

La Constitución de la Ciudad de México y la ciudad global

Manuel Becerra Ramírez

I. INTRODUCCIÓN

Aun antes de que se hablara del fenómeno de la globalización, las entidades estatales, diferentes a las del mismo Estado (municipios, cantones, estados o provincias, etcétera), realizaban, y aún lo hacen, acuerdos con sus pares a nivel internacional. Por ejemplo, tradicionalmente por necesidades de su situación geográfica, las entidades fronterizas tenían que realizar acuerdos con sus pares del otro lado de la frontera sobre cuestiones de tránsito comercial, vehicular, medio ambiente y demás asuntos necesarios para la convivencia vecinal. En México a esos acuerdos se les denominaba convenios ejecutivos.¹

En un momento en que nuestro país intentaba insertarse en el fenómeno de la globalización, cuando ya se negociaba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, fue aprobada por el Poder Legislativo, la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992 (LSCT), a esos acuerdos se les denominó acuerdos interinstitucionales (AI).

En la doctrina de derecho internacional, los AI son objeto de cierta polémica porque algunos consideran que estos fenómenos no están regulados

¹ Véase Bernal, Carlos, “Los convenios ejecutivos ante el derecho constitucional e internacional”, *Jurídica*, México, núm. 12, 1980.

por el derecho internacional pues sus sujetos (municipios, cantones, estados o provincias, entidades o agencias estatales, etcétera) no están reconocidos por la subjetividad internacional; sin embargo, los ve como actos necesarios.

En los últimos años, fundamentalmente dos fenómenos han influido al auge de estos AI celebrados por instancias diferentes a las estatales. La globalización y fenómenos de integración han intensificado la actividad de las instancias no estatales a nivel internacional: acuerdos internacionales con sus pares e inclusive con organismos internacionales (OIs).²

La nueva Constitución de la Ciudad de México, que entró en vigor el 17 de septiembre de 2018, forma parte de esa corriente globalizadora e introduce el marco jurídico para que las instancias locales puedan relacionarse y celebrar acuerdos con su entorno internacional. Eso es un gran hito en el constitucionalismo local que aquí comentamos.

II. MARCO CONSTITUCIONAL-LEGAL DE LOS ACUERDOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Ahora bien, ¿en dónde están situadas las actividades internacionales de estos gobiernos locales? En principio, analizando desde el más alto ordenamiento legal mexicano, la Constitución de 1917, siguiendo a sus similares, toma a los tratados como el centro de su sistema de recepción del derecho internacional. En efecto, la Constitución es muy clara cuando establece en su artículo 117 que “Los Estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras...”.

Esta es una regla contundente, pues el sistema adoptado por la Constitución consiste en darle al Poder Ejecutivo la facultad de celebrar tratados internacionales, con el contrapeso de la Cámara de Senadores. Sin embargo, y volviendo con los acuerdos interinstitucionales, el nivel de acuerdos que celebran las instancias no estatales no caen en la categoría de tratados, sino en otro tipo de acuerdo, como dijimos anteriormente, regulados por la LSCT:

² Arellanes Jiménez, Paulino, *Los gobiernos locales de Europa y sus relaciones internacionales*, México, Gernika, 2014, pp. 8-11.

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

I.- ...

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.

Esta figura es muy criticada en la doctrina por su falta de fundamento constitucional.³ Sin embargo, actualmente parecería que ella es la única que le podría dar sustento jurídico a los innumerables AI que celebra el gobierno de la Ciudad de México. Ahora bien, surge la pregunta teórica-técnica constitucional en el tenor de que si los AI que la federación reconoce no tiene un soporte constitucional (según una parte importante de la doctrina), ¿es posible insertarlos en la Constitución de la Ciudad de México? La respuesta sería que sí, pues la Constitución federal toma como regla para la distribución de las competencias entre la federación y los Estados que la componen a la competencia residual; es decir, todo aquello que no esté expresamente concedida a la federación corresponde a los estados.⁴

Por otra parte, independientemente de su actividad de gestión natural y de su impulso a realizar actos internacionales por su inserción en la globalización, el gobierno de la Ciudad de México tiene la obligación de cumplir con una serie de compromisos internacionales derivados de su pertenencia al Estado mexicano. Algunos de dichos son:

- El cumplimiento de tratados en los límites de su competencia;
- El cumplimiento de sentencias internacionales; por ejemplo, a la Ciudad de México le toca una parte de las obligaciones en las sen-

³ Véase 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; Becerra Ramírez, Manuel, *La recepción del derecho internacional en derecho interno*, 2a. ed., México, UNAM, 2006.

⁴ Véase el artículo 124 de la Constitución federal.

- tencias que dicte la Corte Interamericana de Derechos Humanos; es más, el control de convencionalidad es una obligación que llega hasta los tribunales locales, y
- El cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de otras fuentes del derecho internacional (la costumbre, la resolución de los organismos internacionales, por ejemplo).

En este sentido, es necesario tener un esquema de recepción del derecho internacional adecuado para lo que es una entidad no estatal estrictamente hablando. Sabemos que el sistema de recepción del derecho internacional de la Constitución mexicana de 1917 es incompleto.⁵ Por eso, era una muy buena oportunidad para que la Constitución de la Ciudad de México pudiera subsanar la deficiencia del sistema mexicano de recepción con normas que, con un sistema de pesos y contrapesos, pueda permitirle a la ciudad su sano y normal contacto internacional. En tal virtud, era interesante ver cuál era el resultado del constituyente local cuando se diseñó esta Constitución local.

III. LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU ARTÍCULO 20

En la *Gaceta Oficial* de esta entidad federativa fue publicada la Constitución de la Ciudad de México (CCM), por lo que dejó de ser Distrito Federal. Con respecto a los asuntos internacionales, en su artículo 20, bajo el título de Ciudad Global, la nueva Constitución es bastante revolucionaria, pero no novedosa, pues se suma a otras ciudades como, por ejemplo, la ciudad de Buenos Aires, la cual tiene un marco jurídico que incluye la Constitución local, así como reglamentos que permiten acuerdos con el extranjero.

El artículo 20 de la CCM establece:

1. La Ciudad de México reafirma su histórica vocación pacifista, solidaria, hospitalaria y de asilo.
2. La Ciudad de México promoverá su presencia en el mundo y su inserción en el sistema global y de redes de ciudades y gobiernos locales, establecerá acuerdos de cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras y

⁵ Véase Becerra Ramírez, Manuel, *op. cit.*

organizaciones internacionales, de conformidad con las leyes en la materia, y asumirá su corresponsabilidad en la solución de los problemas de la humanidad, bajo los principios que rigen la política exterior.

3. Las autoridades adoptarán medidas y programas para contribuir al respeto y protección de los derechos, la cultura y la identidad de las personas originarias de la Ciudad y de sus familias en el exterior. Asimismo, establecerán los mecanismos institucionales para garantizar dicha protección, en los ámbitos de su competencia, y para el apoyo en los trámites respectivos. Las autoridades de la Ciudad de México y de las alcaldías, adoptarán las medidas necesarias para prevenir la migración forzosa de las y los habitantes de la Ciudad de México.

4. El Congreso de la Ciudad de México armonizará su legislación con los tratados de derechos humanos celebrados por el Estado mexicano y la jurisprudencia de los tribunales y órganos internacionales para su cumplimiento.

5. El Gobierno de la Ciudad de México y todas las autoridades locales, en el ámbito de sus competencias, deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, ya sea que se encuentren en tránsito, retornen a la Ciudad de México o que éste sea su destino, así como aquellas personas a las que les hubiera reconocido la condición de refugiados u otorgado asilo político o protección complementaria, con especial énfasis en niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes federales en la materia. El Gobierno de la Ciudad de México, en coordinación con las alcaldías, instrumentará políticas de acogida a favor de las personas migrantes, así como de aquéllas que busquen y reciban asilo y protección internacional en México.

6. El Gobierno de la Ciudad generará los mecanismos necesarios para reconocer como víctimas de desplazamiento forzado interno a aquellas personas o grupos de personas forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia, como resultado de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, sin que ello implique que crucen una frontera estatal internacionalmente reconocida. Las autoridades de la Ciudad de México deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas a quienes se les reconozca como víctimas de desplazamiento forzado interno.

7. 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. Los acuerdos y acciones internacionales del Gobierno de la Ciudad se informarán semestralmente al Congreso de la Ciudad y a las y los ciudadanos. En esos informes será preceptivo evaluar, cuantitativa y cualitativamente, por el gobierno y el Congreso las ventajas y beneficios de los acuerdos de carácter internacional de la Ciudad.

9. El Gobierno de la Ciudad establecerá un órgano coordinador de asuntos internacionales con la participación de actores públicos, privados, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía que mantengan vínculos con el exterior. Asimismo, promoverá la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito internacional.

10. La Ciudad de México mantendrá relaciones de colaboración con las embajadas, consulados, representaciones de organismos internacionales, cámaras de la industria o del comercio e institutos culturales extranjeros que se encuentren dentro de su territorio a fin de promover la cooperación y el intercambio social y cultural.

Con el artículo 20 de la CCM se le da a la metrópoli una vocación internacional, pues al reconocer sus obligaciones derivadas de los tratados internacionales y al dar la posibilidad, en los ámbitos de su competencia, para que celebre acuerdos internacionales, a partir de los que podemos considerar sus principios en materia internacional “La ciudad de México tiene... vocación pacifista, solidaria, hospitalaria y de asilo”. Esto es importante pues se retoma una política exterior y que se manifestó al recibir a los españoles que huyeron de la Guerra Civil española, y los perseguidos por las dictaduras sudamericanas en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado. Además, hay una relación directa y natural con los principios de la política exterior contenidos en el artículo 89-X de la Constitución de 1917.

En el punto 3 del artículo en cuestión, se establece una especie de protección diplomática (“Las autoridades adoptarán medidas y programas para contribuir al respeto y protección de los derechos, la cultura y la identidad de las personas originarias de la Ciudad y de sus familias en el exterior”), aunque no es nada claro cómo se puede llevar a la práctica, pues es una obligación que corre a cargo de los consulados y cae en la competencia federal. Lo mismo sucede con la obligación de prevenir, la migración forzosa de los habitantes de la Ciudad de México. ¿Cómo se puede prevenir? Esta misma preocupación de los desplazados internos se retoma en el numeral 6, aun cuando los desplazados no traspasen las fronteras locales.

Los numerales 4 y 5 se refiere a la armonización de la legislación con los tratados de derechos humanos y en la protección de los mismos, incluso de las personas migrantes. Lo cual es reiteración de una obligación que se tiene en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución de 1917.

Los numerales 7 y 8 se refieren a la celebración de los acuerdos interinstitucionales, como una facultad del gobierno de la ciudad y se establece como contrapeso la obligación de informar semestralmente al Congreso de la Ciudad de México y a las y los ciudadanos; esa obligación también implica “evaluar, cuantitativa y cualitativamente, por el gobierno y el Congreso las ventajas y beneficios de los acuerdos de carácter internacional de la Ciudad”. Lo que no dice la CCM es si el Congreso y/o los ciudadanos tienen derecho de veto, lo que sería correcto, si no, estamos hablando de un control inocuo. Por eso podemos observar que no cuenta con un sistema de control o de contrapeso claro, y es cuestión de ver la ley reglamentaria si compone esta deficiencia.

Más adelante, en el numeral 9, establece la obligación de crear un órgano coordinador de asuntos internacionales (OCAI), el cual tendrá una composición variada. Toca a la ley reglamentaria establecer sus facultades concretas y su funcionamiento. Así como esta expresado, es sumamente vago.

Por otra parte, la facultad contenida en el numeral 10 de mantener relaciones de colaboraciones con entes extranjeros es normal, lo interesante y trascendente para el derecho es cuando hay algún compromiso que se adquiera.

IV. IMPUGNACIÓN DEL ARTÍCULO 20 DE LA CCM Y LA SENTENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La Procuraduría General de la Republica (PGR) impugnó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el artículo 20 de la CCM, ya que, según ella, trasgrede la Constitución federal en varios de sus artículos (89, fracción X y 76, fracción I de la CCM, con relación al 117 nacional, fracción I) que tienen que ver con las facultades otorgadas al presidente y al Senado para conducir la política exterior y realizar tratados internacionales. La PGR alega que la CCM concede facultades a las autoridades de la Ciudad

de México que están reservadas para el presidente y el Senado (véase los párrafos 313 al 315).

La SCJN, al analizar los argumentos de la PGR y el marco normativo para la celebración de los tratados, llega al meollo de la contradicción y establece la cuestión a resolver: si los acuerdos a que se refiere la CCM en su artículo 20, numerales 7 y 8 constituyen tratados o no. Contundentemente afirma que no son tratados internacionales los acuerdos a que se refiere el artículo 20. Ahora bien, ¿qué son y cuál es su fundamento jurídico? En forma interesante, no hurga en la Constitución para encontrar la fundamentación naturales de esos acuerdos interinstitucionales, sino que se remite a la Ley sobre la Celebración de Tratados (LCT), que establece el fundamento legal.⁶

La SCJN, en dos párrafos que nos parecen muy interesantes, establece su postura frente a lo que se ha llamado la globalización de las relaciones entre entidades no estatales, como se ve en el párrafo 330 que aquí transcribimos:

Sostener que la reserva federal para celebración de tratados internacionales impide que las entidades federativas regulen la posibilidad de celebrar acuerdos de carácter cooperativo y técnico a través de órganos u organismos en particular, sería tanto como desconocer la inserción del México contemporáneo en un mundo globalizado.

Decimos que es interesante porque la Corte interpreta un párrafo de una Constitución de principios del siglo XX en términos de los fenómenos del siglo XXI. Con eso, la SCJN hace una interpretación progresiva de la Constitución, tomándola como una norma viva que se adecúa al momento actual.

Otro párrafo (el 333) de la sentencia de la SCJN que nos parece digno de comentar es el siguiente:

Se estima necesario precisar que la Secretaría de Relaciones Exteriores emitió la “Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito

⁶ “332. Bastan las explicaciones anteriores para evidenciar que, contrario a lo alegado por la Procuraduría, los acuerdos referidos no son tratados internacionales en términos de los artículos 76, fracción I, 89, fracción X, 117, fracción I, y 133 de la Constitución Federal, sino acuerdos interinstitucionales que las entidades federativas están facultadas a suscribir siempre que se apeguen a lo que para tal efecto prevé la Ley sobre la Celebración de Tratados. En esa medida, no existe la invasión de competencias alegada”. Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados”... que reconoce que los acuerdos interinstitucionales no son tratados internacionales, sino que constituyen la asunción legal de una costumbre o práctica internacional y, para efectos de nuestra materia de análisis, deja claras las cuestiones que pueden ser objeto de suscripción en un acuerdo...

La SCJN, con su silogismo en el que incluye a la LSCT está tomando parte en la discusión, ello es interesante, pero se excede al fundamental su argumentación en una “Guía” que no tiene el *pedigrí* de una ley, y no sólo eso, sino que hace suya la afirmación de que “reconoce que los acuerdos interinstitucionales no son tratados internacionales, sino que constituyen la asunción legal de una costumbre o práctica internacional...”.

Técnicamente sabemos que hay una diferencia entre costumbre y una simple práctica. La SCJN asume, sin probarlo, que los acuerdos interinstitucionales son una costumbre, lo que no habla bien de su técnica jurídica, pero es la postura de la SCJN.