acuerdo en un AII y no en un contrato privado expresa exclusión de la connotación meramente privada que refiere Herrera, J. (Comunicación electrónica, 9 de febrero de 2021) y ello se traduce en la convergencia de dos naturalezas que forman un fenómeno híbrido de derecho, que si bien puede ser resuelto de forma idónea bajo arbitraje internacional, el mismo necesitaría una constitución sólida de protección al interés público para figurar con idoneidad como mecanismo resolutor.

Conclusiones:

En esta tesis se estableció que la instancia idónea en el ámbito del derecho internacional para resolver un conflicto de interpretación derivado del AII entre el ISSEMYM y el IFC es una instancia jurisdiccional por tener mayores rasgos de aplicabilidad, así mismo la investigación mostró que el mecanismo consistente en el arreglo judicial es el de mayor imparcialidad y seguridad jurídica para las partes. Tras el análisis concreto a la CIJ no se acreditó existieran vías para instaurar un conflicto derivado del AII de estudio, a modo en que la hipótesis principal sobre calificar al arbitraje internacional como la instancia idónea para resolver el caso de estudio -pese a confirmarse parcialmente por la imposibilidad de la CIJ para resolver- se invalida pues frente a la evidencia recaudada, el arbitraje bajo las reglas de CNUDMI desprotege el interés público que reviste el AII de estudio y ello genera inseguridad jurídica no sólo para las partes, sino también para los derechos de salud que se vinculan con el AII de estudio.

La investigación identificó los mecanismos de resolución de controversias en el derecho internacional y distinguió al aplicador de los mismos. Con base en esas distinciones doctrinales se elaboró un estudio cuantitativo de los mecanismos de resolución de controversia internacional utilizados en los AII disponibles para consulta en el RAI, ello sirvió como base estadística para contrastar la teoría con la realidad al respecto de las instancias internacionales que resuelven controversias derivadas de AII. El resultado de dicho análisis expuso que más del 88% de los AII tienen un mecanismo diplomático para resolución de controversias, mientras que los mecanismos jurisdiccionales sólo perfilan en un 1.94% y existe un 9.37% de AII que contiene ambos mecanismos (jurisdiccionales y diplomáticos).

Lo anterior llevó a la investigación más allá del estudio de idoneidad de los mecanismos solucionadores, pues la metodología utilizada entró en contacto con datos facticos y vislumbro un problema para futuras investigaciones científicas “la imposibilidad de acceder a la CIJ por el formalismo jurídico del derecho internacional y la inseguridad jurídica latente en los mecanismos solucionadores de controversia internacional para quienes no son Estados” manifiesta en Ruíz (2019) y visible en el estudio entablado por esta tesis.

A su vez, esta tesis estructuró el alcance constitucional e internacional de los AII, la metodología consistente en estudio de fuentes primarias e interpretativas permitió divisar que los mismos existen con armonía constitucional cuando se limitan a obrar al margen de las competencias que les fueron concedidas a los organismos y dependencias de la administración pública descentralizada.

Quedó establecido que los AII tienen valor no sólo para el derecho nacional sino también a la luz del derecho internacional, ello como resultado del estudio teórico de los pilares del derecho internacional en materia de tratados, así como del ejercicio interpretativo a la CVDT, a partir de los rasgos comunes y diferenciados entre la figura del TI y el AII se generó una revisión doctrinaria que resultó exhaustiva y expuso que la LCT ha otorgado facultades en favor de los estados para adquirir derechos y obligaciones con la misma responsabilidad jurídica que la figurada en un TI.

Con base en el estudio de fuente se concluye que los alcances de un AII en plano internacional son: a) configurar responsabilidad internacional para México; b) crear obligaciones y derechos con reconocimiento internacional, teniendo por límite las propias competencias del firmante y c) el acceso a mecanismos de resolución de controversias internacionales con goce de subjetividad jurídica derivada del Estado en favor de los firmantes. En consecuencia, se valida la hipótesis al respecto de que las instituciones del Estado son vistas como accionantes de esa unidad y no como sujetos aislados de la misma, al grado en que las actuaciones ejercidas por instituciones del Estado en la firma de AII se presumen como legales, de buena fe y no exclusivas de esas instituciones, sino vinculantes al Estado mexicano en materia de responsabilidad internacional. Al mismo tenor, se configura nula la hipótesis que afirma los mismos alcances de los TI para los AII, toda vez la investigación deja en evidencia que los AII no crean (lejos del factor responsabilidad) derechos y obligaciones para el Estado. Sobre este punto, también se invalida la parte de la hipótesis que niega autonomía a las instituciones estatales en plano internacional, porque la metodología multidisciplinar permitió observar desde las relaciones internacionales (teoría sociológica) que los estados cuentan con un grado de autonomía, capaz de sustituir a los atributos jurídico-formalistas (Russell, 2010 y García, 1992) que les son exigidos internacionalmente para vincularlos con actuaciones internacionales.

Lo más importante de la metodología expresada anteriormente, fue el estudio de fuentes primarias, interpretativas y el testeo argumentativo sobre las mismas, porque el ejercicio lógico-comparativo aporta solidez científica a las futuras argumentaciones que se realicen al respecto de la constitucionalidad de los AII, así como de sus alcances en plano internacional.

El análisis expuesto indico que a través del fenómeno global no sólo han proliferado actores internacionales, sino también han surgido alianzas público-privadas que surten efectos a la luz del derecho internacional. La evidencia teórica y documental recaudada en esta tesis estableció que el accionar internacional descentralizado en México, obra mediante la figura del acuerdo interinstitucional. De esta forma se confirma la hipótesis que asume al margen de actuación del accionar internacional descentralizado -en derecho interno- devenir de la LCT, así como -en margen internacional- de la CVDT. Lo anterior es producto de los enfoques paradipomaticos que conformaron la revisión documental del estudio de fuentes y que dieron por resultado afirmar que el accionar internacional descentralizado es una herramienta en favor de la paradiplomacia.

De la recopilación teórica arrojada en la investigación se divisa que la globalización ha generado interacciones dinámicas con la capacidad de entrelazar naturalezas jurídicas distintas, concluyendo que el accionar internacional descentralizado no pertenece a un ámbito específico del derecho público o privado. Por lo que se confirma la hipótesis al respecto de la nula viabilidad para clasificar en un ámbito concreto el accionar internacional descentralizado pues tal y como se observó del acuerdo interinstitucional ente el ISSEMYM y el IFC las partes no renuncian a su naturaleza y ello tienen un impacto considerable en los AII porque, aunque los mismos sean regulados por el derecho internacional público, cuando las partes se reconocen mutuamente como alianzas público-privadas (denominadas híbridas) colocan protección a los intereses privados dentro de instrumentos públicos.

La entrevista al director del IMSS, como instrumento recolector de datos validó que los AII con entidades privadas no son convenios privados ni pierden su naturaleza pública, por lo que se confirma la hipótesis sobre la necesidad de que el AII entre el ISSEMYM y el IFC sea regulado por derecho público.

Finalmente, es justo expresar que la investigación aportó bases para nuevos problemas de investigación, así como contribuciones al debate de inconstitucionalidad de los AII y compilaciones cuantitativas al respecto de los diferentes tipos de mecanismos solucionadores de controversias que obran en el RAI.

Anexos:

1. Entrevista:

Comunicación electrónica con Herrera, J. en fecha 9 de febrero de 2021

Guanajuato, Gto. A fecha de su presentación

Apreciado Mtro. José Alberto Herrera Morales, Titular de la División de Vinculación con la Administración Pública Federal, me permito saludarle y dirigir hacia su persona agradecimiento por colaborar con la investigación académica.

A CONSIDERAR:

La presente entrevista tiene por finalidad realizar un acercamiento a los acuerdos interinstitucionales desde la experiencia administrativa del Instituto Mexicano de Seguridad Social (en adelante IMSS) la información proporcionada será utilizada con fines exclusivos de investigación para ser incorporada en la tesis “Resolución de controversia internacional híbrida, derivada del accionar internacional descentralizado”

ENTREVISTA

1. En su opinión ¿Qué motiva al IMSS para realizar acuerdos interinstitucionales?

De acuerdo con el Manual de Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Dirección de Vinculación y Evaluación Delegacional tiene la atribución de establecer las estrategias de vinculación del Instituto con las autoridades federales, estatales y municipales, así como con los órganos constitucionales autónomos; y la de dirigir y fortalecer las relaciones del Instituto con organismos e instituciones públicas, privadas y sociales, salvo aquellas que correspondan a otra Unidad Administrativa Central.

Con base en ese mismo manual, a través de su Dirección de Planeación Estratégica Institucional lleva a cabo las acciones que promuevan la participación del IMSS en el escenario internacional, las cuales tienen “la finalidad de proponer proyectos de cooperación

internacional en materia de salud y seguridad social, que contribuyan al fortalecimiento de los servicios que otorga el IMSS a los derechohabientes.”

Las leyes, reglamentos, normas y manuales y normatividad del IMSS está disponible en la siguiente página: <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/marco-normativo>

2. ¿Qué oportunidades o desventajas representan los acuerdos interinstitucionales para el IMSS?

La cooperación bilateral y/o multilateral entre el IMSS e instituciones, organizaciones o dependencias de gobierno de otros países, facilita el intercambio de mejores prácticas en materia de salud y seguridad social y para permite dar seguimiento a los compromisos contraídos con diversos organismos internacionales.

Asimismo, el IMSS ha firmado convenios de cooperación con países para sumar esfuerzos en temas específicos, como puede ser la sustentabilidad hospitalaria (ver, por ejemplo, <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202012/820>).

3. Mayoritariamente, cuando el IMSS realiza convenios con entidades privadas ¿En qué instrumento opta por plasmar sus compromisos (acuerdos interinstitucionales o contratos privados)?

Fundamentalmente se realizan estos acuerdos mediante convenios generales y particulares de colaboración memoranda de entendimiento o las cartas intención, entre otros. La figura de “contrato privado” no es una práctica común para este tipo de relaciones.

4. Cuando el IMSS firma acuerdos interinstitucionales con entidades privadas ¿Qué calidad reviste, es decir el IMSS contrae obligaciones cómo particular o cómo entidad pública?

Siempre de acuerdo con la naturaleza jurídica del IMSS, es decir como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, al cual la Ley del Seguro Social (LSS), encomienda la organización y administración de la Seguridad Social, teniendo el carácter de organismo. Las relaciones del Instituto por lo regular guardan el carácter de públicas, a menos que la naturaleza del acto

tenga una connotación que sea regulado exclusivamente por el derecho privado, ya sea nacional o internacional.

5. ¿En qué circunstancias el IMSS actúa como particular en la firma de convenios?

Es necesario analizar cada caso en concreto. En general actúa como entidad pública, ya que, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley del Seguro Social, su naturaleza es servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, (DOF 21-10-2020).

En casos especiales, en que la materia así lo amerite, puede actuar como particular, por ejemplo, en materia mercantil como es el caso de la relación con la Afore XXI.

6. ¿Qué responsabilidad representa para el IMSS la firma de acuerdos interinstitucionales con entidades privadas?

Es responsabilidad del IMSS dar cumplimiento puntual a todos los compromisos que se convienen en dichos acuerdos.

7. ¿Considera que los Acuerdos interinstitucionales revisten obligaciones exclusivas para el IMSS?

No le serían exclusivas, pues puede haber otros sujetos obligados en un mismo acuerdo o puede la otra parte celebrar acuerdos con otras instituciones.

8. Cuando el IMSS pacta con organismos de origen extranjero ¿Quién le representa al exterior del Estado mexicano?

Los acuerdos que firme el IMSS con actores extranjeros están regidos por la Ley sobre la Celebración de Tratados y se trabaja de manera cercana con la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores en esta materia.

El Director General del IMSS tiene la representación del Instituto, la cual puede delegar a funcionarios que tienen las atribuciones para firmar acuerdos en representación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La relación con organismos internacionales recae en la Coordinación de Seguimiento Interinstitucional e Internacional. Dicha oficina depende del titular o de la titular de la Dirección de Planeación Estratégica Interinstitucional, de acuerdo con el Manual de Organización del propio Instituto que a la letra dice: “– Representar al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social ante la Presidencia de la República y las dependencias y entidades públicas cuando sea designado”.

9. Pensando en una controversia entre el IMSS y un organismo extranjero ¿Cuenta el IMSS con personal jurídico especializado, para ejercer defensa de sus intereses a nivel internacional?

El IMSS cuenta con una Dirección Jurídica con competencia en la materia.

10. Sobre los acuerdos entre el IMSS y los organismos extranjeros (privados) ¿Qué mecanismo de solución de controversia prepondera en estos acuerdos interinstitucionales? y en caso de existir uno predominante ¿Por qué ese mecanismo?

Los que los mismos acuerdos convengan.

Reiterando mis distinguidas consideraciones a su persona y quedando a su disposición para cualquier duda o aclaración:

LAURA ELIZABETH RODRIGUEZ SEGURA
Egresada de la Lic. En Derecho
le.rodriguezsegura@ugto.mx

Acuerdo interinstitucional de estudio.

Acuerdo Interinstitucional entre el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y los Municipios [Issemym] y la Corporación Financiera Internacional [Ifc]
2007



**REGISTRO DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES
DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE MÉXICO**
coordinacionpolitica.sre.gob.mx

Nombre del Acuerdo:	Acuerdo Interinstitucional entre el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, y la Corporación Financiera Internacional.
Áreas de Cooperación:	a) Salud. b) Desarrollo social.
Fecha en que se firmó:	19 de diciembre de 2007.
Lugar donde fue firmado:	Ciudad de Toluca, Estado de México, de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ciudad de Washington D.C., de los Estados Unidos de América
Vigencia:	Dieciocho meses a partir de la fecha de su firma.



OFICINAS DEL C. SECRETARIO
Dirección General de Coordinación Política
DIRECCIÓN DE GOBIERNOS LOCALES



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



IFC
19/10/2002

ACUERDO INTERINSTITUCIONAL

QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, REPRESENTADO POR SU DIRECTOR GENERAL, DOCTOR EN ECONOMIA OSVALDO ANTONIO SANTÍN QUIROZ Y LA CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL, REPRESENTADA POR EL SEÑOR BERNARD SHEAHAN EN SU CARÁCTER DE DIRECTOR DE SERVICIOS DE ASESORÍA, A QUIENES EN LO SUCESIVO SE LES DENOMINARÁ "EL ISSEMYM" Y "EL IFC", RESPECTIVAMENTE; CONFORME A LOS SIGUIENTES:

ANTECEDENTES

- i. Que el Estado Libre y Soberano de México es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos quien a su vez es país miembro del Banco Mundial desde 1945 y de "EL IFC" desde 1956.
- ii. Que el objeto del presente acuerdo es establecer los términos y condiciones para la provisión por parte de "EL IFC" de los servicios de asesoría a "EL ISSEMYM" para la implementación de uno o más proyectos de prestación de servicios al amparo de una alianza público privada, para la construcción, equipamiento, financiamiento y administración de un nuevo hospital de segundo nivel de atención en Ecatepec de Morelos, Estado de México, así como para la administración del actual Centro Oncológico Estatal ubicado en la ciudad de Toluca, Estado de México.
- iii. Que "EL ISSEMYM" requiere que "EL IFC" provea los servicios de asesoría en los términos que se describen en detalle en el anexo A de este instrumento para el fortalecimiento de los servicios prestados en materia de salud y seguridad social.
- iv. Que "EL IFC" en virtud de su experiencia mundial en el fortalecimiento y mejoramiento de servicios de salud, acepta proveer los servicios de asesoría conforme a los términos y condiciones contenidos en este instrumento.

DECLARACIONES

I. "EL ISSEMYM" declara:

I.1- Que en términos de los artículos 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado mediante Decreto número 130 de la H. "XLIII" Legislatura del Estado de México, por el que se expidió la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados.

I.11 Que de conformidad con los artículos 2 y 14 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, "EL ISSEMYM" tiene como

1

Compromiso
Gobierno que cumple



objetivos otorgar las prestaciones que establece la ley de manera oportuna y con calidad; ampliar, mejorar y modernizar el otorgamiento de las prestaciones que tiene a su cargo; y contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas sociales y culturales de los derechohabientes.

I.III Que el Doctor en Economía Osvaldo Antonio Santín Quiroz, acredita su capacidad como Director General de "EL ISSEMYM" mediante el nombramiento que le fue conferido por el H. Consejo Directivo del Instituto, en sesión extraordinaria número uno, de fecha 15 de marzo de 2007, protocolizada en el instrumento notarial número 309, volumen especial 17 P.E., del 26 de marzo de 2007, pasada ante la fe del Notario Público No. 132 del Estado de México y del Patrimonio Inmueble Federal, Lic. Jesús Maldonado Camarena.

I.IV Que el Director General, en términos de lo dispuesto por el artículo 21 fracciones II, X y XI de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, cuenta con las facultades y atribuciones legales suficientes para la celebración del presente acuerdo.

I.V Que para efectos del presente acuerdo, señala como domicilio legal el ubicado en avenida Miguel Hidalgo Poniente No. 600, Colonia La Merced en Toluca, Estado de México, C. P. 50080.

I.VI Que cuenta con los recursos financieros suficientes para hacer frente al pago de los servicios de asesoría que se deriven del presente acuerdo interinstitucional y que la celebración de este Acuerdo Interinstitucional fue aprobada por el H. Consejo Directivo del ISSEMYM en su sesión número 1636 del 13 de diciembre de 2007.

II. "EL IFC" declara:

II.I Que es un organismo internacional creado de conformidad al Convenio Constitutivo vigente a partir del 28 de Abril de 1993 y que es parte integrante del Grupo Banco Mundial con sede en Washington, D.C. en los Estados Unidos de América.

II.II Que conforme al artículo I fracciones ii) y iii), su objeto es relacionar las oportunidades de inversión, el capital privado local y extranjero y la experiencia administrativa así como estimular y ayudar a la creación de condiciones que favorezcan el flujo de capital privado, local y extranjero, hacia una inversión productiva en los países miembros.

II.III. Que es parte de su estrategia el fortalecer, mejorar y ampliar la cobertura de los servicios públicos, incluidos los servicios de salud y seguridad social, a través de alianzas público privadas entre los gobiernos de los países miembros y el sector privado.

II.IV Que es su deseo proveer los servicios de asesoría objeto del presente instrumento en la ciudad de Washington, D.C. en los Estados Unidos de América y a través de visitas de trabajo al Estado de México en los Estados Unidos Mexicanos.

C

III. "LAS PARTES" declaran:

III.I Que celebran de mutuo acuerdo el presente instrumento con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, 2º fracciones II y VIII y 7º de la Ley sobre la Celebración de Tratados con texto vigente a partir del 2 de enero de 1992.

III.II Que se reconocen mutuamente la personalidad y capacidad jurídica para asumir derechos y obligaciones, por lo que manifiestan de manera expresa su voluntad para someterse a las disposiciones legales aplicables en la materia.

III.III Que de acuerdo a las manifestaciones anteriores, las partes están conformes en celebrar el presente acuerdo interinstitucional al tenor de las siguientes:

CLÁUSULAS

PRIMERA. DEFINICIONES.- "LAS PARTES" acuerdan que para efectos del presente acuerdo se entenderá lo siguiente:

a) **Proyecto.**- Significa el conjunto de actividades relacionadas con la adecuada integración, conforme a la legislación estatal, de uno o más Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) que involucren: la creación de un nuevo hospital de segundo nivel de atención en el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, así como la administración del actual Centro Oncológico Estatal ubicado en la ciudad de Toluca, Estado de México. Eventualmente y previo acuerdo de "LAS PARTES", se podrá adicionar un proyecto adicional para la creación de otro hospital de segundo nivel de atención en la ciudad de Toluca, Estado de México.

b) **Servicios de Asesoría.**- Significa el conjunto de actividades a ser desarrolladas por "EL IFC" conforme a lo descrito en el anexo A y su Apéndice, los cuales podrán ser modificados únicamente por mutuo acuerdo de "LAS PARTES".

c) **Personal.**- Significa el conjunto de asesores y personal contratado por "EL IFC" y asignado a las actividades de asesoría, incluyendo las contrataciones de consultores técnicos externos que realice "EL IFC" al amparo del presente acuerdo, los cuales no tendrán ninguna relación laboral ni contractual con "EL ISSEMYM", por lo que éste no reconocerá obligaciones presentes ni futuras con dicho personal.

SEGUNDA. DE LAS PROVISIONES GENERALES.- En el desarrollo de los servicios de asesoría "EL IFC" trabajará de manera directa con "EL ISSEMYM" a través de los funcionarios designados por éste, los cuales deberán realizar lo siguiente: (i) proveer de manera oportuna y en debida forma toda la información requerida por "EL IFC" relacionada con el proyecto y los servicios de asesoría, (ii) gestionar y facilitar a petición de "EL IFC" el acceso a los servidores públicos responsables de las áreas médicas, de seguridad social y administrativas con el fin de obtener y reunir información relevante para los servicios de asesoría y (iii) poner a disposición

3

  **Compromiso**
Gobierno con Unidad







sin costo alguno para el personal de "EL IFC" y en su caso del Banco Mundial, espacios de oficina dentro de las instalaciones de "EL ISSEMYM" para el desarrollo de sus actividades durante las visitas de trabajo al Estado de México.

"EL IFC" podrá modificar en cualquier momento la composición de su propio personal designado para el desarrollo de los servicios de asesoría, incluyendo los consultores técnicos contratados por "EL IFC".

"EL IFC" contribuirá con fondos de donadores al pago de honorarios de los consultores técnicos externos que se requieran para la implementación y desarrollo de los servicios de asesoría.

"EL ISSEMYM" no reconocerá ninguna relación laboral o contractual con los consultores técnicos externos, por lo que expresamente no tendrá ninguna obligación presente o futura para con ellos.

TERCERA. DE LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES.- Para el desarrollo de los servicios de asesoría previstos en el presente instrumento "EL ISSEMYM" acepta establecer comunicación directa con "EL IFC", asimismo "EL ISSEMYM" reconoce el estatus legal, las inmunidades y privilegios del personal, establecidos en el Convenio Constitutivo de "EL IFC" y del Banco Mundial, así como las reglas aplicables establecidas en los tratados y legislación internacional reconocida por los Estados Unidos Mexicanos.

"EL IFC" desarrollará las actividades de los servicios de asesoría con el mismo cuidado y diligencia usados en actividades similares de análisis y asesoría técnica usualmente desempeñadas por este organismo internacional.

"EL IFC" mantendrá adecuadamente los registros sobre los trabajos de los servicios de asesoría durante la vigencia del presente acuerdo y de conformidad con los procedimientos y prácticas de "EL IFC"; éstos registros podrán ser proporcionados a "EL ISSEMYM" previa solicitud.

CUARTA. DE LA CONFIDENCIALIDAD.- Todos los reportes, estudios, análisis o cualquier otro documento preparado por "EL IFC" en relación a los servicios de asesoría, incluyendo el presente acuerdo, son preparados exclusivamente para "EL ISSEMYM" y pueden ser distribuidos por "EL ISSEMYM" a terceros respetando los límites de responsabilidad requeridos por "EL IFC". Ninguna interpretación del punto de vista de "EL IFC" podrá ser hecha por "EL ISSEMYM" sin el consentimiento previo y dentro de los límites de responsabilidad requeridos por "EL IFC".

"EL IFC" no podrá durante la vigencia de este acuerdo ni en fecha posterior difundir, revelar o permitir que se revele información confidencial o de propiedad exclusiva de "EL ISSEMYM" relacionada con los servicios de asesoría sin el consentimiento previo y por escrito de "EL ISSEMYM". Queda excluido de esta prohibición el uso interno de la información por parte de "EL IFC".



Tratándose de solicitudes de información pública hechas al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, "EL ISSEMYM" podrá difundir la información sobre los servicios de asesoría que le sean requeridas, respetando en todo momento las restricciones sobre difusión de información y datos personales que la propia ley señala.

QUINTA. DE LA VIGENCIA Y TERMINACION.- El presente acuerdo interinstitucional entrará en vigor a partir de la fecha señalada al final de este instrumento y una vez que haya sido debidamente firmado por "LAS PARTES".

La vigencia de este acuerdo será de 18 meses calendario a partir de la fecha de su firma y podrá extenderse por mutuo acuerdo de "LAS PARTES" hasta la conclusión de los objetivos del presente instrumento.

El presente acuerdo podrá darse por terminado por cualquiera de las partes mediante aviso por escrito con 30 (treinta) días hábiles de anticipación. Una vez recibido el aviso "LAS PARTES" acuerdan realizar las actividades que resulten necesarias para dar por terminadas las actividades de los servicios de asesoría que se encuentren en proceso a esa fecha, incluyendo pagos pendientes a cargo de "EL ISSEMYM".

En caso de que "EL ISSEMYM" dé por terminado el presente acuerdo después de que "EL IFC" haya remitido las propuestas de contratos para uno o más Proyectos de Prestación de servicios en cumplimiento de lo descrito en el anexo A de este instrumento y uno o más de dichos proyectos se concrete exitosamente dentro de los siguientes 24 meses, "EL ISSEMYM" acuerda en pagar a "EL IFC" la comisión de éxito señalada en el anexo A, dentro de los siguientes 30 días naturales a la fecha de firma del contrato de los proyectos aprobados. Este último precepto no será aplicable en caso de que la terminación del acuerdo sea a causa de que la Legislatura del Estado rechace la aprobación de dichos proyectos y que éstos no sean aprobados en los siguientes 24 meses.

Independientemente de la terminación o vencimiento del presente instrumento, las disposiciones de éste en relación a: (i) las obligaciones de confidencialidad e indemnización conforme a la cláusula cuarta, séptima, y décima primera y (ii) la obligación de "EL ISSEMYM" de remunerar a "EL IFC" por los servicios de asesoría satisfactoriamente realizados antes de la fecha de terminación o vencimiento de este acuerdo, continuarán, con siendo obligatorias para "LAS PARTES" y tendrán plenos efectos legales para las mismas.

"EL IFC" no será responsable del incumplimiento o retraso en el desarrollo de cualquiera de las actividades contenidas en el presente acuerdo, cuando sean provocados por causas que escapen del control razonable de "EL IFC" incluyendo de manera enunciativa más no limitativa, las causas de fuerza mayor, desastres naturales, actos del gobierno municipal, estatal o federal así como huelgas, rebeliones civiles o similares; que se encuentren razonablemente más allá del control de "EL IFC".



Tratándose de solicitudes de información pública hechas al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, "EL ISSEMYM" podrá difundir la información sobre los servicios de asesoría que le sean requeridas, respetando en todo momento las restricciones sobre difusión de información y datos personales que la propia ley señala.

QUINTA. DE LA VIGENCIA Y TERMINACION.- El presente acuerdo interinstitucional entrará en vigor a partir de la fecha señalada al final de este instrumento y una vez que haya sido debidamente firmado por "LAS PARTES".

La vigencia de este acuerdo será de 18 meses calendario a partir de la fecha de su firma y podrá extenderse por mutuo acuerdo de "LAS PARTES" hasta la conclusión de los objetivos del presente instrumento.

El presente acuerdo podrá darse por terminado por cualquiera de las partes mediante aviso por escrito con 30 (treinta) días hábiles de anticipación. Una vez recibido el aviso "LAS PARTES" acuerdan realizar las actividades que resulten necesarias para dar por terminadas las actividades de los servicios de asesoría que se encuentren en proceso a esa fecha, incluyendo pagos pendientes a cargo de "EL ISSEMYM".

En caso de que "EL ISSEMYM" dé por terminado el presente acuerdo después de que "EL IFC" haya remitido las propuestas de contratos para uno o más Proyectos de Prestación de servicios en cumplimiento de lo descrito en el anexo A de este instrumento y uno o más de dichos proyectos se concrete exitosamente dentro de los siguientes 24 meses, "EL ISSEMYM" acuerda en pagar a "EL IFC" la comisión de éxito señalada en el anexo A, dentro de los siguientes 30 días naturales a la fecha de firma del contrato de los proyectos aprobados. Este último precepto no será aplicable en caso de que la terminación del acuerdo sea a causa de que la Legislatura del Estado rechace la aprobación de dichos proyectos y que éstos no sean aprobados en los siguientes 24 meses.

Independientemente de la terminación o vencimiento del presente instrumento, las disposiciones de éste en relación a: (i) las obligaciones de confidencialidad e indemnización conforme a la cláusula cuarta, séptima, y décima primera y (ii) la obligación de "EL ISSEMYM" de remunerar a "EL IFC" por los servicios de asesoría satisfactoriamente realizados antes de la fecha de terminación o vencimiento de este acuerdo, continuarán, con siendo obligatorias para "LAS PARTES" y tendrán plenos efectos legales para las mismas.

"EL IFC" no será responsable del incumplimiento o retraso en el desarrollo de cualquiera de las actividades contenidas en el presente acuerdo, cuando sean provocados por causas que escapen del control razonable de "EL IFC" incluyendo de manera enunciativa más no limitativa, las causas de fuerza mayor, desastres naturales, actos del gobierno municipal, estatal o federal así como huelgas, rebeliones civiles o similares; que se encuentren razonablemente más allá del control de "EL IFC".



a esa fecha. En caso de conflicto entre los términos del presente acuerdo y las reglas de arbitraje de UNCITRAL prevalecerán los términos del presente acuerdo interinstitucional.

"LAS PARTES" acuerdan que el lugar establecido para el arbitraje será la ciudad de Nueva York, N.Y. en los Estados Unidos de América y el arbitraje será en el idioma inglés.

"LAS PARTES" reconocen que el presente acuerdo se rige de conformidad a lo establecido en el derecho internacional público.

NOVENA. DE LOS REPRESENTANTES DE LAS PARTES Y LAS NOTIFICACIONES.- "EL ISSEMYM" designa como su representante, responsable del proyecto y enlace con "EL IFC" a Luis Fernando Cadena Barrera, Director de Seguridad Social, cuyo nombre y cargo será notificado oficialmente a "EL IFC" una vez que entre en vigor el presente acuerdo, quien se encuentra autorizado para actuar por cuenta de "EL ISSEMYM" en todas las actividades señaladas en el mismo por contar con el adecuado nivel de responsabilidad jerárquica para acordar decisiones con el titular de "EL ISSEMYM" y en su caso, ejecutar las instrucciones recibidas, así como liderar y coordinar con la representación de "EL ISSEMYM", la participación de instancias estatales y de terceros durante el desarrollo del proyecto.

"EL IFC" designa como responsable del proyecto y enlace con "EL ISSEMYM" para la implementación de este acuerdo a Juan Luis Flores, quien cuenta con plenos poderes y autoridad para actuar en representación de "EL IFC" en la toma de decisiones y para todas las intenciones y propósitos materia del presente acuerdo, sin limitación alguna.

Todas las notificaciones relacionadas con el presente acuerdo deberán hacerse por escrito. "LAS PARTES" están de acuerdo en dar valor pleno a las notificaciones recibidas por correo postal, correo electrónico o fax dirigidas a los firmantes de este acuerdo y a sus representantes; las notificaciones enviadas por correo postal certificado, serán reconocidas como entregadas 5 días naturales posteriores a la fecha en que sean puestas en el servicio postal; los avisos por transmisión facsimilar también serán confirmados por correo. Todas las notificaciones se harán de conformidad a las direcciones físicas y electrónicas que se señalan a continuación o a aquellas que sean notificadas por las partes durante el transcurso de la vigencia del presente acuerdo:

Por "EL ISSEMYM"

Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM)
Avenida Hidalgo Poniente #600, Colonia La Merced
Código Postal 50080,
Toluca, Estado de México, Estados Unidos Mexicanos

5



7



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



International
Finance Corporation
1970-2010

Atención a:

Dr. Osvaldo Santín Quiroz
Director General del ISSEMYM
Teléfono: +52 722 2159680
Fax: +52 722 2159681
Email: osantin@edomex.gob.mx

Con copia a:

Mtro. Luis Fernando Cadena Barrera
Director de Seguridad Social
Teléfono: +52 722 2159689
Fax: +52 722 2141058
Email: lfernando.cadena@edomex.gob.mx

Por "EL IFC"

International Finance Corporation
2121 Pennsylvania Avenue, N.W.
Zip Code 20433
Washington, D.C. U.S.A

Atención a:

Mr. Bernard Sheahan,
Director de Servicios de Asesoría
Teléfono: +1 202 473 9503
Fax: +1 202 522 0920
Email: bsheahan@ifc.org

Con copia a:

Mr. Robert Taylor,
Servicios de Asesoría
Teléfono: +1 202 473 1974
Fax: +1 202 522 0920
Email: rtaylor@ifc.org

Mr. Juan Luis Flores,
Servicios de Asesoría
Teléfono: +52 55 3098 0169
Fax: +52 55 3098 0146
Email: jflores@ifc.org

DÉCIMA. DE LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES.- Cualquier modificación, adición o concesión a los términos y condiciones del presente acuerdo, deberá hacerse por escrito firmado por mutuo consentimiento de "LAS PARTES".

DÉCIMA PRIMERA. DE LOS DERECHOS.- "LAS PARTES" manifiestan que ninguna acción, omisión ni retraso de alguna de "LAS PARTES" en el ejercicio de algún poder, recurso, discreción, facultad u otro derecho en virtud de este Convenio, afectará ni será interpretado como la renuncia de o consentimiento en dicha facultad, recurso, discreción o derecho en virtud de este acuerdo, ni impedirá su ejercicio de forma adicional o en el futuro.

El presente acuerdo vincula y beneficia a los sucesores y cesionarios de las partes, quedando acordado y entendido que ninguna parte podrá ceder este acuerdo en su totalidad o en forma parcial sin el acuerdo previo de la otra parte.

C



Compromiso
Gobierno que cumple

[Handwritten signature]

issemym



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



International
Finance Corporation
1970-2010

Atención a:

Dr. Osvaldo Santín Quiroz
Director General del ISSEMYM
Teléfono: +52 722 2159680
Fax: +52 722 2159681
Email: osantin@edomex.gob.mx

Con copia a:

Mtro. Luis Fernando Cadena Barrera
Director de Seguridad Social
Teléfono: +52 722 2159689
Fax: +52 722 2141058
Email: lfernando.cadena@edomex.gob.mx

Por "EL IFC"

International Finance Corporation
2121 Pennsylvania Avenue, N.W.
Zip Code 20433
Washington, D.C. U.S.A

Atención a:

Mr. Bernard Sheahan,
Director de Servicios de Asesoría
Teléfono: +1 202 473 9503
Fax: +1 202 522 0920
Email: bsheahan@ifc.org

Con copia a:

Mr. Robert Taylor,
Servicios de Asesoría
Teléfono: +1 202 473 1974
Fax: +1 202 522 0920
Email: rtaylor@ifc.org

Mr. Juan Luis Flores,
Servicios de Asesoría
Teléfono: +52 55 3098 0169
Fax: +52 55 3098 0146
Email: jflores@ifc.org

DÉCIMA. DE LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES.- Cualquier modificación, adición o concesión a los términos y condiciones del presente acuerdo, deberá hacerse por escrito firmado por mutuo consentimiento de "LAS PARTES".

DÉCIMA PRIMERA. DE LOS DERECHOS.- "LAS PARTES" manifiestan que ninguna acción, omisión ni retraso de alguna de "LAS PARTES" en el ejercicio de algún poder, recurso, discreción, facultad u otro derecho en virtud de este Convenio, afectará ni será interpretado como la renuncia de o consentimiento en dicha facultad, recurso, discreción o derecho en virtud de este acuerdo, ni impedirá su ejercicio de forma adicional o en el futuro.

El presente acuerdo vincula y beneficia a los sucesores y cesionarios de las partes, quedando acordado y entendido que ninguna parte podrá ceder este acuerdo en su totalidad o en forma parcial sin el acuerdo previo de la otra parte.

C



Compromiso
Gobierno que cumple

[Handwritten signature]

issemym



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



International
Finance Corporation
1970-2010

Atención a:

Dr. Osvaldo Santín Quiroz
Director General del ISSEMYM
Teléfono: +52 722 2159680
Fax: +52 722 2159681
Email: osantin@edomex.gob.mx

Con copia a:

Mtro. Luis Fernando Cadena Barrera
Director de Seguridad Social
Teléfono: +52 722 2159689
Fax: +52 722 2141058
Email: lfernando.cadena@edomex.gob.mx

Por "EL IFC"

International Finance Corporation
2121 Pennsylvania Avenue, N.W.
Zip Code 20433
Washington, D.C. U.S.A

Atención a:

Mr. Bernard Sheahan,
Director de Servicios de Asesoría
Teléfono: +1 202 473 9503
Fax: +1 202 522 0920
Email: bsheahan@ifc.org

Con copia a:

Mr. Robert Taylor,
Servicios de Asesoría
Teléfono: +1 202 473 1974
Fax: +1 202 522 0920
Email: rtaylor@ifc.org

Mr. Juan Luis Flores,
Servicios de Asesoría
Teléfono: +52 55 3098 0169
Fax: +52 55 3098 0146
Email: jflores@ifc.org

DÉCIMA. DE LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES.- Cualquier modificación, adición o concesión a los términos y condiciones del presente acuerdo, deberá hacerse por escrito firmado por mutuo consentimiento de "LAS PARTES".

DÉCIMA PRIMERA. DE LOS DERECHOS.- "LAS PARTES" manifiestan que ninguna acción, omisión ni retraso de alguna de "LAS PARTES" en el ejercicio de algún poder, recurso, discreción, facultad u otro derecho en virtud de este Convenio, afectará ni será interpretado como la renuncia de o consentimiento en dicha facultad, recurso, discreción o derecho en virtud de este acuerdo, ni impedirá su ejercicio de forma adicional o en el futuro.

El presente acuerdo vincula y beneficia a los sucesores y cesionarios de las partes, quedando acordado y entendido que ninguna parte podrá ceder este acuerdo en su totalidad o en forma parcial sin el acuerdo previo de la otra parte.

C



Compromiso
Gobierno que cumple

[Handwritten signature]

issemym



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



International
Finance Corporation
1970-2010

Atención a:

Dr. Osvaldo Santín Quiroz
Director General del ISSEMYM
Teléfono: +52 722 2159680
Fax: +52 722 2159681
Email: osantin@edomex.gob.mx

Con copia a:

Mtro. Luis Fernando Cadena Barrera
Director de Seguridad Social
Teléfono: +52 722 2159689
Fax: +52 722 2141058
Email: lfernando.cadena@edomex.gob.mx

Por "EL IFC"

International Finance Corporation
2121 Pennsylvania Avenue, N.W.
Zip Code 20433
Washington, D.C. U.S.A

Atención a:

Mr. Bernard Sheahan,
Director de Servicios de Asesoría
Teléfono: +1 202 473 9503
Fax: +1 202 522 0920
Email: bsheahan@ifc.org

Con copia a:

Mr. Robert Taylor,
Servicios de Asesoría
Teléfono: +1 202 473 1974
Fax: +1 202 522 0920
Email: rtaylor@ifc.org

Mr. Juan Luis Flores,
Servicios de Asesoría
Teléfono: +52 55 3098 0169
Fax: +52 55 3098 0146
Email: jflores@ifc.org

DÉCIMA. DE LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES.- Cualquier modificación, adición o concesión a los términos y condiciones del presente acuerdo, deberá hacerse por escrito firmado por mutuo consentimiento de "LAS PARTES".

DÉCIMA PRIMERA. DE LOS DERECHOS.- "LAS PARTES" manifiestan que ninguna acción, omisión ni retraso de alguna de "LAS PARTES" en el ejercicio de algún poder, recurso, discreción, facultad u otro derecho en virtud de este Convenio, afectará ni será interpretado como la renuncia de o consentimiento en dicha facultad, recurso, discreción o derecho en virtud de este acuerdo, ni impedirá su ejercicio de forma adicional o en el futuro.

El presente acuerdo vincula y beneficia a los sucesores y cesionarios de las partes, quedando acordado y entendido que ninguna parte podrá ceder este acuerdo en su totalidad o en forma parcial sin el acuerdo previo de la otra parte.

C



Compromiso
Gobierno que cumple

[Handwritten signature]

issemym



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



Atención a:

Dr. Osvaldo Santín Quiroz
Director General del ISSEMYM
Teléfono: +52 722 2159680
Fax: +52 722 2159681
Email: osantin@edomex.gob.mx

Con copia a:

Mtro. Luis Fernando Cadena Barrera
Director de Seguridad Social
Teléfono: +52 722 2159689
Fax: +52 722 2141058
Email: lfernando.cadena@edomex.gob.mx

Por "EL IFC"

International Finance Corporation
2121 Pennsylvania Avenue, N.W.
Zip Code 20433
Washington, D.C. U.S.A

Atención a:

Mr. Bernard Sheahan,
Director de Servicios de Asesoría
Teléfono: +1 202 473 9503
Fax: +1 202 522 0920
Email: bsheahan@ifc.org

Con copia a:

Mr. Robert Taylor,
Servicios de Asesoría
Teléfono: +1 202 473 1974
Fax: +1 202 522 0920
Email: rtaylor@ifc.org

Mr. Juan Luis Flores,
Servicios de Asesoría
Teléfono: +52 55 3098 0169
Fax: +52 55 3098 0146
Email: jflores@ifc.org

DÉCIMA. DE LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES.- Cualquier modificación, adición o concesión a los términos y condiciones del presente acuerdo, deberá hacerse por escrito firmado por mutuo consentimiento de "LAS PARTES".

DÉCIMA PRIMERA. DE LOS DERECHOS.- "LAS PARTES" manifiestan que ninguna acción, omisión ni retraso de alguna de "LAS PARTES" en el ejercicio de algún poder, recurso, discreción, facultad u otro derecho en virtud de este Convenio, afectará ni será interpretado como la renuncia de o consentimiento en dicha facultad, recurso, discreción o derecho en virtud de este acuerdo, ni impedirá su ejercicio de forma adicional o en el futuro.

El presente acuerdo vincula y beneficia a los sucesores y cesionarios de las partes, quedando acordado y entendido que ninguna parte podrá ceder este acuerdo en su totalidad o en forma parcial sin el acuerdo previo de la otra parte.



8
issemym



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



International
Finance Corporation
1970-2010

Atención a:

Dr. Osvaldo Santín Quiroz
Director General del ISSEMYM
Teléfono: +52 722 2159680
Fax: +52 722 2159681
Email: osantin@edomex.gob.mx

Con copia a:

Mtro. Luis Fernando Cadena Barrera
Director de Seguridad Social
Teléfono: +52 722 2159689
Fax: +52 722 2141058
Email: lfernando.cadena@edomex.gob.mx

Por "EL IFC"

International Finance Corporation
2121 Pennsylvania Avenue, N.W.
Zip Code 20433
Washington, D.C. U.S.A

Atención a:

Mr. Bernard Sheahan,
Director de Servicios de Asesoría
Teléfono: +1 202 473 9503
Fax: +1 202 522 0920
Email: bsheahan@ifc.org

Con copia a:

Mr. Robert Taylor,
Servicios de Asesoría
Teléfono: +1 202 473 1974
Fax: +1 202 522 0920
Email: rtaylor@ifc.org

Mr. Juan Luis Flores,
Servicios de Asesoría
Teléfono: +52 55 3098 0169
Fax: +52 55 3098 0146
Email: jflores@ifc.org

DÉCIMA. DE LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES.- Cualquier modificación, adición o concesión a los términos y condiciones del presente acuerdo, deberá hacerse por escrito firmado por mutuo consentimiento de "LAS PARTES".

DÉCIMA PRIMERA. DE LOS DERECHOS.- "LAS PARTES" manifiestan que ninguna acción, omisión ni retraso de alguna de "LAS PARTES" en el ejercicio de algún poder, recurso, discreción, facultad u otro derecho en virtud de este Convenio, afectará ni será interpretado como la renuncia de o consentimiento en dicha facultad, recurso, discreción o derecho en virtud de este acuerdo, ni impedirá su ejercicio de forma adicional o en el futuro.

El presente acuerdo vincula y beneficia a los sucesores y cesionarios de las partes, quedando acordado y entendido que ninguna parte podrá ceder este acuerdo en su totalidad o en forma parcial sin el acuerdo previo de la otra parte.

C



Compromiso
Gobierno que cumple

[Handwritten signature]

issemym

APÉNDICE
DEL ACUERDO INTERINSTITUCIONAL

1. Objetivo.- El objetivo del acuerdo es que el "EL IFC" provea un servicio de asesoría a "EL ISSEMYM" para desarrollar una o más transacciones bajo un esquema de Proyecto de Prestación de Servicios que involucre: (i) la construcción, equipamiento, financiamiento y administración de un nuevo hospital de segundo nivel de atención en Ecatepec de Morelos, Estado de México; y (ii) el financiamiento y administración del Centro Oncológico Estatal en Toluca, Estado de México.
2. Servicios de Asesoría.- Excepto que se acuerde algo distinto entre "LAS PARTES", "EL IFC" acepta realizar los trabajos y actividades relacionadas con el servicio de asesoría descrito en el cuerpo del Acuerdo conforme a lo establecido en el Anexo A y el presente Apéndice.
3. Fechas de Inicio y Término de los Servicios.- Los trabajos formales de los servicios de asesoría deberán iniciar el día hábil posterior a la fecha de la firma del Acuerdo Interinstitucional, Anexo A y el presente Apéndice, y la fecha de terminación será a los 18 meses calendarios posteriores a la fecha de firma.

Al término de dicho periodo "EL IFC" deberá entregar, a satisfacción de "EL ISSEMYM", toda la documentación señalada en el último párrafo de la descripción de la fase 2 del Anexo A del Acuerdo, misma que servirá de base para la presentación y aprobación de los proyectos conforme a la legislación estatal.

4. Costo de los Servicios.- El importe a pagar a cargo de "EL ISSEMYM" por concepto de los servicios de asesoría será conforme a lo siguiente:
 - i. Una comisión de retención equivalente a USD \$250,000.00 (doscientos cincuenta mil dólares americanos 00/100), que serán liquidados conforme a lo siguiente: USD \$75,000.00 (setenta y cinco mil dólares americanos 00/100) una vez firmado el Acuerdo Interinstitucional, Anexo A y el presente apéndice y USD \$175,000.00 (cientos setenta y cinco mil dólares americanos una vez finalizada a satisfacción de "EL ISSEMYM" la fase 1 (uno) descrita en el Anexo A.
 - ii. En el caso de que por acuerdo de "LAS PARTES" se determine modificar el plazo inicial del Acuerdo Interinstitucional o su Anexo A por ampliaciones en el alcance de dichos documentos, se pagará una comisión adicional por cada mes calendario agregado, por un importe equivalente a USD \$25,000 (veinticinco mil dólares americanos 00/100), hasta el nuevo vencimiento fijado de mutuo acuerdo.

14

 Compromiso







Asimismo, "EL IFC" recibirá una comisión de éxito que será pagada por la empresa que resulte ganadora en el proceso de licitación para cada uno de los proyectos una vez que se haya firmado el contrato correspondiente entre la empresa y "EL ISSEMYM".

Se entenderá como transacción exitosa aquel proyecto presentado por "EL IFC" que una vez aprobado por la H. Legislatura Local y cumplido los procesos licitatorios señalados en la legislación estatal en la materia termine en la implementación formal del proyecto, conforme a la siguiente tabla:

- i. Por una transacción exitosa la comisión de éxito será de USD \$550,000.00 (quinientos cincuenta mil dólares americanos 00/100),
- ii. Por dos transacciones exitosas la comisión de éxito será en total de USD \$600,000.00 (seiscientos mil dólares americanos 00/100), cada una de USD \$300,000.00 (trescientos mil dólares americanos 00/100),
- iii. Por tres transacciones exitosas la comisión de éxito será en total de USD \$650,000.00 (seiscientos cincuenta mil dólares americanos 00/100), la primera por USD \$300,000.00 (trescientos mil dólares americanos 00/100), la segunda por USD \$200,000.00 (doscientos mil dólares americanos 00/100) y la tercera por USD \$150,000.00 (ciento cincuenta mil dólares americanos 00/100).

"EL IFC" podrá usar las comisiones arriba descritas para pagar los gastos incurridos por "EL IFC" así como los gastos y costos de los consultores técnicos externos contratados por "EL IFC"

"EL IFC" contribuirá recursos de donadores para cubrir el costo de la contratación de consultores técnicos externos que se requieran para el desarrollo y conclusión de los trabajos. "EL ISSEMYM" cubrirá el costo para la contratación del despacho de abogados locales que se requieran para la integración de la documentación que establece la legislación estatal en materia de Proyectos de Prestación de Servicios.

Para la contratación de los servicios legales "EL ISSEMYM" y "EL IFC" acordarán mutuamente el alcance de los trabajos y podrán proponer una lista de firmas que serán invitadas al proceso, el cual deberá cumplir con la normatividad local aplicable, así como el proceso de selección para obtener al ganador.



5. Lugar y destino de los pagos.- "EL ISSEMYM" acepta realizar los pagos descritos en el numeral 4 incisos I y II a favor de "EL IFC" en dólares americanos que serán debidamente acreditados a la siguiente cuenta bancaria en los Estados Unidos de América:

Citibank NA
111 Wall Street, New York, NY 10043, USA
ABA N° : 021000089 - Swift Code : CITIUS33
For Credit: International Finance Corporation
Account No: 36115854
Reference: Mexico State Hospital PPP

"EL ISSEMYM" se compromete a incluir como parte de la documentación legal de los procesos licitatorios, el contrato final celebrado con la o las empresas ganadoras el cual consigne la obligación del ganador para realizar el pago de la comisión de éxito a favor de "EL IFC" por los montos establecidos en el presente Apéndice, como requisito previo para la entrada en vigor de dicho contrato con "EL ISSEMYM". En caso de que el ganador no realice dicho pago en forma previa "EL ISSEMYM" no dará autorización al ganador de la licitación, para iniciar los trabajos del Proyecto de Prestación de Servicios correspondiente.

6. Personal.- El siguiente personal de "EL IFC" será el que realice los servicios de asesoría para "EL ISSEMYM" y podrá ser substituido por personal igualmente calificado en cualquier momento por "EL IFC" dando aviso por escrito a "EL ISSEMYM":

- Robert Taylor
- Juan Luis Flores
- Eva Ros Guerrero
- George Nugent

Adicionalmente se contará con los servicios de los consultores técnicos externos contratados por "EL IFC" así como del despacho de abogados local que contratará "EL ISSEMYM".

"EL ISSEMYM" igualmente destinará personal adecuadamente calificado para servir como contrapartes, apoyo y asistencia técnica durante la vigencia del proyecto, garantizando el acceso a la información que se requiera para el adecuado desarrollo de los servicios de asesoría, de mismo nivel jerárquico que la delegación de "EL IFC".

Compromiso

ISSEMYM



5. Lugar y destino de los pagos.- "EL ISSEMYM" acepta realizar los pagos descritos en el numeral 4 incisos i y ii a favor de "EL IFC" en dólares americanos que serán debidamente acreditados a la siguiente cuenta bancaria en los Estados Unidos de América:

Citibank NA
111 Wall Street, New York, NY 10043, USA
ABA N° : 021000089 - Swift Code : CITIUS33
For Credit: International Finance Corporation
Account No: 36115854
Reference: Mexico State Hospital PPP

"EL ISSEMYM" se compromete a incluir como parte de la documentación legal de los procesos licitatorios, el contrato final celebrado con la o las empresas ganadoras el cual consigne la obligación del ganador para realizar el pago de la comisión de éxito a favor de "EL IFC" por los montos establecidos en el presente Apéndice, como requisito previo para la entrada en vigor de dicho contrato con "EL ISSEMYM". En caso de que el ganador no realice dicho pago en forma previa "EL ISSEMYM" no dará autorización al ganador de la licitación, para iniciar los trabajos del Proyecto de Prestación de Servicios correspondiente.

6. Personal.- El siguiente personal de "EL IFC" será el que realice los servicios de asesoría para "EL ISSEMYM" y podrá ser substituido por personal igualmente calificado en cualquier momento por "EL IFC" dando aviso por escrito a "EL ISSEMYM":

- Robert Taylor
- Juan Luis Flores
- Eva Ros Guerrero
- George Nugent

Adicionalmente se contará con los servicios de los consultores técnicos externos contratados por "EL IFC" así como del despacho de abogados local que contratará "EL ISSEMYM".

"EL ISSEMYM" igualmente destinará personal adecuadamente calificado para servir como contrapartes, apoyo y asistencia técnica durante la vigencia del proyecto, garantizando el acceso a la información que se requiera para el adecuado desarrollo de los servicios de asesoría, de mismo nivel jerárquico que la delegación de "EL IFC".

Compromiso

16
ISSEMYM

Bibliografía:

- Ahlf, L., (2014) *Derecho Internacional público* México: Oxford University Press.
- AL-LAS., (2017) Un lugar en la mesa global: los gobiernos locales como tomadores de decisiones en la agenda mundial. en: *Cuadernos Al- LAS*. Recuperado en: <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/Un-lugar-en-la-mesa-global-1.pdf>.
- Al-Rodhan, N. (2013), *El futuro de las relaciones internacionales: una teoría del realismo simbiótico*. en: <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2013/03/BBVA-OPenMind-El-futuro-de-las-relaciones-internacionales-una-teoria-del-realismo-simbiotico-Nayef-Al-Rodhan.pdf> [Consultado 11-10-2020].
- Amigo, A. (2013). *La cooperación descentralizada en la Argentina del siglo XXI: Un estudio de caso*. Trabajo fin de master. Universidad de Salamanca (Master en Servicios públicos y políticas Sociales). Disponible en: https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/125263/TG_Amigo_Cooperacion.pdf;jsessionid=D9DDC33D8D4FB56361F0A7DC36CDE7DC?sequence=1 (Recuperado 26 de septiembre de 2020).
- Amigo, C. (1995). La solución de controversias internacionales *Boletín de la Facultad de Derecho*, números 8-9, Disponible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:BFD-1995-8-9-52FE1C19/PDF> [Consultado 06-10-2020].
- Añorve, D., (2019) Paradiplomacia, poder suave y la cooperación internacional municipal: el caso de Guanajuato, *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 27, pp.1-29 en: <https://doi.org/10.29101/crcs.v27i82.11693>.
- Barba, A. (2009). *Programa mexicano de hermanamientos y cooperación internacional descentralizada: La diplomacia federativa en acción, manual operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*. Secretaría de Relaciones Exteriores.

México. Recuperado el 19 de diciembre de 2020, de: <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/La-Diplomacia-Federativa-de-la-Naci%C3%B3n-Manual-Operativo-para-internacionalizar-un-gobierno-local-mexicano-Publicaci%C3%B3n.pdf>.

Barbe, E. (1987). El papel del realismo en las relaciones internacionales (La teoría política internacional de Hans J. Morgenthau). *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 57, pp.149-176. En:

https://www.researchgate.net/publication/242249976_La_evolucion_del_concepto_de_actor_en_la_teor%C3%ADa_de_las_relaciones_internacionales.

Barrueta K. (2008). *Paradiplomacia y cooperación descentralizada: la experiencia del programa europeo URB-AL*. Licenciatura. Tesis. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: http://132.248.9.195/ptd2008/octubre/0633048/0633048_A1.pdf [Consultado en 29-09-2020].

Becerra, M. (1987) “El papel de la Corte Internacional de Justicia en la solución de controversias (el caso Nicaragua vs. Los Estados Unidos)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 60, pp.839-855, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/2399/2656> [consultado: 30-09-20].

Becerra, M. (2017). La recepción del derecho internacional en el derecho interno. En Sánchez, J. *Centenario de la constitución de 1917: reflexiones del derecho internación público* pp.3-19. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4731/3.pdf>.

Beck, U. (2008). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós Ibérica S.A.

Bremer, J. (2013) *De Westfalia a post-Westfalia. Hacia un nuevo orden internacional* México. En: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3366-de-westfalia-a-post-westfalia-hacia-un-nuevo-orden-internacional>.

- Brotóns, A. (2010). *Derecho Internacional curso general*. Valencia: Tirant lo Blanch. en: https://www.academia.edu/16035913/Derecho_Internacional_Curso_general [Consultado el 25 de octubre de 2020].
- Cámara de Diputados (1992), *Ley Sobre la Celebración de Tratados*, México: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.
- Cámara de Diputados (1995) *Ley del Seguro Social*: Congreso de la Unión.
- Cámara de Diputados (2006) *Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social*: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.
- Carrillo, J. (2005) “Permanencia y cambios en Derecho Internacional” *Discurso de recepción del académico de número Excmo.* Sesión 10 Mayo 2005, Madrid. Disponible en: <https://www.racmyp.es/docs/academicos/18/discurso/d11.pdf>.
- Castells, M. (2000). Globalización, sociedad y política en la era de la Información. *Bitácora Urbano Territorial*, 1 (4), pp.42-53. en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18812>.
- _____, M. (2010). *Globalización, identidad y Estado en América Latina*. Biblioteca Digital de Vanguardia para la Investigación en Ciencias Sociales región Andina y América Latina. https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1266426228.globalizacion_castells.pdf.
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. (2012), Análisis del Proyecto de Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados *Apuntes de Derecho Internacional*. Serie 1. Ciudad de México Recuperado de: <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/serieapuntesderecho1.pdf> [Consultado 15-10-2020].
- Chávez, A., (2019) La actual política exterior de México, rumbo a la cuarta transformación *Foreing Affairs Latinoamérica*. Recuperado en: <http://revistafal.com/la-actual-politica-exterior-de-mexico/> [25 de diciembre de 2020].

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009) *Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. En: https://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm#_ftn2.

Código Federal de Procedimientos Civiles (2021) México: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917.

Convención de la Haya de 1907 para la resolución pacífica de controversias internacionales.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), Viena Austria, adoptado el 21 de Marzo de 1989, Diario Oficial de la Federación, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4732953&fecha=28/04/1988.

Corporación Financiera Internacional (1955) Convenio Constitutivo de la Corporación Financiera Internacional en: SRE Tratados internacionales, disponible en: https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=195&depositorio=0.

Corte Permanente de Justicia Internacional. (1924). *Affaire des Concessions Mavrommatlis en Palestine, serie A, n.2* p.11. Recuperado en: https://www.icj-cij.org/public/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_02/06_Mavrommatis_en_Palestine_Arret.pdf [Consultado: 19-12-2020].

Dávila, M; Schiavon, J. y Velázquez, R., (2008) La paradiplomacia de las entidades federativas en México, en *Documento de trabajo*, núm.174, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp.1-43.

Díaz, L. (2010) Negociación y conciliación como medios para la solución de conflictos de inversión y comercio en el derecho internacional en: Rodríguez, S. y Woss, H *Arbitraje en materia de inversiones*, pp.73-98. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2815/8.pdf>.

- Díaz, L. (2012). Medios internacionales de solución de controversias: Una aproximación desde la bucólica Ensenada en: Ferrer, E. *Procesalismo científico. Tendencias contemporáneas*, pp.111-116. En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3069/11.pdf>.
- Diez de Velasco, M. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público* (Decimoctava ed.) Madrid, Tecnos.
- Dipublico. (2017). *Arbitraje internacional: justicia privatizada*. Derecho Internacional Público. Disponible en: www.dipublico.org. <https://www.dipublico.org/106540/arbitraje-internacional-justicia-privatizada/#:%7E:text=El%20arbitraje%20es%20un%20m%C3%A9todo,un%20tribunal%20de%20arbitraje%20privado>.
- Donoghue, J. (2012) "El papel de la Corte Mundial hoy". En: *Serie de conferencias Sibley*. 82. [Video online] minutos 26 al 30. Disponible en: https://digitalcommons.law.uga.edu/lectures_pre_arch_lectures_sibley/82 [Consultado 7-10-2020].
- Escobar, F. (2017). *Un lugar en la mesa global: los gobiernos locales como tomadores de decisiones en la agenda mundial* en: <https://proyectoallas.net/our-work/global-table/>.
- Gago, A. (2018). Juan Hernández Zubizarreta, Profesor, Investigador y Activista en Ongi Etorri Errefuxiatuak: “Se Está Decidiendo Quién Es Titular De Derechos Humanos Y Quién No”. *Pueblos, Revista de Información y debate*. Disponible en: <http://www.revistapueblos.org/blog/2018/03/13/juan-hernandez-zubizarreta-profesor-investigador-y-activista-en-ongi-etorri-errefuxiatuak-se-esta-decidiendo-quien-es-titular-de-derechos-humanos-y-quien-no/#comments>.
- García, C. (1993). La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers. Revista De Sociologia*, 41, pp.13-31. Doi:<http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v41n0.1694>.
- Giraldo, M. (2015). *El origen de la gobernana global y su propósito: la justicia social*. Doctorado. Tesis. Universidad de Valencia en: <https://core.ac.uk/download/pdf/71048712.pdf>.

- Godio, L., (2016) Los principios generales de Derecho como Fuentes del Derecho Internacional Público, *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, núm. 30, pp.47-68 Recuperado de: http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2017/03/Interior_UM_N30_v4.pdf.
- Gómez-Robledo, A., (2008) *Derecho internacional. Temas selectos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Estado de México. Recuperado de: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11522>.
- González S. (2015) *Lecciones de derecho internacional público*, Argentina: Errepar.
- Güell, S. (2010) El Papel de las ONG, ETN Y EMSP en la resolución de crisis relacionadas con la seguridad internacional. Una perspectiva desde el Derecho Internacional. en Ministerio de Defensa, *Cuadernos de Estrategia 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis*, pp.23- 73 Imprenta del Ministerio de Defensa.
- Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados. Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado en: <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/guia.pdf>.
- Gutiérrez, H., Moncayo, G. y Vinuesa, R. (1977) *Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Argentina: Zavalía.
- Held D. (s.f). Social Democracia Global (Molina, L. Trad) *Foro de estudios sociales Valparaiso*, en: <https://www.forovalparaiso.cl/wordpress/wp-content/uploads/2016/12/Cuaderno-I-David-Held-Social-Democracia-Global-.pdf>
- ____ D. (1997). *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paídos. Barcelona.
- ____ D. (2008). Redefinir la Gobernabilidad global: ¡Apocalipsis cercano o reforma! (Sanabria, V. Trad) *Análisis Político*, 62 pp.58-74 En: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v21n62/v21n62a04.pdf>.

Hernández, J. (2015). *Tribunales de arbitraje: la privatización de la justicia*. En: <https://www.lamarea.com/2015/06/26/tribunales-de-arbitraje-el-ttip-y-la-privatizacion-de-la-justicia/>.

Ianni O. (2013). *A sociedade global* 15° ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Ianni, O. (2006). *Teorías de la globalización*. Siglo XXI, México Recuperado de: https://books.google.com.mx/books?id=BUqzdv-07i0C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=true.

Información pública de oficio Mexiquense (s. f.). *Información financiera de (presupuesto asignado anual) del año 2010*. ipomex. Recuperado 8 de febrero de 2021, de: <https://www.ipomex.org.mx/ipo/lgt/indice/issemym/presAsigInf/2010.web>.

Instituto Mexicano del Seguro Social, (s.f) *Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2020-2024* Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/transparencia/rendicion/PIIMSS-2020-2024-VF.pdf>.

International Finance Corporation (s.f) *About IFC* disponible en: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/about+ifc_new/IFC+Governance.

Issemym (s.f) *Tu issemym, historia* en: <http://www.issemym.gob.mx>.

Jiménez de Aréchaga, E, Arbuet-Vignali, H. y Puceiro R. (2005) *Derecho Internacional Público: principios, normas y estructuras*. Tomo 1. Uruguay: Fundación de cultura universitaria.

Jiménez, C. (2009). *Iniciativas de ciudadanos legisladores*, gaceta: XL/3SR-16/21896, Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión. México en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/21896.

- Lara, R. (2019). *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Le Saux, A. (2015). Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales, *Revista Mexicana de política exterior* 104, pp.19-32, disponible en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n104/lesaux.pdf>.
- Lozano, A. (2016). Aspectos ontológicos y epistemológicos en las relaciones internacionales: Breves propuestas de abordajes teóricos. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 5, pp. 41-60. En: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/163/137>.
- Madero, J., (2017) Comentario al artículo 117 constitucional, en: Guerrero, L. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, edición comentada*, Tomo II, Colima: Lito-grapo. Pp.150-153.
- Manual de Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social (2018) publicado en el Diario oficial de la Federación, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n277.pdf>.
- Marx, V. (2008). *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. Doctorado. Tesis. Universidad Autónoma de Barcelona. En: <https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2009/tdx-0401109-152638/vm1de1.pdf> [recuperado 26 de Septiembre de 2020].
- Naciones Unidas (2019). Disposiciones Legales Modelo de la CNUDMI sobre las Alianzas Público-Privadas | Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. En: <https://CNUDMI.un.org/es/mlpppp>. Recuperado 1 de febrero de 2021, de <https://CNUDMI.un.org/es/mlpppp>.
- Núñez, M., (2017) Artículo 117, en: Cossío, J. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Tomo 1. México: TIRANT LO BLANCH.

- Orozco, L., (2016) Carácter y alcance de los acuerdos interinstitucionales en el sistema jurídico mexicano. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1 núm. 34, pp.27-63. <http://dx.doi.org/10.1016/j.rmdc.2016.07.002>
- Pacto De Bogotá, Tratado Americano De Soluciones Pacíficas*. (1948). Serie de tratados de la Organización de los Estados Americanos, disponible en: oas.org/xxxvga/espanol/doc_referencia/tratado_solucionespacificas.pdf.
- Pauselli, G. (2013). Teorías de las relaciones internacionales y la explicación e la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2, pp.72-92 en: <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/65/29>.
- Pierre, J. y Cors, C. (2015). Las relaciones “internacionales” de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio. *Revista Mexicana de Política Exterior* 104, pp.49-68 en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n104/malecors.pdf>.
- Pierre, J., Cors, C., Sanz, V y Estudis Desenvolupament i Societat. (2014) Los nuevos retos de los gobiernos locales en materia internacional En: Yúdice Meléndez J. *Cuaderno 02 La Internacionalización Del Gobierno Local. Una Política Pública En Construcción. Proyecto (AL-LAS)*. Disponible en: <https://proyectoallas.net/2014/07/09/cuaderno-2-internacionalizacion-del-gobierno-local-una-politica-publica-en-construccion/> [Recuperado: 25-10-2020].
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (2016) *La Cooperación descentralizada en Iberoamérica, una mirada desde la Cooperación Sur-Sur*. Disponible en: <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/La-Cooperaci%C3%B3n-Descentralizada-en-Iberoam%C3%A9rica.-Una-mirada-desde-la-cooperaci%C3%B3n-Sur-Sur.pdf> [Descargado 27-09-2020].
- Real Academia Española. (s.f). Ex aequo et bono. En *diccionario panhispánico del español jurídico*. Recuperado en 21 de diciembre de 2020 de <https://dpej.rae.es/lema/ex-aequo-et-bono#:~:text=Int.,seg%C3%BAn%20lo%20equitativo%20y%20bueno>'.

- Real Academia Española. (s.f). Soft law. En *diccionario panhispánico del español jurídico*. Recuperado en 21 de diciembre de 2020 de <https://dpej.rae.es/lema/soft-law>.
- Restrepo, J. (2013). La globalización en las relaciones internacionales: Actores internacionales y sistema internacional contemporáneo. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43 no. 119, pp. 625-654 en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v43n119/v43n119a05.pdf>.
- Rodríguez, G., (2017) Artículo 89, fracción X en: Cossío, J. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo 1. México: TIRANT LO BLANCH.
- Rodríguez, M. (2014) *El principio de solución pacífica de controversias como norma de Jus Cogens del derecho internacional y los medios de resolución de controversias internacionales*. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XLI_curso_derecho_internacional_2014_Miguel_Angel_Rodriguez_Mackay.pdf [Consultado: 01-10-2020].
- Ruiz, J. (2019). El Estado de derecho internacional. Una aproximación cartográfica a su definición en: González, N. y Becerra M, *Estado de derecho internacional*, pp.35-78 en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3070/4.pdf>.
- Russell, R. (2010) El Estado Nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En Maira, L. *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires: Libros el Zorzal. pp. 83-106.
- Saldaña, M., (2019) Tratados internacionales, acuerdos interinstitucionales y Cartas paralelas (TLCAN-Azúcar y T-MEC-Autos). *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LXIX, núm. 275, pp. 887-918 <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2019.275-2.71490>.
- Sarquís, D. (2012). Las relaciones internacionales en la historia: ¿Desde cuándo existe el fenómeno internacional?. *Razón y Palabra*, (79), en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1995/199524411046>.

Schiavon, J. (2015). Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 104, pp.103-127. En: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n104/schiavon.pdf>.

_____, J. y Velázquez R., (2008) El marco jurídico de la participación internacional de las entidades federativas mexicanas en: Dávila, P; Schiavon, J. y Velázquez, R. *Diplomacia local, las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. Universidad Nacional Autónoma de México, pp 24-39.

_____, J., (2008) Las relaciones internacionales del distrito federal en: Dávila, P; Schiavon, J. y Velázquez, R. *Diplomacia local, las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 175-204.

Seara, M. (1976). *Derecho Internacional Público* (Quinta edición) México, Porrúa.

Secretaría de Relaciones Exteriores (2007) *Acuerdo Interinstitucional entre el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios y la Corporación Financiera Internacional*. Registro de Acuerdos interinstitucionales.

Secretaría de Relaciones Exteriores (s.f) Registro de acuerdos interinstitucionales. Disponible en: <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Registro de Acuerdos Interinstitucionales* Recuperado en: <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>.

Secretaría de Relaciones Exteriores., (2019) *El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas* Disponible en: http://amsde.mx/wp-content/uploads/2019/08/ABCInternacionalizacio%CC%81n_SRE.pdf.

Serna, J. (2010). *Globalización y gobernanza: las transformaciones del estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la guardería abc)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11728>.

- Stiglitz, J. (2006) *Making Globalization Work*, New York: Maple-Vail Book.
- Suárez, L. y Zapata, E., (2015) Gobiernos locales: actores internacionales, *Revista Mexicana de política exterior* núm. 104 pp.11-18, Recuperado en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n104/introd104.pdf>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, pleno (2018) Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 [M.P Javier Laynez Potisek]
- Tamayo, J. (2017). *Manuel Castells reflexiones sobre la globalización* ». Al Poniente. En: <https://alponiente.com/manuel-castell-reflexiones-sobre-la-globalizacion/>.
- Torres, T. (2008). Iniciativas de ciudadanos legisladores, gaceta: LX/2SPO-214/15652, México en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/15652
- Trejos, L. (2015) *Un actor no estatal en el escenario internacional: el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Farc-EP 1966-2010* Barranquilla, Colombia: Universidad del Norte.
- Treviño, J., (2007) *Tratados: legislación y practica en México*. Universidad Iberoamericana, México. Recuperado de: <https://books.google.com.mx/books?id=vVY9uYtZurgC&pg=PA79&lpg=PA79&dq=facultad+del+congreso+de+la+uni%C3%B3n+de+legislar+en+materia+de+tratados+Trevi%C3%B3+propuestas+de+reformas+tomo+1&source=bl&ots=CHI4ev9tuV&sig=ACfU3U2MYx-6TunSuV6oaC3RgxNQ51I2YQ&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwiYjdiXqLLtAhUbHs0KHSsKAvQQ6AEwBnoECAwQAQ#v=onepage&q=facultad%20del%20congreso%20de%20la%20uni%C3%B3n%20de%20legislar%20en%20materia%20de%20tratados%20Trevi%C3%B3%20propuestas%20de%20reformas%20tomo%201&f=false>.
- Velázquez, R y Valdez E. (2016). Los pilares de las relaciones internacionales de los gobiernos locales de México: El caso de Baja California. *Desafíos*, 28 (I), pp.165-201. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.04>.

- Villalta, A. (2014) *Solución de Controversias en el Derecho Internacional*. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XLI_curso_derecho_internacional_2014_Ana_Elizabeth_Villalta_Vizcarra.pdf [Consultado: 30-09-2020].
- Villamar, Z. (2017). Gobernanza global y (su propio) desarrollo, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 127, pp.135-149. En: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/61149/53945>.
- Zapata, E. y Suárez, L.(2015) Gobiernos locales: actores internacionales, *Revista Mexicana de Política Exterior* 104, pp.11-18, disponible en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n104/introd104.pdf>.
- _____, E. (2015) Las alianzas de ciudades y gobiernos locales como germen de un mundo nuevo, *Revista Mexicana de Política Exterior* 104, pp.66-79, disponible en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n104/zapatagaresche.pdf> (consultado en 29 de septiembre de 2020).