

RELACIONES INTERNACIONALES E INTRANACIONALES

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917 —en realidad al igual que los textos constitucionales anteriores— considera a los tratados como el eje central de su sistema de recepción del derecho internacional. La propia Constitución prohíbe en su artículo 117 que las entidades federativas realicen “alianza, tratado o coalición con otro Estado [o] con potencias extranjeras”. Sin embargo, por su inserción en la globalización, la Ciudad de México tiene la obligación de cumplir con una serie de compromisos internacionales derivados de su pertenencia al Estado mexicano, como son:

- 1) El cumplimiento de tratados en los límites de su competencia.
- 2) El cumplimiento de sentencias internacionales en las que sea parte el Estado mexicano.
- 3) El cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de otras fuentes del derecho internacional (costumbre, resolución de los organismos internacionales, por ejemplo).

En ese sentido, es necesario tener un esquema de recepción del derecho internacional adecuado a una ciudad capital.

II. LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES (AI)

El marco jurídico con que se cuenta para realizar este tipo de actos jurídicos es la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, que posibilita que las instancias no internacionales puedan celebrar acuerdos interinstitucionales.

Esta figura es y ha sido muy criticada en la doctrina por su falta de fundamento constitucional.²⁶ Sin embargo, actualmente es la única que le podría dar sostén jurídico a los innumerables acuerdos internacionales que —en los hechos y desde hace tiempo— celebra el gobierno de la Ciudad de México.

De ello surge una pregunta teórico-técnica constitucional: a pesar de que los AI que la Federación reconoce no tienen un soporte constitucional, ¿es posible insertarlos en la Constitución de la Ciudad de México?

Lo primero que debemos tener en cuenta para responder a esa interrogante es que la Constitución general de la República establece como regla para la distribución de las competencias entre la Federación y los estados que la componen “la competencia residual”; es decir, todo aquello que no esté expresamente concedida a la Federación corresponde a los estados.²⁷

Así las cosas, y dado que el sistema de recepción del derecho internacional de la Constitución mexicana es incompleto, ésta puede ser una buena oportunidad para que la Constitución de la Ciudad subsane esa deficiencia, con normas que en un sistema de pesos y contrapesos pueda permitirle a la Ciudad su sano y normal contacto internacional.

III. DERECHO COMPARADO: ARGENTINA

El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La similitud que mantiene la Ciudad de Buenos Aires (en adelante CABA) con la Ciudad de México es muy grande. Ambas ciudades son sede del gobierno federal, al ser la capital de su propio país, por lo que las relaciones entre ambos niveles de gobierno varían de materia en materia. Por esta razón, muchas de sus funciones son realizadas en cooperación con las autoridades

²⁶ Cruz Miramontes, Rodolfo, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las denominadas ‘cartas paralelas’”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. I, 2001; Méndez Silva, Ricardo, “La celebración de los tratados, genealogía y actualidad constitucional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. I, 2001, y Becerra Ramírez, Manuel, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, 2a. ed., México, UNAM, 2012.

²⁷ Véase el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

federales, o incluso éstas pueden llegar a sustituir a los órganos de las ciudades autónomas.

De la misma manera que la Ciudad de México, la CABA tiene autonomía política, administrativa y económica; sus competencias son residuales de aquellas que la Constitución Nacional confiere al gobierno federal, y algunas de ellas son concurrentes: derechos humanos, seguridad pública, etcétera. Pero al parecer se mantiene la preeminencia de las competencias de lo federal sobre lo local, igualmente que en México se trata de un federalismo centralizado.

En materia internacional, la Constitución Nacional de Argentina prohíbe que la Ciudad de Buenos Aires, así como las provincias, celebren cualquier tratado de carácter político;²⁸ sin embargo, están plenamente facultadas para celebrar tratados parciales en materia de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común, siempre y cuando tengan el aval del Congreso Nacional.²⁹ Es en materia de desarrollo económico y social donde las provincias adquieren mayor capacidad internacional, ya que “podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la nación; con conocimiento del Congreso Nacional”.³⁰

La propia Constitución local confirma la capacidad de la Ciudad de Buenos Aires de realizar acuerdos internacionales en materia de “ingresos”, entre otros, al especificar que éstos pueden celebrarse con la propia nación, las provincias, las regiones o las municipalidades, pero sobre todo con los Estados extranjeros y los organismos internacionales.

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

²⁸ Artículo 126 de la Constitución Política de la Nación Argentina.

²⁹ *Ibidem*, artículo 125.

³⁰ *Ibidem*, artículo 124.

A. Fuerte autodeterminación local

Dentro de un régimen federal, la Constitución de la CABA le da una fuerte autodeterminación local a la CABA. A tal grado que supeditan las obligaciones contraídas por la Federación a la conformidad con la Constitución local: “Las obligaciones contraídas por una intervención federal sólo obligan a la Ciudad cuando su fuente sean actos jurídicos conforme a la Constitución y a las leyes de la Ciudad”.³¹ Aunque no se menciona expresamente, se entendería que en la expresión “Las obligaciones contraídas por una intervención federal” se comprende, por su amplitud, también a los tratados internacionales.

B. La Constitución de la CABA y la recepción del derecho internacional

En lo que se refiere a la recepción del derecho internacional, la Constitución de la CABA hace varias referencias al derecho internacional, lo que es adecuado en cuanto que el concepto “derecho internacional” es amplio e incluye todas las fuentes de esa disciplina jurídica. Como se ve a continuación:

Así, se refiere al derecho internacional cuando se trata de los límites territoriales de la CABA,³² o bien en materia de seguridad se remite a lo dispuesto por la ONU,³³ o en materia de derecho de los trabajadores se alude a los tratados internacionales y a las recomendaciones de la OIT.³⁴

³¹ En efecto, se establece en el capítulo primero “Principios”, artículo 5o. “Las obligaciones contraídas por una intervención federal sólo obligan a la Ciudad cuando su fuente sean actos jurídicos conforme a esta Constitución y a las leyes de la Ciudad. Los magistrados, funcionarios y empleados nombrados por una intervención federal, cesan automáticamente a los sesenta días de asumir las autoridades electas, salvo confirmación o nuevo nombramiento de éstas” (énfasis añadido).

³² Capítulo segundo “Límites y recursos”, artículo 8o. “Los límites territoriales de la Ciudad de Buenos Aires son los que históricamente y por derecho le corresponden...”

Todo ello sin perjuicio de las normas de derecho internacional aplicables al Río de la Plata y con los alcances del artículo 129 de la Constitución Nacional”.

³³ Capítulo octavo “Seguridad”, artículo 34. “La seguridad pública es un deber propio e irrenunciable del Estado y es ofrecido con equidad a todos los habitantes.

El servicio estará a cargo de una policía de seguridad dependiente del Poder Ejecutivo, cuya organización se ajusta a los siguientes principios:

El comportamiento del personal policial debe responder a las reglas éticas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, establecidas por la Organización de las Naciones Unidas” (énfasis añadido).

³⁴ Capítulo decimocuarto “Trabajo y seguridad social”, artículo 43. “La Ciudad protege el trabajo en todas sus formas. Asegura al trabajador los derechos establecidos en la Constitución Nacional y se

C. *División de poderes, pesos y contrapesos*

La Constitución de la CABA establece un sistema clásico de división de poderes y de balance entre los tres poderes: Legislativo, Judicial y Ejecutivo,³⁵ en donde el Poder Ejecutivo, es decir, el jefe de Gobierno, es el que tiene facultades muy claras y amplias, con participación de los dos poderes restantes que sirven como contrapeso.

D. *Facultades internacionales del jefe de Gobierno de la CABA*

El artículo 104 de la CCABA establece las atribuciones y facultades del jefe de Gobierno:

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

atiene a los convenios ratificados y considera las recomendaciones de la *Organización Internacional del Trabajo*. La Ciudad provee a la formación profesional y cultural de los trabajadores y procura la observancia de su derecho a la información y consulta” (énfasis añadido).

³⁵ Artículo 129. “La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad...”. Véanse, además, los artículos 68, 95 y 106.

E. Recursos económicos del extranjero

La Constitución de la CABA permite allegarse de recursos extranjeros vía “acuerdos”. Su artículo 9o. establece:

Artículo 9o. Son recursos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

...

11. Los ingresos provenientes de los acuerdos celebrados con la nación, las provincias, las regiones, las municipalidades, los Estados extranjeros y los organismos internacionales.

Además, en la misma Constitución se establece que:

Artículo 53. Los poderes públicos sólo pueden contraer obligaciones y realizar gastos de acuerdo con la ley de presupuesto y las específicas que a tal efecto se dicten.

Toda operación de crédito público, interno o externo es autorizada por ley con determinación concreta de su objetivo.

Todos los actos que impliquen administración de recursos son públicos y se difunden sin restricción. No hay gastos reservados, secretos o análogos, cualquiera sea su denominación.

Es decir, se autoriza a la CABA a realizar empréstitos internacionales en el marco de la ley.

Ahora bien, como medida de control o contrapeso, se le impone al jefe de Gobierno el deber en el artículo 105: “8. Acordar el arreglo de la deuda de la Ciudad y remitir el acuerdo a la Legislatura para su aprobación”.

F. Los contrapesos

En principio, el Poder Legislativo³⁶ (la legislatura de la ciudad), según lo señala el artículo 80-8 de la Constitución de la CABA, aprueba o rechaza los tratados, convenios y acuerdos celebrados por el gobernador.

Además, corresponde al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución,

³⁶ Artículo 68. “El Poder Legislativo es ejercido por una Legislatura compuesta por sesenta diputados o diputadas, cuyo número puede aumentarse en proporción al crecimiento de la población y por ley aprobada por dos tercios de sus miembros, vigente a partir de los dos años de su sanción”.

por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales, así como también organizar la mediación voluntaria conforme a la ley que la reglamente. Ejerce esta competencia, sin perjuicio del juicio por jurados que la ley establezca.³⁷

G. *El referéndum y el derecho de los extranjeros al voto*

Es interesante notar que como parte de los derechos ciudadanos, la Constitución de la CABA otorga derecho de voto a los extranjeros, y a la ciudadanía en general le concede la facultad de referéndum respecto de la “reforma o derogación de una norma de alcance general”. No procederá el referéndum respecto de “las materias excluidas del derecho de iniciativa, los tratados interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación”. Como se nota, sólo estos tratados están excluidos, eso significa que los demás tratados sí pueden ser sometidos a referéndum.

H. *Derechos políticos y participación ciudadana*

Sobre este tema cabe citar los artículos 62 y 65:

Artículo 62. La Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio.

El sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo. Los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley.

Artículo 65. El electorado puede ser consultado mediante referéndum obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general.

El Poder Legislativo convoca en virtud de ley que no puede ser vetada.

El jefe de Gobierno debe convocar a referéndum vinculante y obligatorio cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ley por procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del quince por ciento de firmas del total de inscriptos en el padrón de la Ciudad.

³⁷ Artículo 106 de la CCABA.

No pueden ser sometidas a referéndum las materias excluidas del derecho de iniciativa, los tratados interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL VIGENTE EN MÉXICO

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Se presenta a continuación el texto de algunos artículos constitucionales vigentes que son relevantes para el tema:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de cada estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal...

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

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

Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa...

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

2. *Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992*

Ahora recordemos la siguiente disposición de la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992:

Artículo 2o. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

...

II. '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 tratado previamente aprobado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.

V. PROPUESTAS CONCRETAS PARA SER TOMADAS EN CUENTA EN LA REDACCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Teniendo la experiencia argentina y las normas constitucionales citadas como referencia, sería posible explorar fórmulas constitucionales para la Ciudad de México en ámbitos temáticos de índole internacional muy relevantes. Veamos algunos ejemplos:

1. *En materia ambiental*

Es posible asentar la responsabilidad de la Ciudad de México en la lucha contra el cambio climático, comprometiéndose a realizar esfuerzos para reducir las emisiones y a aumentar la resiliencia, y disminuir la vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático, conforme al derecho global del medio ambiente.

2. *Cooperación internacional*

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

Las demarcaciones se vincularán a los procesos de globalización e integración internacionales a través de la cooperación internacional.

La Ciudad de México podrá participar activamente en mecanismos de cooperación transnacional con otras ciudades y demás actores internacionales. Dicha cooperación deberá respetar el derecho internacional, la Constitución Polí-

tica de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución de la Ciudad de México, y se guiará, entre otros, por los siguientes objetivos:

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

Lo importante es tener claro que las demarcaciones de la Ciudad de México podrían celebrar acuerdos interinstitucionales siempre que éstos no contraven-gan a la Constitución general de la República y la Constitución de la Ciudad de México ni afecten la vida de los ciudadanos.

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

3. *Derechos humanos*

Es importante hacer expreso el reconocimiento de los derechos humanos estipulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que México sea parte y en el derecho consuetudinario internacional.

Los derechos y deberes contenidos deberán ser interpretados de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos celebrados y ratificados por México.

4. Recepción del derecho internacional

Es necesario tener un esquema de recepción del derecho internacional adecuado a lo que es una ciudad capital y subsanar la deficiencia del sistema de recepción del derecho internacional en general.

En el caso de tratados ya vigentes, la Ciudad de México debe establecer los mecanismos locales de cumplimiento de todas las normas de derecho internacional, incluidas aquellas derivadas de tribunales internacionales, en especial las relativas a derechos humanos y las que toquen aspectos importantes como medio ambiente.

5. Pesos y contrapesos

La cláusula federal debería ser interpretada al interior del Estado mexicano y de la Ciudad de México en especial, de conformidad con el sistema federal mexicano basado en el reparto competencial entre las entidades federativas y la Federación. Todo tratado internacional que se refiera a materias que sean reservadas a la Ciudad de México como entidad federativa debe ser aprobado por el Congreso local por mayoría calificada o por medio de referéndum.

El Ejecutivo Federal, al expresar la voluntad del Estado mexicano, deberá respetar la voluntad expresada por la Ciudad de México.

Las normas del derecho internacional son parte integral del derecho de la Ciudad de México. Ninguna norma emitida por los órganos competentes de la Ciudad será válida si quebranta una norma consuetudinaria de derecho internacional o un tratado del que el Estado mexicano sea parte.