



MANUAL DE



Acuerdos Interinstitucionales



MANUAL Acuerdos Interinstitucionales

Índice

a.	¿Qué es un acuerdo interinstitucional?	1
b.	Fundamento jurídico	1
c.	Contenido de un acuerdo interinstitucional	2
i.	Diferencias entre hermanamiento y acuerdo	2
ii.	Tipos de instrumentos	3
iii.	Acuerdo Marco	3
iv.	Acuerdo Específico	3
v.	Modelos de acuerdo interinstitucional	4
d.	¿Quiénes pueden suscribir un acuerdo interinstitucional?	5
e.	Diferencia entre instrumentos vinculantes y no vinculantes	5
f.	Solicitud del dictamen de procedencia	6
i.	¿A quién se notifica?	6
ii.	Plazo de trámite	7
iii.	Consideración en caso de solicitud de suspensión, aclaraciones o modificaciones.	7
g.	Notificación de firma y registro	8
i.	Sitio Web de Registro	8

a. ¿Qué es un acuerdo interinstitucional?

Los acuerdos interinstitucionales son el principal instrumento de vinculación de los gobiernos subnacionales/locales con el exterior.

De conformidad con la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992 (LSCT), es viable la firma de acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando éstos se ciñan al ámbito de competencias de quienes los formalizan.

El acuerdo interinstitucional es definido en el Artículo 2º, fracción II, de la LSCT, que lo describe y distingue de los tratados, los cuales involucran al país como un todo, en su relación con otros sujetos de derecho internacional.

La LSCT recoge y da forma a un elemento que se venía dando como una costumbre en México y otros países, para negociar temas de variada especificidad, para facilitar la implementación de actividades y vinculaciones que, por su delimitación, no pueden constituir Ley Suprema de la Unión y no requieren ratificación del Senado de la República para su implementación.

b. Fundamento Jurídico

La fracción II del Artículo 2º de la LSCT establece que un acuerdo interinstitucional es “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.”

Y además señala que “el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles que los suscriben”.

Esto quiere decir que será el área económica de un gobierno subnacional/local, por ejemplo, la que negocie, firme y ponga en ejecución un acuerdo en materia económica. El área de cultura, un acuerdo de cultura y así sucesivamente.

c. Contenido de un acuerdo interinstitucional

Un elemento importante es el ámbito material del acuerdo, que debe responder a la atribuciones de la dependencia que lo está negociando y firmando.

Al señalar que el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales está limitado a las facultades propias de las dependencias y organismos descentralizados de los órdenes de gobierno que los firman, la LSCT afirma que los municipios sólo harán convenios en temas del ámbito municipal, mientras que los estados se enfocarán en cuestiones estatales, y la Federación en asuntos de carácter federal. Al mismo tiempo, el contenido de la LSCT implica que, hacia dentro del municipio, por ejemplo, las distintas áreas podrán suscribir acuerdos interinstitucionales exclusivamente en los temas de su competencia. De esta manera, los acuerdos interinstitucionales en temas de desarrollo económico los negociará, firmará y ejecutará la dependencia municipal que lleva el tema económico, en apego a su ámbito de competencias, y en el caso de los acuerdos en materia de cultura el área cultural, etcétera.

i. Diferencia entre hermanamiento y acuerdo interinstitucional

El hermanamiento es una forma tradicional de vinculación entre ciudades (algunas entidades federativas tienen también hermanamientos con estados de Estados Unidos y provincias de Japón, China, y otros países) cuyo auge creció al terminar la Segunda Guerra Mundial en particular entre ciudades europeas, y cuyo uso se expandió al resto del mundo durante la segunda mitad del siglo XX.

Tradicionalmente, los hermanamientos se establecieron mediante declaraciones, proclamaciones, actas de cabildo y otros documentos. El acuerdo interinstitucional es una forma más de establecer un hermanamiento, adicional a esas formas tradicionales. Por lo anterior, es preciso aclarar que no todos los hermanamientos han sido establecidos mediante un acuerdo interinstitucional. A la inversa, no todos los acuerdos interinstitucionales han sido firmados para establecer una relación de hermanamiento, los hay por ejemplo, para establecer actividades de cooperación en muchos otros temas.

Los beneficios de establecer el hermanamiento mediante un acuerdo interinstitucional son diversos. Por una parte, se incluyen áreas de eventual colaboración y la posibilidad de tener mecanismos de medición de los resultados. Principalmente, se establecen las reglas para el manejo general de la relación entre los firmantes.

ii. Tipos de instrumentos

Las Cartas de Intención son instrumentos, normalmente de alcance político, declarativo y no vinculante que, como su nombre lo indica, tienen el propósito de establecer la futura firma de otro/s documento/s.

Por otra parte, los acuerdos interinstitucionales pueden recibir diversas denominaciones como son: protocolos, memorándums de entendimiento, entre otras, pero siempre sujetos a lo establecido en la LSCT por lo que tendrán carácter vinculante debido que producen efectos en el ámbito del derecho internacional público.

iii. Acuerdo marco

El acuerdo interinstitucional es, en esencia, un acuerdo marco, puesto que constituye el referente inmediato para el desarrollo de acciones de cooperación entre las Partes. En consecuencia, se trata de un instrumento que establece las reglas generales y los alcances de la relación. Los modelos de acuerdo interinstitucional que propone la SRE para el hermanamiento de ciudades, para cooperación horizontal y para el caso de universidades son precisamente “acuerdos marco”, ya que representan un paraguas que establece diversos supuestos generales que podrían, o no, presentarse a lo largo de la colaboración entre las Partes.

iv. Acuerdo específico

Este es un instrumento que, como su nombre indica, se centra en la concreción de la relación entre las Partes. Digamos, por ejemplo, que la Universidad A tiene un acuerdo marco con la Universidad B. Ese acuerdo marco contiene las generalidades de su relación. Ahora, supongamos que las Universidades A y B se proponen realizar un programa de intercambio estudiantil durante el verano de 2024:

- Las Partes ya no requieren reglas generales dado que éstas fueron delineadas en el acuerdo marco.
- Lo único que necesitan definir son los criterios para su programa de intercambio estudiantil para el verano 2024: a) la duración del programa; b) dónde se realizará; c) los criterios de selección de los estudiantes que participarán; d) los apoyos que recibirán quienes participen; e) el presupuesto que se asignará, etcétera.



El acuerdo específico tiene carácter accesorio, por lo que será parte integrante del acuerdo marco, y no requieren someterse al mecanismo de dictamen y registro que prevé la LSCT, sino que únicamente es materia de revisión general e incorporación en el expediente respectivo, a efecto de contar con toda la información jurídica del documento principal. Así, del acuerdo marco pueden derivar en varios esquemas e instrumentos específicos de cooperación entre las Partes (entre ellos documentos de proyecto, programas, protocolos, etc.).

Cabe aclarar que es indispensable la existencia de un acuerdo marco oportunamente dictaminado y registrado en términos del Artículo 7° de la LSCT, para que el acuerdo específico sea susceptible de este esquema. Es decir, si el acuerdo marco no cumplió con las formalidades correspondientes, todos los documentos accesorios que tengan carácter específico deberán someterse a dictamen y registro de la SRE.

v. Modelos de acuerdo interinstitucional

Estos modelos fueron formulados por la Consultoría Jurídica de la SRE, e incluyen los elementos mínimos de forma y fondo que en términos de derecho internacional público se requieren para la formación de acuerdos interinstitucionales conforme a la práctica de México:

- Hermanamiento [español](#) e [inglés](#) (marco)
- Cooperación horizontal [español](#) e [inglés](#) (marco)
- Cooperación entre universidades ([marco](#))
 - Cooperación entre universidades ([específico](#))

Lo anterior implica que estos modelos encuadran en la definición ofrecida en la fracción II del Artículo 2° de la LSCT. Es importante destacar que, al referirnos a "la práctica de México", sus elementos -artículos- han sido incluidos con base en experiencias previas.

Como ejemplo tenemos el rubro de propiedad intelectual, misma que ha resultado primordial desde hace varios años. ¿Qué ocurriría si con base en la cooperación desarrollada llega a surgir una idea innovadora y susceptible de ser protegida? El acuerdo deberá establecer lo procedente en ese caso.

Cada elemento debería incorporarse de manera expresa en los instrumentos marco, por si llegarán a requerirse. Sin embargo, estos modelos corresponden a directrices generales y no son restrictivos ni limitativos, por lo cual pueden adecuarse conforme a los términos que decidan las Partes durante la negociación.

d. ¿Quiénes pueden suscribir un acuerdo interinstitucional?

Acuerdo interinstitucional es semánticamente un acuerdo entre instituciones. Pero, si queremos delimitarnos a lo que refiere la LSCT, debemos primero identificar la naturaleza de las Partes. **Ambas Partes deben ser entidades públicas.**

Desde luego, las mismas dependencias y órganos descentralizados que menciona la LSCT pueden firmar instrumentos con entidades privadas extranjeras, sólo que en tal caso, esas contrapartes y los textos negociados no se ajustarán a los supuestos de la Ley referida, por lo que no se tratará de un acuerdo interinstitucional sujeto al derecho internacional público.

En este mismo orden de ideas, los órganos autónomos y las entidades judiciales y legislativas, al no formar parte de la Administración Pública, tampoco se ajustan al supuesto legal descrito, y no son sujetos obligados de la LSCT.

En estos últimos casos, las entidades se sujetarán a la aprobación de sus áreas jurídicas y presupuestales, según sea el caso, para el cumplimiento de los compromisos que adquieran.

e. Diferencia entre instrumentos vinculantes y no vinculantes

Una característica para determinar si se trata de un acuerdo interinstitucional, de conformidad con la LSCT es que debe ser jurídicamente vinculante en su lenguaje (deber/querer/verbos en futuro, shall/will) y en su esencia.

El acuerdo interinstitucional emplea palabras como "deberá", "informará", "hará", "organizará", "desarrollará", etc. De otro modo, se tratará simplemente de un manifiesto de buenas intenciones de mero alcance político.

Hay países con políticas específicas para los gobiernos locales, como en el caso de Canadá, donde normalmente no acostumbran firmar convenios vinculantes, y además los documentos no pueden denominarse "acuerdos" puesto que esa palabra es equivalente a tratados para ese país.

f. Solicitud del dictamen de procedencia

El Artículo 7° de la LSCT señala que las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y la Fiscalía General de la República, deberán informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores cuando vayan a firmar un acuerdo interinstitucional. Luego, dicho Artículo dispone que la SRE emitirá un dictamen de procedencia y, finalmente, recibirá copia del instrumento firmado para su inscripción en el Registro respectivo.

El Artículo 7° establece entonces tres momentos: 1) se informa a la SRE la intención de firmar un acuerdo interinstitucional, presentando el proyecto a revisión; 2) la SRE revisa el proyecto, formula su opinión y, en su caso, emite el dictamen sobre la procedencia de firma del instrumento; y 3) el acuerdo firmado es remitido a la SRE para su registro.

Los acuerdos que son firmados sin que medie dictamen son registrados con una anotación que dice “SIN DICTAMEN”. Esta leyenda implica que los funcionarios firmantes asumen las responsabilidades administrativas, civiles e incluso penales, que pudieran emanar del contenido y alcance de estos instrumentos, pues al no haberse sometido a la revisión de la Cancillería, se impidió analizar su viabilidad jurídica en el ámbito internacional y su congruencia con la práctica de México antes expuesta.

Con respecto a los organismos internacionales, se aclara que aun cuando existen algunos documentos guía que pudieran emplearse como base de la negociación, cada instrumento se revisa y, en su caso, dictamina de forma individual, puntualizando que no existe una “pre-aprobación” como algunas agencias u organizaciones suelen erróneamente indicar.

En lo que concierne a los acuerdos con organismos internacionales, usualmente se acompañan de los documentos de proyecto que describen los aspectos técnicos de implementación, mismos que deben enviarse a la Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), para que determine si cumplen con lo dispuesto en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Este proceso se realiza de manera interna en la operación de la Cancillería.

i. ¿A quién se notifica?

La manera idónea de informar a la SRE es mediante una comunicación, en físico o en electrónico, dirigida a la [Dirección General de Coordinación Política](#) (DGCP), al correo dgepolitico@sre.gob.mx, que es el área de la SRE

que funge como vínculo institucional con los gobiernos locales. Es indispensable incluir un archivo (en formato editable) con el proyecto de acuerdo que se pretende firmar, en los idiomas que se suscribirá el instrumento. Será necesario considerar que, aun cuando la negociación se realice en inglés o francés, la institución signataria mexicana deberá elaborar una versión en español, por ser el idioma oficial de nuestro país. **Cabe destacar que la Cancillería no cuenta con un área de traducción.**

ii. Plazo de trámite

Es importante que todos los proyectos de instrumentos interinstitucionales que los gobiernos locales pretendan celebrar con autoridades extranjeras u organismos internacionales se remitan para revisión de la Cancillería, **con al menos diez días hábiles de anticipación a la fecha programada para su suscripción**, a efecto de que se puedan atender las peticiones de dictamen de forma ordenada y programada conforme a las cargas de trabajo y sin afectar las solicitudes que formulen las demás instituciones mexicanas.

Además, la coordinación programada para la celebración de este tipo de instrumentos permitirá a las autoridades locales negociar con sus contrapartes las observaciones o recomendaciones que, de ser el caso, se formulen.

iii. Consideración en caso de aclaraciones o modificaciones

En algunos casos, cuando la Consultoría Jurídica de la SRE no logra distinguir de manera precisa los alcances y compromisos que las Partes desean establecer, hará sus observaciones y el dictamen tendrá que esperar a que las Partes vuelvan a negociar determinados aspectos. En esa situación la Parte mexicana deberá enviar el proyecto mejorado para solicitar el dictamen de procedencia, tomando en cuenta las precisiones que haya sugerido la Consultoría Jurídica. Este proceso se puede repetir las veces que sea necesario para lograr un acuerdo procedente; las áreas de la SRE tienen siempre la mejor disposición de apoyar.

El dictamen de procedencia no debería entenderse necesariamente como una aprobación. En general, la SRE no realiza juicios de valor respecto a los objetivos y alcances de los proyectos de los gobiernos locales, sino recomendaciones y observaciones de **los elementos de forma y fondo de lo que es un acuerdo interinstitucional de acuerdo con la LSCT y derivado de la práctica de México** que en la suscripción de este tipo de documentos debe prevalecer.



La revisión tiene el propósito general de velar por el interés del gobierno local mexicano para que, por ejemplo, no se someta a una jurisdicción extranjera o que, en el caso de una posible controversia, la misma se resuelva con el acuerdo de las Partes y no se opte por un arbitraje internacional, que podría resultar gravoso para el gobierno local mexicano en cuestión. Estos son elementos de fondo.

g. Notificación de firma y registro

Una vez que el acuerdo interinstitucional ha sido formalizado, el gobierno local mexicano envía una copia (legible, firmada y en la cual se indique la fecha de suscripción), en todos los idiomas en que se haya celebrado, a la Dirección General de Coordinación Política de la SRE para su registro. Cuando el documento firmado no es un acuerdo interinstitucional, por no cumplir los supuestos legales, los instrumentos son integrados en el expediente de que se trate.

Aunque la LSCT se refiere al “Registro”, así con mayúscula, resulta importante desmitificar el término. Más que un sustantivo que da nombre a una entelequia en la que son depositados los instrumentos, debería entenderse como el acto de llevar registro o tomar nota de los acuerdos interinstitucionales firmados, así como de la exitosa negociación y, sobretodo puesta en marcha, de la colaboración entre las Partes.

Por lo demás, el registro no es infalible y está supeditado al cumplimiento por parte de las entidades firmantes, de la obligación de informar a la SRE, que señala el Artículo 7° de la Ley.

h. Sitio Web de Registro

El Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores faculta a la Consultoría Jurídica a llevar el registro.

La Dirección General de Coordinación Política cuenta con un [micrositio](#) en el que se encuentran únicamente aquellos acuerdos que fueron registrados en los términos del Artículo 7° de la Ley sobre la Celebración de Tratados.