



I LEGISLATURA



DIPUTADA CIUDAD DE MÉXICO



**DIP. ISABELA ROSALES HERRERA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA,
H. CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO,
PRESENTE. -**

La que suscribe, **JANNETE ELIZABETH GUERRERO MAYA**, Diputada Local en el Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, con fundamento en los artículos 12, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5, fracción II, 95, fracción II, y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a la consideración de esta Soberanía, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO Y A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, AMBOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO**, en materia de celebración de acuerdos de cooperación, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, firmada el 23 de mayo de 1969, es una de las fuentes más relevantes del Derecho Internacional Público, pues considera la función fundamental de los tratados en la historia de las relaciones internacionales.¹ En este sentido, es el marco para hacer cumplir y respetar las obligaciones que, por voluntad, acuerdan los Estados y sujetos del Derecho Internacional Público que buscan impulsar sus relaciones de amistad y cooperación.

Dicho instrumento —que recientemente cumplió 50 años de su firma—, surge en un contexto en el que las relaciones internacionales eran protagonizadas por los Estados, y se refiere exclusivamente a los sujetos del derecho internacional. Así, **la Convención define el tratado en el inciso a) de su artículo 2, como “[...] 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”**.²

¹ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados
https://www.oas.org/xxivqa/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf

² Idem.





I LEGISLATURA



DIPUTADA CIUDAD DE MÉXICO



Sin embargo, las dinámicas de cooperación en el plano internacional han cambiado en las últimas décadas y actualmente incluyen actores distintos de los Estados nacionales y los organismos que éstos conforman, creando una dimensión más plural de las relaciones internacionales.³ Con la participación cada vez mayor de organizaciones no gubernamentales, de empresas, la comunidad académica, científica y de la sociedad civil en la agenda internacional, las posibilidades para otros niveles de gobierno distintos del Ejecutivo, e incluso para entidades de la misma administración pública, se han enriquecido.

Como resultado de lo anterior, surge la necesidad de contar con instrumentos jurídicos que permitan formalizar y establecer compromisos y responsabilidades en el marco de las relaciones internacionales. Por tal motivo, en 1992 se expidió la **Ley Sobre la Celebración de Tratados —vigente a la fecha—, incluyendo una figura jurídica adicional al de tratado internacional: los acuerdos interinstitucionales.** Esto, con la finalidad de facultar a dependencias u organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal y municipal a establecer obligaciones con sus contrapartes en el exterior; sin ello significar que tendrán parte en la conducción de la política exterior, facultad otorgada exclusivamente al Presidente de la República en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Textualmente, la segunda fracción del artículo 2 de la Ley define a los acuerdos interinstitucionales 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”.⁴

Dicha redacción señala que **los acuerdos interinstitucionales únicamente se refieren al poder ejecutivo en los tres niveles de gobierno**, a través de sus dependencias u organismos descentralizados de la administración pública. Es necesario mencionarlo, toda vez que **la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México le confiere a éste una facultad superior** a lo establecido por una Ley Federal, al determinar en la fracción XII del artículo 13 que, además de aquellas señaladas por la Constitución Política federal, la Constitución local, las leyes generales y la legislación local, el Congreso tiene entre sus competencias y

³ Díaz Abraham, Leonardo. “La acción internacional de los gobiernos locales. Evolución teórica para consolidar la práctica”. Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 104, mayo-agosto 2015, pp.33-47.

<https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n104/diazabraham.pdf>

⁴ Ley sobre la Celebración de Tratados. <http://www.diputados.gob.mx/LevesBiblio/pdf/216.pdf>





I LEGISLATURA



atribuciones *“Celebrar acuerdos interinstitucionales con entidades gubernamentales equivalentes de otras naciones y con organizaciones multinacionales, que favorezcan la cooperación internacional y las relaciones de amistad, de conformidad con la Constitución Local y la ley de la materia”*.⁵

Es cierto que los órganos de representación popular en la práctica celebran acuerdos con sus símiles en otros países, pues el ejercicio de la diplomacia parlamentaria no es una práctica nueva, que de acuerdo con el diplomático mexicano Miguel Ángel Deza Orozco, su objetivo es *“crear vínculos entre todos los congresos y parlamentos del mundo, con la finalidad de intercambiar información legislativa sobre temas de interés fundamental a nivel internacional”*.⁶

Sin embargo, se debe recurrir a los mecanismos adecuados para establecer obligaciones entre órganos legislativos, apegados a la legislación interna de cada país. En este sentido, para efectos de establecer compromisos formales a través de un instrumento jurídico, **el Congreso local no tiene atribuciones para celebrar acuerdos interinstitucionales**, pues éstos se rigen por la Ley sobre la Celebración de Tratados y son exclusivos de entidades de la administración pública en los tres niveles de gobierno.

El artículo 28 de la Constitución Política de la Ciudad de México indica que el poder público de la Ciudad *“se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”*⁷, por lo que se infiere que en el proceso legislativo se utilizó el término de acuerdos interinstitucionales en la Ley Orgánica del legislativo local, con la intención de homologarla con el texto de la Constitución, misma que, en el numeral 7 del artículo 20, establece que ***“Los poderes públicos, organismos autónomos y alcaldías podrán celebrar acuerdos interinstitucionales con entidades gubernamentales equivalentes de otras naciones y con organizaciones multinacionales, que favorezcan la cooperación internacional y las relaciones de amistad, de conformidad con las leyes en la materia”***.⁸

⁵ Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_ORGANICA_DEL_CONGRESO_CDMX_1.pdf

⁶ Orozco Deza, Miguel Ángel. Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 62, pp. 91-109. <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n62-63/orozco.pdf>

⁷ Constitución Política de la Ciudad de México. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/Constitucion_Politica_de_la_Ciudad_de_Mexico_3.pdf

⁸ Ídem.

Sj.





I LEGISLATURA



DIPUTADA CIUDAD DE MÉXICO



Teniendo esto en consideración, encontramos que la misma Constitución otorga facultades a los poderes públicos —incluidos el legislativo y el judicial— que superan lo establecido por una Ley Federal, lo que urge adecuar dichas atribuciones. En el caso de la Constitución local, la que suscribe presentó el pasado 24 de octubre de 2019 una iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 20 y armonizar la Carta Magna local con las disposiciones federales. Por tal motivo, resulta indispensable hacer las adecuaciones correspondientes en el resto de la legislación local.

Cabe recordar que el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la jerarquía normativa en nuestro país e indica que la “Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. (...)”. Bajo estos términos, el Congreso local debe apearse al artículo 133 Constitucional al legislar y modificar las leyes internas que otorgan facultades diversas de la Ley federal en la materia.

Por otro lado, si bien la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México no hace mención de los acuerdos interinstitucionales, buscando la claridad en la legislación, se vuelve pertinente asentar en la Ley la disposición que indique de manera explícita que el poder judicial en la Ciudad de México puede entablar relaciones internacionales y, de ser necesario, como resultado de las mismas, celebrar acuerdos de cooperación en el ámbito de sus competencias con entidades similares en el exterior.

A fin de hacer una comparación con el poder judicial a nivel federal, se retoma lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que indica en el artículo 186, fracción IX, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para “Conducir las relaciones con otros tribunales electorales, autoridades e instituciones, nacionales e internacionales”.⁹ Lo anterior nos permite reafirmar que los órganos judiciales son también competentes para llevar a cabo relaciones con entidades en el exterior; y, por lo tanto, tienen capacidad de celebrar acuerdos de cooperación con sus contrapartes en otros países.



⁹ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_010519.pdf





I LEGISLATURA



Con la intención de hacer una clara distinción entre los tratados internacionales, los acuerdos interinstitucionales y los acuerdos o convenios de cooperación, se presenta el siguiente cuadro comparativo:¹⁰

INSTRUMENTO	CONCEPTO	ACTORES PARTICIPANTES	RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE EN MÉXICO
Tratado	El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público , ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. ¹¹	Gobiernos de los Estados nacionales y organizaciones internacionales.	Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Artículos 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ley sobre la Celebración de Tratados.
Acuerdo Interinstitucional	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	Dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal.	Artículos 1, 2, 7 y 8 de la Ley sobre la Celebración de Tratados. Artículo 20 de la Constitución Política de la Ciudad de México. Artículos 10 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México.

¹⁰ Elaboración propia.

¹¹ Ley sobre la Celebración de Tratados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>





I LEGISLATURA



DIPUTADA CIUDAD DE MÉXICO



	tratado aprobado ¹² .	previamente		
Acuerdo de cooperación	Mecanismo institucional, a nivel de poderes públicos tales como el Congreso, el Tribunal Superior de Justicia y organismos autónomos, que busca fortalecer y profundizar la relación bilateral o multilateral en materia política, económica y comercial, así como en los ámbitos de la cooperación educativa, cultural, científica y tecnológica, basada en la reciprocidad, el interés común y la complementariedad ¹³ .		Instancias de la CDMX Congreso Tribunal Superior de Justicia Órganos autónomos	Artículo 20 de la Constitución Política de la Ciudad de México y legislación local aplicable. *Están exentos de la aplicación de la Ley sobre la Celebración de Tratados. Por lo tanto, tienen la libertad de celebrar cualquier acuerdo de cooperación sin requerir de la sanción jurídica de la SRE.

Del cuadro anterior se desprenden las distinciones entre los tres instrumentos jurídicos a que se hace referencia en la presente iniciativa; en donde el marco legal aplicable es uno de los más importantes, pues indica específicamente quiénes son sujetos del mismo.

Por otra parte, resulta indispensable dotar del marco legal adecuado a nuestras instituciones para la generación de alianzas con diversos actores, toda vez que éste es un elemento clave para alcanzar el desarrollo sostenible. Recordemos que el Objetivo 17 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible alberga la relevancia de promover alianzas entre diversos actores; que sean inclusivas y construidas sobre principios y valores; con visiones y metas compartidas que coloquen a la gente y el planeta en el centro.¹⁴

Adicionalmente, las alianzas sirven de puente para la generación de acciones específicas que pueden contribuir en buena medida a abordar cada uno

¹² Ídem.

¹³ Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326546&fecha=13/12/2013

¹⁴ Naciones Unidas. "Objetivo 17: REvitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible". <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

J.





I LEGISLATURA



DIPUTADA CIUDAD DE MÉXICO



de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que conforman la Agenda. De manera particular, el ODS 16 se ve fortalecido con la generación de vínculos entre actores, pues éstos contribuyen a contar con instituciones más sólidas. Dicho Objetivo, que busca promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, se distingue por su naturaleza transformadora al ser el ODS habilitador del desarrollo¹⁵; y, sin duda, generar acuerdos contribuye a cumplir con dichas metas.

DEL PROYECTO DE DECRETO

La presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso y de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos ordenamientos de la Ciudad de México, tienen como objetivo principal **adecuar la legislación local con la normatividad federal en la materia**, de manera que, en la Ley Orgánica del Congreso local, **la figura jurídica de acuerdos interinstitucionales sea reemplazada por acuerdos de cooperación**, toda vez que éste no es sujeto de la Ley para la Celebración de Tratados.

En el mismo sentido, la presente iniciativa con proyecto de decreto busca además reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México. Si bien dicho ordenamiento legal no hace mención de los acuerdos interinstitucionales, resulta pertinente asentar en la Ley la disposición que indique de manera explícita que el poder judicial en la Ciudad de México puede entablar relaciones internacionales y celebrar acuerdos de cooperación con entidades equivalentes de otras naciones.

Por lo anteriormente expuesto, se presenta el siguiente cuadro comparativo que contiene la propuesta de reforma al artículo 13 de la Ley Orgánica del Congreso y al artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos de la Ciudad de México.

¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "Legislar con enfoque de Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". México, 2019.





I LEGISLATURA



DIPUTADA CIUDAD DE MÉXICO



LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Texto vigente	Iniciativa
<p>Artículo 13. El Congreso tiene las competencias y atribuciones que le señalan la Constitución Política, la Constitución Local, las leyes generales y la legislación local, aquellas que deriven del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en el ámbito legislativo, así como las siguientes:</p> <p>I a XI...</p> <p>XII. Celebrar acuerdos interinstitucionales con entidades gubernamentales equivalentes de otras naciones y con organizaciones multinacionales, que favorezcan la cooperación internacional y las relaciones de amistad, de conformidad con la Constitución Local y la ley de la materia;</p> <p>...</p>	<p>Artículo 13. El Congreso tiene las competencias y atribuciones que le señalan la Constitución Política, la Constitución Local, las leyes generales y la legislación local, aquellas que deriven del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en el ámbito legislativo, así como las siguientes:</p> <p>I a XI...</p> <p>XII. Celebrar acuerdos de cooperación con entidades equivalentes de otras naciones y con organizaciones multinacionales, que favorezcan la cooperación internacional y las relaciones de amistad, de conformidad con la Constitución Local y la legislación aplicable;</p> <p>...</p>

Handwritten signature

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

<p>Artículo 4. El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México funcionará en Pleno y en Salas, y tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I a II...</p> <p>III. La administración e impartición de justicia del fuero común en la Ciudad</p>	<p>Artículo 4. El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México funcionará en Pleno y en Salas, y tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I a II...</p> <p>III. La administración e impartición de justicia del fuero común en la Ciudad</p>
---	---





I LEGISLATURA



DIPUTADA CIUDAD DE MÉXICO



<p>de México; y</p> <p>IV. Las demás que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la Ciudad de México, esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.</p>	<p>de México;</p> <p>IV. En el ámbito de sus competencias, conducir las relaciones con otros tribunales, autoridades e instituciones, nacionales e internacionales, así como celebrar acuerdos de cooperación con entidades equivalentes de otras naciones y con organizaciones multinacionales, de conformidad con la legislación aplicable; y</p> <p>V. Las demás que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la Ciudad de México, esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.</p>
--	---

Con fundamento en los artículos de la Ley Orgánica y del Reglamento, ambos del Congreso de la Ciudad de México antes señalados, relativos al derecho de presentar proyectos de decreto ante el Poder Legislativo local, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

Primero.- Se reforma el artículo 13, fracción XII, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, para quedar como sigue:

Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México

Artículo 13. El Congreso tiene las competencias y atribuciones que le señalan la Constitución Política, la Constitución Local, las leyes generales y la legislación local,





I LEGISLATURA



DIPUTADA CIUDAD DE MÉXICO



aquellas que deriven del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en el ámbito legislativo, así como las siguientes:

I. a XI...

XII. Celebrar acuerdos **de cooperación con entidades equivalentes de otras naciones** y con organizaciones multinacionales, que favorezcan la cooperación internacional y las relaciones de amistad, de conformidad con la Constitución Local y la **legislación aplicable**;

...

Segundo.- Se reforma la fracción IV y se adiciona una fracción V del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, para quedar como sigue:

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México

Artículo 4. El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México funcionará en Pleno y en Salas, y tendrá las siguientes atribuciones:

- I. ...
- II. ...
- III. La administración e impartición de justicia del fuero común en la Ciudad de México;
- IV. **En el ámbito de sus competencias, conducir las relaciones con otros tribunales, autoridades e instituciones, nacionales e internacionales, así como celebrar acuerdos de cooperación con entidades equivalentes de otras naciones y con organizaciones multinacionales, de conformidad con la legislación aplicable; y**
- V. **Las demás que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la Ciudad de México, esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.**





I LEGISLATURA



DIPUTADA CIUDAD DE MÉXICO



Artículos transitorios

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Segundo.- El Congreso de la Ciudad de México contará con 90 días naturales a partir de la publicación del presente decreto para la armonización de su reglamento interno.

Tercero.- El Poder Judicial de la Ciudad de México contará con 90 días naturales a partir de la publicación del presente decreto para la armonización de su reglamento interno.

ATENTAMENTE

Dip. Jannete Elizabeth Guerrero Maya

Dado en el Salón de Sesiones del Recinto Legislativo de Donceles, a los **11** días del mes de **febrero** del año **2020**

