



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

**SENADOR MARTÍ BATRES GUADARRAMA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE SENADORES
P R E S E N T E.-**

El suscrito, Senador Samuel Alejandro García Sepúlveda, a nombre propio, y de los Senadores del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 8, numeral 1, fracción I; 164, numeral 1, 169, y demás disposiciones aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable asamblea, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, todo lo cual en virtud de lo que se expresa en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El propósito de la presente iniciativa, no es otro que el de romper un paradigma que, como muchos otros, cobraba sentido al momento en que se instituyó para su aplicación indefectible en la consolidación del Estado mexicano, siendo que hoy, a más de cien años de las reformas que dieran origen a la que hoy llamamos la “Constitución de 1917”, una nueva realidad nos ha alcanzado, y lo hizo desde hace ya varios años, solo que ahora corresponde al Constituyente Permanente tomar razón y recapitular sobre la acelerada dinámica, tanto económica como social, al frente de la cual deben colocarse –como el propio Gobierno Federal– los Gobiernos de los estados, para atender los desafíos de la gobernanza y hacerse de herramientas institucionales para el desarrollo local.

Merced a lo anterior, hemos de referirnos hoy, particularmente, a la necesidad de abrir el espectro de potestades locales para construir y consolidar relaciones estratégicas con entes, tanto nacionales como internacionales, que permitan a los Estados de la Federación aspirar a incursionar hacia nuevos horizontes para la realización de acuerdos o convenios, sea de hermanamiento, de colaboración o cooperación, para fines que pueden abarcar desde el ámbito económico y de intercambio científico y tecnológico, como en el espectro de lo social, en materia de educación, trabajo digno, salud o cultura, que permitan la detonación de nuevas y mejores oportunidades para su población y sus comunidades respectivas.



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Es preciso señalar que las prohibiciones expresas a los estados se han venido tomando, históricamente, de los antecedentes habidos en las Leyes fundamentales, y fundacionales, del Estado Mexicano.

A efecto de tener una mejor perspectiva del origen de la prohibición expresa a los estados para celebrar alianzas o tratados con otro Estado o con Potencias extranjeras, como lo establece el artículo 117 de la Constitución Federal, es preciso tomar el antecedente íntegro que la motivara.

La Constitución de Apatzingán de 1814 en su artículo 43, disponía que las provincias no podrían separarse de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte.

El Acta Constitutiva de la Federación, de 1824, disponía que ningún estado, sin consentimiento del Congreso General, impondría contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regula cómo debían hacerlo. Asimismo, los estados tampoco podrían entrar en transacción con otro, o con una potencia extranjera, ni se empeñaría en guerra, sino en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admitiera dilaciones.

En la Constitución federal de 1824, el artículo 162 contiene las prohibiciones a los estados de ciertas actividades respecto de las cuales requería del consentimiento del Congreso General, de manera que ninguno de ellos podía: I. Establecer, sin el consentimiento del Congreso general, derecho alguno de tonelaje, ni otro alguno de puerto. II. Imponer, sin consentimiento del Congreso general, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regula cómo deban hacerlo. III. Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra, sin consentimiento del Congreso general. IV. Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle guerra; debiendo resistirle en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita demora, dando inmediatamente cuenta, en estos casos al presidente de la República. V. Entrar en transacción o contrato con otros estados de la federación, con el consentimiento previo del Congreso general, o su aprobación posterior, si la transacción fuere sobre arreglo de límites. Es de destacarse que la prohibición establecida bajo el número IV, no era salvable, ni siquiera, con la autorización del congreso.

Ya en la Constitución federal de 1857, los artículos 111 y 112 contenían las prohibiciones a los estados, consistentes en:

- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición que pueden celebrar los estados fronterizos, para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- Expedir patentes de corso ni de represalias.
- Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado.

El texto original de la Constitución de 1917 en su artículo 117, establecía:

Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras.

Expedir patentes de corso ni de represalias.

Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada en su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuanto hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Actualmente, la reforma más reciente a este artículo se hizo al último párrafo el 29 de enero de 2016, para establecer: ... El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

El artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente dice:

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

Derogada.

Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic DOF 05-02-1917) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Ahora bien, el artículo 117 constitucional, en la parte que interesa para la presente iniciativa, regula cuestiones trascendentales, aunque distintas desde espectro federalista. La fracción I se refiere a una cuestión sobre la cual gravita el equilibrio político interno de la Unión federal, en tanto que las fracciones III a la VIII, se refieren a la estructura económica de la República federal.

Para entender en su integridad la citada fracción I del artículo 117 constitucional, es necesario atender al derecho comparado, concretamente el caso estadounidense, pues sirve para ilustrarnos sobre la manera como influyera la Constitución de aquella nación para la construcción del dispositivo fundamental aludido.

El artículo 1º de la Constitución Norteamericana, sección X, párrafo primero dispone:

“Ningún estado celebrará tratado, alianza o confederación algunos”, es decir, se prohíbe en forma absoluta que los estados entre sí formen confederaciones dentro de la Unión federal y también que se vinculen con otro estado nacional a través de un acuerdo de naturaleza política. Entretanto, en el párrafo tercero del mismo artículo y sección, se señala que *“sin el consentimiento del Congreso ningún estado podrá [...] celebrar convenio o pacto alguno con otro estado o con una potencia extranjera”*.

Es decir, la Constitución norteamericana concibe dos posibilidades de acuerdos de los estados, uno se refiere a tratados, alianzas o confederaciones con potencias extranjeras –que están absolutamente prohibidos–, en tanto que, por otro lado, regula los convenios con potencias extranjeras, estos últimos permitidos previa autorización del Congreso.

La razón de distinguir entre tratado y convenio es que mediante los tratados se afecta la soberanía nacional, mientras que los convenios sirven para regular cuestiones administrativas cotidianas de, por ejemplo, ciertos servicios públicos en estados fronterizos que requieren coordinación.¹

Como se dijo antes, el artículo 117, fracción I, de la Constitución mexicana de 1917 viene inspirado por la disposición norteamericana. Sin embargo, el constituyente de 1917 mezcló en una misma fórmula la prohibición a los estados, de entablar algún tipo de

¹ HERNÁNDEZ, Octavio, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones. Vol. XI.



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

relación con otros Estados Nacionales –potencias extranjeras– y con otros estados de la Federación.

Preciso es destacar en este punto que, tanto en el caso de los Estados Unidos de América, como en el de México, no se puede pasar por alto el hecho de que las disposiciones que prohíben las alianzas de los estados, ya entre sí o con potencias extranjeras, se establecieron, en su momento, para afianzar la consolidación del pacto federal de dos jóvenes naciones, individualmente consideradas, librándolas de los riesgos que posiblemente generaría la posibilidad de que sus partes integrantes, los estados, pudieran sucumbir a la tentación de, ya sea concretar una alianza interestatal que, una vez consolidada, pudiera pretender un destino distinto del interés común de la federación, o bien, aliarse a alguna entidad extranjera con un ánimo separatista.

Recordemos asimismo que el sistema federal, federado, o, propiamente la vocación federalista, era un modelo incipiente para organizar un Estado nación y, merced a ello, las fórmulas para su fortalecimiento eran entonces, como lo han sido siempre, y los son aún ahora, perfectibles.

Ahora bien, los procesos de apertura, democratización, descentralización y reforma estructural dentro de los países, aunados al fenómeno de la globalización, han generado un incremento en la interacción internacional, dando lugar a un fenómeno en el que las unidades subnacionales (estados y municipios en el caso de México) han adquirido participación propia en el ámbito internacional con sus similares de otros países, al construir nuevos escenarios para el desarrollo nacional y local.

Leobardo Ruiz Alanís, en su artículo *Las relaciones internacionales de los municipios*, nos ha dado razón de un escenario claro en que se producen y conducen los acuerdos o convenios entre los gobiernos subnacionales y entidades internacionales².

Por su parte, refiere el maestro Ruiz Alanís, los temas de la agenda de la política exterior se han ampliado, pasando de los de alta política, que implican seguridad internacional, y los de carácter económico, a una gran diversidad de nuevos tópicos como derechos humanos, medio ambiente y recursos naturales, migración, combate al narcotráfico y crimen organizado internacional, entre otros (Kinkaid citado por Schiavon, 2008:24), que frecuentemente son motivo de análisis en distintas cumbres internacionales.

² RUIZ ALANÍS, LEOBARDO. *Las relaciones internacionales de los municipios*. Convergencia-Revista de Ciencias Sociales. 2008.



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El fenómeno que comenzó después de la Segunda Guerra Mundial, influido por la Guerra Fría y relacionado con la cooperación para el desarrollo, que se convirtió en una herramienta esencial de las potencias intervinientes, Estados Unidos y la entonces Unión Soviética, vino a ampliar el campo de la política exterior.

No obstante, lo anterior, y es de referirse con particular énfasis, desde febrero de 1917, la fracción I del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ha sufrido cambio alguno, y es ello un asunto que, a la luz de lo que se expone en la presente exposición de motivos, merece ser remediado.

A fin de comprender mejor la política exterior, se han identificado distintos niveles (Díaz, 2008). El primero abarca el llamado “núcleo duro” de la política exterior del Estado nacional, constituido tradicionalmente por la diplomacia y, más adelante la cooperación para el desarrollo. El segundo comprende ramas y materias de la economía que operan de forma compartida entre los campos de la política interior y exterior, que es un punto donde también los temas locales o regionales pueden manifestarse si sus agentes mantienen algunos vínculos internacionales. El tercero agrupa diferentes formas de acciones culturales, sociales y técnicas, susceptibles de regulación internacional. El cuarto agrupa factores de compenetración entre las esferas internas y externas que se encuentran distantes del ámbito de decisión y gestión del Estado nacional; esto depende de la situación estructural y de la vulnerabilidad que una entidad nacional haga valer para establecer un balance entre las fuerzas interiores y exteriores que presionan sobre un determinado asunto. Aunque existe un equilibrio entre los conflictos que plantean la política exterior e interior, los problemas que aquejan a los ciudadanos comunes a veces son concebidos como asuntos netamente domésticos, pero la realidad es que actualmente el entorno exterior determina en buena medida estos fenómenos económicos y sociales.

Tenemos pues que ha surgido un fenómeno que tiene que ver con la exaltación de lo local al interior de los países, en sus unidades subnacionales, el cual se llega a proyectar a nivel internacional como consecuencia de asuntos que afectan directamente el entorno local y cuyo origen está fuera de la esfera de acción política y económica nacional.

Es importante en este punto diferenciar la “diplomacia” de la llamada “paradiplomacia”. El concepto de diplomacia se utiliza en dos sentidos; el más restringido se refiere al proceso por el cual los gobiernos se comunican entre sí, por conducto de agentes oficiales; el otro de ámbito más amplio, alude a los métodos o técnicas de la política exterior que influyen en el sistema internacional (L. Sills, 1977:724).

Entretanto, existen canales informales de participación que actúan de forma paralela a la diplomacia del Estado Nacional, es esto lo que algunos autores denominan



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

“paradiplomacia”, que tiene que ver con las acciones en el exterior de las unidades territoriales subnacionales o gobiernos no centrales.

Al respecto refiere Zidane Zeraoui (2008) que la paradiplomacia “es la capacidad de los municipios, estados o regiones y empresas privadas de dialogar directamente con otras partes del mundo –y agrega–, constituye una respuesta a la incapacidad del Estado de resolver las problemáticas locales”.

En algunos casos, refiere Ruiz Alanís (2008), dichas acciones están determinadas más allá de las competencias y atribuciones constitucionales entre los ámbitos de gobierno, por el régimen político y la forma de organización del propio gobierno, tanto del nacional como de los no centrales, y obran en respuesta y compensación a las tendencias centrales como manifestaciones extraconstitucionales. Así, la promoción hacia el exterior tiene que ver, además, con las capacidades, los intereses y las expectativas políticas y económicas de los gobiernos no centrales.

No obstante, lo anterior, no es lo mismo mantener relaciones internacionales que tener una política exterior desde la base institucional de los gobiernos no centrales. Las relaciones internacionales suelen estar condicionadas al resultado de determinados acuerdos, no tiene carácter permanente, y su práctica no es exclusiva de los Estados, sino que incluye a otras unidades subnacionales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y corporaciones multinacionales.

Por lo que hace a la política exterior, ésta se integra por relaciones internacionales, pero, orientadas a la consecución de un fin superior, como puede ser la independencia o la obtención de mayores niveles de autonomía. Estas últimas acciones, llamadas “protodiplomáticas”, son las que ponen en riesgo la unidad nacional y la estabilidad internacional, por lo que es preciso diferenciarlas del propósito de la presente iniciativa.

En México, la dirección de la política exterior y la celebración de tratados internacionales es una atribución conferida al Ejecutivo federal. Entretanto, respecto a la celebración de tratados, como ya se ha apuntado “los Estados no pueden, en ningún caso, celebrar alianza, tratado o coalición con otros Estados ni con las potencias extranjeras”; y si bien no existe en la Constitución mexicana disposición alguna que faculte a las entidades federativas en materia de política exterior, y tampoco hay una prohibición explícita para desarrollar relaciones internacionales, como suele ocurrir en distintos rubros en México, la legislación en materia de relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales con el exterior se encuentra rezagada, pues fue superada por la realidad. Esto obedece



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

a que la práctica informal de este fenómeno se extendió saliéndose del control de la dependencia central encargada de estos asuntos³.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es quien tiene la facultad de “promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”.

Existe también la Ley de Celebración de Tratados que entró en vigor en 1992 para regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales, haciendo extenso el principio constitucional de que, para ser válidos, los tratados deben ser aprobados por el Senado.

La figura del acuerdo interinstitucional, establecida en la ley, se define 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 (artículo 2, fracc. II).

Dicha figura abrió la puerta para que los gobiernos subnacionales realizaran convenios internacionales, en el marco de sus competencias exclusivas. Así, se sentaron las bases que permiten a los gobiernos subnacionales tener participación en el ámbito exterior. Sin embargo, en cualquier tipo de convenios la ley establece que los organismos que busquen celebrarlos deben informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien se encargará de emitir un dictamen y, en su caso, inscribirlo en el registro respectivo.

En los términos expresados por la Constitución y las leyes secundarias mencionadas, existe una limitante respecto de la actuación de las entidades federativas y los municipios en el ámbito internacional. De tal manera que la política exterior jurídicamente es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo Federal.

Con la ley de celebración de tratados se intentó reafirmar la supremacía del poder ejecutivo de la federación en el control de las relaciones con el exterior, así como formalizar las acciones y las relaciones con otras dependencias y agentes extranjeros (Díaz, 2006: 280).

³ *Ibidem*



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Posteriormente la Secretaría de Relaciones Exteriores, emitió una “Guía para la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales”, sin embargo, por carecer de obligatoriedad, su observancia fue casi nula, por lo que la propia Secretaría de Relaciones Exteriores creó el Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada.

Si bien los acuerdos de hermanamiento tuvieron un auge importante, las autoridades locales mexicanas, en la mayoría de los casos, suscriben documentos por cuenta propia con sus similares extranjeras simplemente para promover la amistad y cordialidad entre ambas, incluyendo declaraciones políticas, sin compromisos específicos ni áreas de cooperación definidas. En este sentido, se ha prescindido de la intermediación de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El Programa Nacional de Ciudades Hermanas fue el instrumento que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) puso en operación con el fin de orientar y promover los llamados “Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHAA)” entre los estados y municipios. Éstos eran instrumentos de cooperación internacional descentralizada para fortalecer los procesos de desarrollo local mediante un esquema profesional de trabajo y la medición de resultados, de modo que no sólo se establezcan ciudades amigas, sino ciudades socias en la prosperidad para traer beneficios tangibles e intangibles para las comunidades. Sin embargo, este discurso optimista es poco convincente mientras los hermanamientos no demuestren esos grandes resultados.

El modelo de hermanamientos que la SRE tratara de implementar en México era un híbrido del modelo europeo y el estadounidense, incorporando la cooperación descentralizada y el componente de participación social. En el modelo europeo se concibe al “hermanamiento” como una manifestación relativamente informal de acercamiento y amistad con ciudades o colectividades locales de otros países, y a un “acuerdo de cooperación descentralizada” como un instrumento efectivo y serio de colaboración internacional, al cual se dota, inclusive, de recursos humanos y financieros para su operación. En tanto, el modelo estadounidense considera la participación ciudadana como eje central bajo el esquema de “ciudades hermanas”.

Sin embargo, ante las distintas necesidades e intereses de los gobiernos locales, se concibió otro tipo diferente al Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance que fue el Acuerdo de Cooperación en materias específicas, instrumento de cooperación en un tema en particular, que permite trabajar sobre uno o varios proyectos específicos por un periodo definido.

A principios de 2008, el Programa Nacional de Ciudades Hermanas cambió su denominación por el de “Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Internacional Descentralizada” (PROMEHCID), recalcando así su enfoque de cooperación descentralizada.

El papel que asumió la SRE fue el de brindar un apoyo directo a los estados y municipios que pretendan suscribir un acuerdo interinstitucional con un órgano gubernamental extranjero o un organismo internacional, para que cumplan con lo establecido en la ley a través de la orientación, asesoría y asistencia en la generación de proyectos de colaboración, así como en la implementación de mecanismos de continuidad de sus relaciones internacionales.

Por lo que hace al modelo de Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHAA) implementado por la SRE, incluye una serie de requisitos tendientes a garantizar el cumplimiento de lo establecido en el mismo, así como su institucionalización dentro de la estructura de los gobiernos locales que lo contraen.

El AHAA “tipo” contempla los siguientes aspectos: 1) preámbulo, 2) objetivo, 3) áreas de cooperación, 4) modalidades de cooperación, 5) programas operativos anuales, 6) mecanismos de supervisión y coordinación, 7) financiamiento, 8) información material y equipo protegido, 9) propiedad intelectual, 10) personal designado, 11) vigencia, modificación del contenido, 13) conclusión del acuerdo (SRE, 2008b: 6).

Hoy tenemos que, si bien se han realizado esfuerzos importantes por parte del Ejecutivo federal para formalizar instrumentos internacionales en que participen los gobiernos subnacionales, el control que pretende ejercer a través de la SRE, al demandar el cumplimiento de los requisitos citados, parece inhibir la celebración de acuerdos.

Entretanto, la necesidad de concretar la celebración de acuerdos por parte de los Estados subsiste y se torna cada vez más apremiante, fuera del régimen de control central que impone la SRE y, sobre todo, en concordancia con un federalismo que ha de prevalecer merced a encontrarse establecido, en tanto decisión fundacional del Estado mexicano.

Esto último en atención a que, como ya ha quedado establecido, no se pretende que los estados tengan una política exterior, pues es ello una atribución propia del Ejecutivo federal, pero sí destrabar los impedimentos que hoy limitan a los Gobiernos locales para celebra acuerdos y/o convenios con instancias que bien pueden significarle nuevas o mejores oportunidades de desarrollo para sus comunidades.

Valorado todo lo anteriormente expuesto, ha lugar a retomar el espectro constitucional a que originalmente se ha hecho alusión al inicio de esta exposición de motivos, y con ello nos referimos al artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para identificar los términos en que deberán traducirse, tanto la necesidad planteada,



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

como la pretensión manifiesta a lo largo del tracto argumentativo de la presente, a través de la modificación concreta al cuerpo normativo vigente.

Para lo anterior, está claro que la tarea de identificar la ubicación de una reforma o adición para el efecto de dotar de mayores atribuciones a los Estados de la Unión, orientadas a facultarlos para celebrar convenios o acuerdos, en materias que, sin ser competencia exclusiva de la federación, inciden de manera determinante en la calidad de vida de la población y sus comunidades locales.

En principio, partiendo del análisis del citado artículo 117 constitucional, tenemos que, por la vocación teleológica de dicho dispositivo, y la claridad con que aparece referida cada una de sus fracciones, es posible identificar a las fracciones I y VIII, como los dispositivos que idóneamente deben ser modificados, mediante reforma o adición, para habilitar a los estados de la Unión en un sentido que les permita celebrar convenios o acuerdos de hermanamiento o cooperación con estados, entidades u organismos, nacionales o extranjeros, con fines comerciales o para el desarrollo económico, social, científico, tecnológico, territorial, urbano o medio ambiental en el ámbito local o regional, de manera que sin rebasar la órbita de atribuciones de los gobiernos subnacionales, tampoco trastorquen las facultades expresamente reservadas para la federación.

Por lo que hace a la fracción I del artículo 117, tenemos que el sentido primigenio, como ya se ha apuntado, se remonta a los orígenes del federalismo, en el cual se prohibió que una vez formada la Unión federal se pudieran crear dentro de la misma una o más confederaciones de estados, que podrían adquirir en forma conjunta tanta fuerza política como para cuestionar la autoridad federal o fracturar la unidad de mercado de la República federal. El mismo propósito trae consigo la prohibición absoluta a los estados de entablar relaciones con potencias extranjeras en prevención a que los estados cambiaran sus lealtades, de manera tal que se pudiera poner en peligro la integridad de la Unión. Es por esto último que se les prohibió expresamente celebrar alianzas, tratados o coaliciones con Estados extranjeros.⁴

Si bien lo anterior no necesariamente implica que los estados no puedan entablar algún tipo de convenio administrativo con otros países, como por ejemplo con Guatemala o Belice en la frontera sur, o con los estados de la Unión Americana, hacia el norte, para desarrollar relaciones de cooperación, coordinación o hermanamiento en materias de índole comercial o para el desarrollo económico, social, científico, tecnológico o medio ambiental, que no invadan las esfera de atribuciones exclusivas de la federación, también es el caso que, como ya se ha expresado con sobrada razón, la dinámica socioeconómica

⁴ HERNÁNDEZ, Octavio. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Vol. XI, Pág. 72.



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

demanda para nuestros estados, la capacidad de entablar nuevas y mejores relaciones, así como estrechar las existentes, con otros estados, entidades u organismos, nacionales o extranjeros, para fines que satisfagan el interés público regional o local.

Por lo que hace a la fracción VIII del artículo 117, tenemos que actualmente se prohíbe en forma absoluta a los estados la contratación de créditos con gobiernos, personas o instituciones extranjeras, o créditos contratados en territorio nacional pero que deban ser pagados en moneda extranjera o fuera de la República mexicana.

Respecto de lo apuntado, resulta que, si bien el dispositivo aludido obedece a la pretensión de eliminar la posibilidad de que las autoridades de los estados pudiesen contraer créditos en forma irresponsable en el extranjero, tenemos que lo prescrito en los tres párrafos subsecuentes, claramente impone limitaciones a cualquier operación de tal naturaleza que comprometa a los recursos del erario de los gobiernos estatales. Al respecto es pertinente asimismo tomar razón de la recientemente expedida Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios –administrada al artículo 73, fracción VIII, de la propia Constitución Federal–, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016, que establece de manera integral los imperativos a que deben ceñirse los gobiernos subnacionales en materia financiera, y, cuyo objeto se describe en su artículo 1º, que en su tenor literal dice:

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.

Las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos se sujetarán a las disposiciones establecidas en la presente Ley y administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Visto lo anterior, se tiene que la disciplina financiera de los estados, cuenta ya con un régimen explícito de observancia obligatoria e inequívoca, por lo que deja de justificarse, en sus términos, la prohibición establecida en el párrafo primero de la fracción VIII del multicitado artículo 117 constitucional.

De manera conclusiva podemos aseverar que es claro que la creciente globalización y una mayor interdependencia en el sistema internacional han estimulado a los gobiernos



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

locales mexicanos a tener una mayor presencia en el ámbito externo para ser más competitivos en los mercados y estar en aptitud de mejorar las condiciones sociales de sus localidades. De igual manera, un sistema político más democrático, la separación real de poderes, el fortalecimiento del federalismo y las políticas de descentralización del gobierno federal, han venido permitiendo a los gobiernos estatales tener una mayor presencia en la política exterior de México.

Por definición, los estados de la Federación no hacen “política exterior” porque ésta es una atribución exclusiva del Gobierno Federal. Sin embargo, es factible afirmar que sus actividades paradiplomáticas son parte de la política exterior de México. En sentido estricto, las entidades federativas hacen “relaciones internacionales”, no “política exterior”; sin embargo, en los últimos años, su participación en el proceso de formulación de la política exterior de México se ha incrementado debido principalmente a la creciente globalización, a una mayor competencia por los mercados internacionales, a la apertura democrática del sistema político mexicano.

La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en congruencia con su vocación federalista, debe ser el primer interesado, precursor y promotor de las potestades para desdoblarse el potencial y detonar el desarrollo de nuestras Entidades federativas, a través de definiciones estratégicas que les permitan entablar y consolidar las relaciones institucionales necesarias, en el contexto nacional e internacional, y proveer a sus respectivas poblaciones, en sus propias comunidades, en última instancia, una mejor calidad de vida.

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

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ÚNICO. - Se reforman las fracciones I y VIII, párrafo primero, y se adiciona un párrafo segundo a la fracción primera, del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 117. ...

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado o con potencia extranjera.



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

No se entenderán comprendidos en el supuesto previsto en el párrafo anterior, los instrumentos, convenios o acuerdos de hermanamiento, cooperación o colaboración, con estados, entidades u organismos, nacionales o extranjeros, con fines comerciales o para el desarrollo económico, social, científico, tecnológico, territorial, urbano o medio ambiental en el ámbito local o regional, los cuales en ningún caso podrán rebasar la órbita de las atribuciones propias de los Estados, o trastocar las facultades exclusivas de la Federación en los términos de esta Constitución.

II. a VII. ...

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones.

...

...

...

IX. ...

...

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación sin perjuicio de lo dispuesto en los transitorios siguientes.

SEGUNDO. Quedan derogadas todas las disposiciones que se contrapongan al presente Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y VIII, PÁRRAFO PRIMERO, Y SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA, DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Dado en la sede de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en la Ciudad de México, a los 7 días del mes de febrero de 2019.

SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA.
Senador de la República

Ciudad de México, a 07 de febrero de 2019.