



UNIVERSIDAD PANAMERICANA  
CAMPUS GUADALAJARA

***“POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO CONJUNTO, EN EL MARCO DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA, CONCERTACIÓN POLÍTICA Y COOPERACIÓN ENTRE MÉXICO Y LA COMUNIDAD EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS”***

**CÉSAR DANIEL PÉREZ CÁZAREZ**

Tesis presentada para optar por el Título de Licenciado en Derecho con Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jalisco. Agosto de 2005.

## DEDICATORIAS

A Dios, por todos los talentos y las gracias  
concedidas.

A *Jacinto y Sara*, por su amor, apoyo y comprensión  
de padres, que los erigió como mis primeros y  
principales maestros y formadores, a quienes les  
debo todos mis logros presentes y futuros.

A *Sally y Alex*, por haber adoptado a su "hijo  
incómodo", y hacerme sentir como en casa.

A *Sara Irene, Alejandro y Santiago*, por ser la alegría  
del hogar.

To *Memo, Aaron, Don and Sergio*, for their  
unconditional friendship, encouragement, support  
and example of life, and for believing in the man that  
I will become.

## **ABREVIATURAS**

**ACUERDO GLOBAL:** Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros.

**ACUERDO INTERINO:** Acuerdo Interino de Comercio Exterior y Temas Relacionados entre México y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros.

**AUE:** Acta Única Europea.

**BCE:** Banco Central Europeo.

**CE:** Comunidad Europea.

**CEE:** Comunidad Económica Europea.

**CECA:** Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

**CNUDMI:** Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Internacional.

**EURATOM:** Comunidad Europea de la Energía Atómica.

**GATT:** Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

**GATS o AGCS:** Acuerdo General del Comercio de Servicios.

**LIE:** Ley de Inversión Extranjera.

**LPIMRIE:** Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

**LR105:** Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**OCDE:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

**OECE:** Organización Europea de Cooperación Económica.

**OMC:** Organización Mundial de Comercio.

**SEBC:** Sistema Europeo de Bancas Centrales.

**TEJ:** Tribunal Europeo de Justicia.

**TLCAN:** Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

**UE:** Unión Europea.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS</b> .....	5
1. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	5
1.1. Factores Políticos y Contexto Histórico.....	5
1.2. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero.....	10
1.3. Los Tratados de Roma: <i>La Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea sobre la Energía Atómica</i> .....	15
1.4. El Acta Única Europea.....	18
1.5. La Unión Europea: <i>Tratado de Maastricht, Tratado de Ámsterdam y Tratado de Niza</i> .....	22
1.5.a. El Tratado de Maastricht.....	22
1.5.b. El Tratado de Ámsterdam.....	25
1.5.c. El Tratado de Niza.....	27
2. LA APERTURA DE MÉXICO AL COMERCIO GLOBAL.....	29
2.1. Antecedentes Históricos: El GATT (OMC), la OCDE y El TLCAN.....	30
2.1.a. El GATT (OMC).....	30
2.1.b. La OCDE.....	34
2.1.c. El TLCAN.....	37
2.2. Posturas de México frente a la Inversión Extranjera.....	39
2.2.a. La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973.....	41
2.2.b. La Ley de Inversión Extranjera de 1993.....	46
3. MÉXICO Y LA UE: EVOLUCIÓN AL ACUERDO GLOBAL.....	49
<b>CAPÍTULO II: EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO MEXICANO</b> .....	53
1. TEORÍAS SOBRE LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO INTERNO DE LOS ESTADOS.....	53
1.1. La Teoría Monista.....	54
1.2. La Teoría Dualista.....	55
1.3. Las Teorías Conciliadoras o Coordinadoras.....	56

2. LA SUPREMACÍA DE LAS NORMAS INTERNACIONALES SEGÚN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONVENCIÓN DE VIENA DE 1969. ....	56
3. LA POSTURA DEL DERECHO MEXICANO FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL. ....	59
3.1. Los Tratados Internacionales como Fuente de Derecho en México.....	59
3.2. La Jerarquía de Leyes en México.....	60

### **CAPÍTULO III: EL ACUERDO GLOBAL Y SU CONSEJO CONJUNTO** ..... 65

1. NATURALEZA Y ALCANCES GENERALES DEL ACUERDO GLOBAL .....	66
1.1. Naturaleza Jurídica .....	68
1.2. Ámbito de Aplicación del Acuerdo Global.....	73
1.2.a. Materia Política .....	74
1.2.b. Materia Económica .....	78
a) Comercio de Bienes y Servicios .....	79
b) Movimiento de Capital y Pagos .....	87
c) Contratación Pública .....	88
d) Competencia .....	89
e) Propiedad Intelectual .....	89
1.2.c. Materia de Cooperación .....	90
2. EL CONSEJO CONJUNTO.....	91
2.1. Composición .....	92
2.2. Facultades del Consejo Conjunto.....	92
2.3. Las Decisiones del Consejo Conjunto .....	95
2.3.a. Forma de Adopción de las Decisiones del Consejo Conjunto .....	96

### **CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO CONJUNTO** ..... 98

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	98
2. LA DEFENSA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y LAS DECISIONES DEL CONSEJO CONJUNTO .....	100
2.1. El Juicio de Amparo .....	101
2.1.a. Procedencia de la Impugnación de las Decisiones del Consejo Conjunto según las Causales de Procedencia del Amparo .....	102
2.1.b. La Autoridad Responsable en los Juicios de Amparo contra las Decisiones del Consejo Conjunto .....	109

2.2. Las Controversias Constitucionales.....	115
2.3. La Acción de Inconstitucionalidad.....	123
2.4. Consideraciones finales sobre la Inconstitucionalidad de las Decisiones del Consejo Conjunto. ....	128
3. LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL Y LAS DECISIONES DEL CONSEJO CONJUNTO.....	129
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>138</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>143</b>

## INTRODUCCIÓN

*“El derecho es una idea práctica, es decir, indica un fin, y como toda idea de tendencia, es esencialmente doble porque encierra en sí una antítesis, el fin y el medio. No basta investigar el fin, se debe además mostrar el camino que a él conduzca”<sup>1</sup>.*

R. VON IHERING

El desarrollo de las relaciones internacionales ha generado una importante interacción entre los diversos Estados y los sujetos atípicos de la comunidad Internacional, en distintas materias, generando entre ellos vínculos cada vez más estrechos. Parecería que ninguna nación puede escapar de los efectos de la globalización, por lo cual resulta de vital importancia dejar en claro los efectos jurídicos que tienen los acuerdos y tratados internacionales tanto en el plano internacional, como en el ámbito jurídico interno de cada país.

En este contexto, México ha suscrito gran cantidad de tratados internacionales en diversas materias. La presente investigación tiene como objeto particular de estudio el *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros* (también denominado como “Acuerdo Global”), pretendiendo analizar particularmente su marco institucional, y sus implicaciones respecto del sistema jurídico mexicano. Existe poca bibliografía al respecto del Acuerdo Global que realice un análisis serio del mismo, o que presente una visión integral de sus implicaciones y consecuencias jurídicas, lo que hace aún más relevante el estudio realizado.

El tema será analizado, primordialmente, desde la perspectiva del Derecho Internacional Público y el Derecho Constitucional Mexicano, a reserva de hacer

---

<sup>1</sup> VON IHERING, Rudolph. *La Lucha por el Derecho*. 2ª ed; Versión Española, Porrúa, México, 1989, p. 1

referencias aisladas, durante el desarrollo de la investigación, a otras ramas del Derecho, según sea necesario para explicar algunos aspectos del problema.

Concretamente, y en referencia a lo anterior, es necesario determinar la situación jurídica (internacional e interna) en la que se vería México, en caso de que alguna de las resoluciones del Consejo Conjunto, previsto en el Acuerdo Global, impusiera sobre México – como país contratante – alguna orden o política que contraviniera nuestra Ley Fundamental, mediante la emisión de sus Decisiones – ya que son vinculantes para las partes en términos del propio Acuerdo Global. Para ello es necesario, no solo discutir la disyuntiva entre la observancia de nuestra constitución y el derecho internacional, sino también analizar la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de las Decisiones del Consejo Conjunto, con base en los mecanismos jurídicos de protección constitucional que prevé nuestra Carta Magna.

Al margen de los beneficios económicos, sociales, o de cualquier otra clase, que el Acuerdo Global pueda generar para nuestro país, es importante analizar el Acuerdo Global desde su perspectiva como fin y como medio. Como toda norma jurídica, el Acuerdo Global es un medio para resolver problemas o situaciones concretas, y debiendo responder al fin último de la justicia. Sin embargo, también debe ser evaluado como fin, ya que toda norma jurídica requiere de eficacia para poder servir como medio, que sea observado sin impedir el cumplimiento del orden jurídico nacional.

Por otra parte, son pocos los tratados que se dedican al análisis del Acuerdo Global, los cuales en su mayoría se enfocan al análisis del marco de Libre Comercio que establece el mencionado Acuerdo Global entre México y los países miembros de la UE. Esta situación, y la cobertura que han dado los medios a la celebración del Acuerdo Global, pudieran hacernos restar importancia, o incluso ignorar que, los alcances del Acuerdo Global son mucho más amplios.

De ahí la importancia de tratar otro aspecto concreto del Acuerdo Global, sin restar importancia al Libre Comercio, pero pretendiendo analizar dicho instrumento una perspectiva distinta, respecto de otro de sus rasgos particulares. De tal forma se justifica realizar la investigación del tema aquí referido, ya que se pretende dar una visión más amplia sobre el Acuerdo Global.

Para la realización del análisis del tema a tratar en la investigación, se tomará principalmente como punto de partida lo contemplado en el propio Acuerdo Global y, por obvias razones, lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos – primordialmente en lo relativo a la jerarquía de leyes y los mecanismos de defensa constitucional. Asimismo, se hará referencia a la convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, como instrumento en el que se funda, desde la óptica internacional, la obligatoriedad de los tratados internacionales, tales como el Acuerdo Global.

Por otra parte, dado que el Derecho Internacional es una sistema y rama del Derecho en constante evolución y aún en desarrollo, nos auxiliaremos de lo tratado por la doctrina internacional en lo aplicable al tema. La doctrina será de especial relevancia en lo relativo a la relación entre el Derecho Internacional y el Derecho interno de los Estados.

Podemos establecer como problema medular de la investigación la falta de seguridad jurídica que podría generarse ante la posibilidad teórica de que el Consejo Conjunto previsto en el Acuerdo Global emita una decisión, obligatoria para los Estados parte, que contravenga alguna de las disposiciones de nuestra Constitución.

En tal caso, México se vería (aunque en casos restringidos) en el dilema de elegir entre no aplicar dicha resolución u orden dentro de su territorio, incumpliendo sus obligaciones internacionales y, por lo tanto, recayendo en una

posible responsabilidad internacional, o violar su propio sistema jurídico para cumplir así con las obligaciones contraídas a la luz del Acuerdo Global.

Previo al inicio de la investigación, se planteó como hipótesis que existe la posibilidad de que algunas decisiones del Consejo Conjunto constituido mediante el Acuerdo Global, sean calificadas como inconstitucionales por el poder judicial mexicano, respecto de la Constitución mexicana; y consecuentemente, México recaería en responsabilidad internacional ante la imposibilidad jurídica de su cumplimiento, dado que las referidas decisiones son vinculantes según el Acuerdo Global, con lo que su violación implicaría la violación de lo dispuesto en el mismo.

Sin embargo, esta hipótesis se verificó parcialmente, ya que tras analizar los mecanismos de defensa constitucional disponibles en México, resultó que los supuestos en que las decisiones del Consejo Conjunto pueden ser tachadas de inconstitucionales son reducidos. Además, se encontraron posibles escenarios en los que no existiría un mecanismo de defensa constitucional idóneo para invalidar las Decisiones del Consejo Conjunto.

Considerando lo anterior, este trabajo de investigación se ha dividido en cuatro capítulos. En el primero se discute el contexto histórico que explica el nacimiento del Acuerdo Global, analizando los procesos de integración de la Unión Europea y de apertura de México al Comercio Global. En el segundo capítulo se describe la relación entre el Derecho Internacional y el Sistema Jurídico Mexicano. El tercer capítulo esboza la naturaleza, estructura y alcances del Acuerdo Global, y del marco institucional por él creado – incluyendo sus facultades y funcionamiento. Finalmente el cuarto capítulo se analiza tanto la posibilidad jurídica de cuestionar la constitucionalidad de las Decisiones del Consejo Conjunto, a la luz del derecho mexicano, como el tema de la responsabilidad internacional en referencia al Acuerdo Global y la inobservancia de las Decisiones del Consejo Conjunto.

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

#### 1. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA<sup>2</sup>.

##### 1.1. Factores Políticos y Contexto Histórico.

La unificación y consolidación de la Unión Europea (“UE”), ha sido un proceso largo y gradual, tal como lo describió Robert Schuman – Ministro Exterior francés de 1948 a 1953 y uno de los principales propulsores y partidarios de la integración de Europa desde su inicio – al exponer en 1950 lo que ahora conocemos como la “Declaración Schuman”:

*“Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create de facto solidarity”<sup>3</sup>*

Es digno de llamar nuestra atención la clara visión que tenía Schuman sobre la realidad de Europa en su tiempo, ya que estaba consciente de que la historia común de las naciones Europeas no bastaba para que Europa se integrara por sí misma.

Por un lado Europa es la cuna de la civilización y cultura occidental, lo que ha generado ciertos vínculos comunes en la mayor parte de dicho continente, con los cuales pudiera pensarse que la unificación de Europa sería relativamente rápida y sencilla. Mientras que por otra parte, Europa ha sido además objeto de importantes divisiones, durante y sobre todo tras el fin de la Edad Media y la formación de los primeros Estados<sup>4</sup>, y en gran medida por la reforma protestante y

---

<sup>2</sup> En esta primera parte del presente capítulo, no se pretende realizar un análisis exhaustivo del funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea, ni de cada uno de los ámbitos de aplicación de los diversos tratados y demás instrumentos que dieron origen a la Unión Europea. Por el contrario, se pretende realizar un breve bosquejo del proceso de integración de Europa, señalando solamente los puntos más relevantes al respecto.

<sup>3</sup> “Europa no se formará toda en un solo momento, o de acuerdo con un solo plan. Se construirá a través de logros concretos que han de crear primero una solidaridad *de facto*”. Traducción del Autor. NUGENT, Neill. *The Government and Politics of the European Union*. 3<sup>ra</sup> ed; McMillan Press Ltd., London, 1999, p. 36.

<sup>4</sup> Para entender el concepto de Estado hay que aclarar que se trata de un término ambiguo, es decir, que tiene diversas acepciones. Lo anterior ha sido objeto de discusión entre los estudiosos de la Teoría del Estado, sobre todo con base al nacimiento de la época moderna en el siglo XV, cuando la realidad del Estado dio un giro considerable en su aplicación práctica. Según la doctrina dominante, se distingue entre dos principales significados de la palabra “Estado”: (a) el Estado *Latu Sensu*, que puede definirse como cualquier forma de organización política o “una comunidad política desarrollada”.

las guerras de religión, que ha ido generando distintos sentidos de identidad y particularidades propias de las diversas naciones que han conformado a lo largo de los años el viejo continente, así como la migración entre países europeos que provocó el contraste entre tales diversos sentidos de identidad de la población.

El proceso de integración de Europa, para llegar a formar la actual Unión Europea, se gestó propiamente en el siglo XX. Por tal motivo, no se realizará un análisis de la historia de Europa anterior a las Guerras Mundiales, y nos enfocaremos en los factores y circunstancias que propiciaron la formación de la Unión Europea (inicialmente como Comunidad Económica Europea), con base a los hechos históricos y políticos que se presentaron en el siglo pasado.

Según explica Neill Nugent<sup>5</sup>, entre los factores políticos propiciaron la unificación de Europa, que luego derivó en la UE, podemos encontrar: (a) El miedo al nacionalismo<sup>6</sup>, originado a raíz de las Guerras Mundiales; (b) El impacto

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II*. UNAM-Porrúa, México, 2001, p. 1557; y (b) el Estado *Strictu Sensu* o Estado Moderno, que la forma de organización política propia de la Modernidad, que se fue gestando al final de la Edad Media.

Al respecto del Estado Moderno, el maestro Héctor González Uribe nos dice que “El Estado (*strictu sensu*) necesita forzosamente de un territorio para ejercer sus funciones de servicio, coordinación y control (por lo tanto) una población habitualmente nómada no puede dar origen al fenómeno político propiamente dicho.” GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*, 12ª ed; Editorial Porrúa, México, 1999, p. 296.

En términos generales, puede decirse que El Estado Moderno se caracteriza por ser dirigido por una autoridad política centralizada, que ejerce su jurisdicción, potestad e imperio en un territorio determinado, elemento fundamental para el Estado Moderno. Por ello, quien se encuentre dentro de dicho territorio de manera habitual será parte del elemento humano de ese Estado en concreto.

Un importante concepto emanado del surgimiento del Estado Moderno es el de Soberanía, que a su vez es un atributo normalmente relacionado con esta forma de organización política, mismo que puede definirse como “la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial, en caso necesario incluso contra el propio derecho positivo y, además, de imponer la decisión a todos los habitantes del territorio.” HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. 2ª ed; Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 148.

<sup>5</sup> Vid. NUGENT, Nelly, *Op. cit*; pp. 12-14.

<sup>6</sup> Norberto Bobbio al abordar el concepto de “nacionalismo” comenta que “En su significado más general, el término [nacionalismo] designa la ideología nacional, la ideología de una formación política determinada, el estado nacional (v. **nación**), la cual se superpone a las ideologías de los partidos y tiende a absorberlas. El estado nacional genera el [nacionalismo], por cuanto sus estructuras de poder, burocráticas y centralizadas, le permiten llevar a cabo el proyecto político de la fusión del estado y nación, o sea de la unificación en todo su territorio de la lengua, la cultura y las tradiciones. A partir de la revolución francesa y sobre todo en nuestro siglo [XX], primero en Europa y después en el resto del mundo, la ideología nacional ha adquirido una difusión que pretende ser el único criterio de legitimidad para la formación de un estado independiente en el mundo moderno; asimismo afirma que un mundo ordenado y pacífico sólo puede fundarse en una organización internacional de naciones soberanas. Sin embargo, además de este significado, existe otro más restringido que designa una radicalización de las ideas de unidad y de independencia de la nación y se aplica a un movimiento político, el movimiento nacionalista, que pretende ser el único intérprete fiel del principio nacional y el defensor exclusivo de los intereses nacionales”. BOBBIO, Norberto *et al. Diccionario de Política, Tomo II*. Trigésima Primera Edición, Siglo XXI Editores, México, 2002, pp. 1026-1027.

Cuando en el presente capítulo se menciona el término “nacionalismo”, como factor de división en Europa, se hace en referencia al significado específico, *strictu sensu*, al que hace mención Bobbio, como una ideología que considera el crecimiento y grandeza del Estado nacional como el valor y fin fundamental de la organización política.

de la Guerra Fría (la división de Europa en dos bloques: Este y Oeste); y (c) Las consecuencias de la postguerra.

(a) En un primer término, encontramos a las dos Guerras Mundiales como un factor a considerar, que pudo haber impulsado la integración Europea. Sólo hay que recordar que tanto la Primera como la Segunda Guerra mundial iniciaron siendo meramente un conflicto europeo, que se fue extendiendo hasta llegar a ser las guerras más sanguinarias de la humanidad. Nugent refiere que *“the Second World War produced a greater realization than existed ever before that unfettered and uninhibited nationalism was a recipe for war which in the post-1945 world was increasingly seen as meaning mass destruction”*<sup>7</sup>.

Aunque Nugent no lo plantea en estos términos, es evidente que la integración de las naciones de un continente bajo una autoridad política común es una postura alternativa completamente opuesta al nacionalismo. De tal forma, que si la causa de las guerras fue una ideología nacionalista exacerbada (o al menos es una de las causas principales que analizan algunos autores) la solución es crear canales de cooperación y concertación política a nivel internacional tendientes a la unificación de las naciones. De esta manera, en vez de que cada Estado busque su propio provecho y anteponga sus intereses a los de sus vecinos, todos los Estados europeos actuarían en conjunto para buscar y alcanzar objetivos en común que beneficien a toda la comunidad europea por igual.

La tesis del nacionalismo como causa de ambas Guerras Mundiales es quizá argumentable. Por ejemplo, Alonso Gómez-Robledo, distingue entre las causas inmediatas y las causas profundas del primer gran conflicto mundial. Entre las causas profundas, Gómez-Robledo incluye, entre otras, al nacionalismo y al sistema de alianzas secretas. Sin negar el nacionalismo como factor importante

---

<sup>7</sup> “La Segunda Guerra Mundial desencadenó una conciencia mayor que cualquiera que haya existido con anterioridad de que el nacionalismo exacerbado y desinhibido era receta para la guerra, lo cual en el mundo posterior a 1945 se veía cada vez más como sinónimo de destrucción masiva”. Traducción del Autor. NUGENT, Neill, *Op. cit*; p. 12.

de al menos la Primera Guerra Mundial<sup>8</sup>, considera que el catalizador más importante para la Primera Guerra fue el sistema de alianzas secretas<sup>9</sup>. Sin embargo, es de considerarse que el sistema de alianzas secretas de dicha época se alimentó básicamente por los intereses nacionalistas de las potencias que las conformaban. Es decir, cada una de las naciones se integraba a una alianza, en la medida en que tal unión redituara en un beneficio para los intereses propios de dicha nación.

A final de cuentas, independientemente de cuál de las posturas anteriores se asuma, es innegable que tanto el nacionalismo como un sistema de alianzas secretas son factores de desunión y discordia entre los Estados. De igual manera, puede atribuirse tanto al nacionalismo y como a alianzas secretas la calidad de causa de las guerras mundiales. Es por ello que dicha causalidad puede ser considerada razonablemente como un factor que propició buscar medidas alternativas que las contrarrestaran y evitaran tan graves consecuencias, tal como lo sería la unificación e integración política y económica de Europa, aunque sea – como lo hemos visto en la historia reciente – de una manera gradual y progresiva.

(b) Otro factor político relevante para la lógica de la integración de los Estados europeos es la política de bloques – que sería el punto de partida para lo que posteriormente conoceríamos como la “Guerra Fría”<sup>10</sup>, y la consecuente división de Europa en los países del este y oeste. La política de bloques se gestó principalmente después de terminada la Segunda Guerra Mundial, básicamente tras el acuerdo logrado en la Conferencia de Yalta (Febrero de 1945) por Franklin D. Roosevelt, Winston S. Churchill y Joseph Stalin, representantes de las tres

---

<sup>8</sup> El mismo Gómez Robledo lo ejemplifica históricamente, al describir – en el contexto de los orígenes de la Primera Guerra Mundial – cómo “el gobierno austro-húngaro consideraba el nacionalismo como un peligro para la conservación de la doble monarquía: ‘si Serbia se apoderaba de Bosnia, el paso siguiente sería de tratar de unir a los croatas, los dálmatas y los eslovenos... Esto alentaría a las demás nacionalidades bajo el dominio de los Habsburgo: rumanos, checos y eslovacos, a reconquistar su libertad. Y esto significaría: *finis austriacae*’... La situación de violenta agitación nacionalista en vista de la creación de una ‘Gran Serbia’, por lo demás secretamente estimulada por el gobierno, culminaría un día con el asesinato del archiduque Francisco Fernando en Sarajevo (calificado por Gómez Robledo como causa inmediata de la Gran Guerra)”. GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. *Temas selectos de derecho internacional*. Cuarta Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, pp. 749-750; *Apud*. FAY, Sydney Bradshaw. *The Struggle for Mastery in Europe, 1848-1918*. Oxford University Press, Oxford, 1957, pp. 325, 329 y 36.

<sup>9</sup> GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Op. cit.*; p. 749.

<sup>10</sup> Término acuñado por el periodista norteamericano Walter Lippmann.

principales potencias vencedoras de la Segunda Guerra. “Allí nació de hecho la política de bloques, al fijarse las respectivas zonas de influencia de Estados Unidos y de la Unión Soviética, así como el destino de Alemania y las líneas generales de las nuevas fronteras europeas”<sup>11</sup>.

Con el establecimiento la “Cortina de Hierro”, como la denominó Churchill, Europa quedó dividida en dos bloques con ideologías y prácticas políticas y sociales completamente opuestas y antagónicas (democracia liberal y socialismo marxista). Con la presión que ejercieron los partidos comunistas en los países de Europa Occidental, se propició una mayor interacción intergubernamental entre los países de Europa Occidental, debido al propósito común de evitar que grupos comunistas se adueñaran del poder. Esta situación colaboró para que de alguna forma el proceso de integración de Europa se acelerara, ya que no podemos olvidar que la consolidación de la Unión Europea se gestó inicialmente como un proceso de integración meramente económica de sus potencias occidentales.

(c) El último factor político que hemos de considerar, como impulsor de la unificación Europea, es la situación de la postguerra. Primeramente, en términos de Nugent, “*with the post war division of Europe, the moving of the international power balance from European states Relations to US-Soviet relations, and the onset of the Cold War from 1947-8 producing the possibility of Europe becoming a battleground between East and West, there was a sense from the late 1940s that Western Europe was beginning to look like an identifiable political entity in a way that it had not done before*”<sup>12</sup>. La sensación que describe Nugent fortaleció en gran medida el sentimiento identidad común entre los Estados Europeos del Oeste<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> VILLARES, Ramón et BAHAMONDE, Ángel. *El mundo contemporáneo. Siglos XIX y XX*. 1ª ed; Editorial Taurus, Madrid, 2001, p. 314.

<sup>12</sup> “Con la división de Europa de la postguerra, el cambio del equilibrio del poder de las relaciones de los Estados Europeos a las relaciones Norteamericano-Soviéticas, y el inicio de la Guerra Fría desde 1947-8 que produjo la posibilidad de que Europa se convirtiera en campo de batalla entre el Este y el Oeste, desde finales de los años cuarentas hubo un sentimiento de que Europa Occidental había comenzado a ser vista como una entidad política identificable de una forma que no lo había sido con anterioridad”. Traducción del Autor. NUGENT, Neill. *Op. cit*; p. 14.

<sup>13</sup> En otra parte de su obra, Neill Nugent refiere al respecto que “[a] mayor transformation... has occurred in the political consciousness of Europeans, something which is completely new in their history. For centuries, neighboring countries were seen as potential enemies against whom it was necessary to be on one’s guard and ready to fight. Now, after the end of the most terrible wars in Europe, these neighbours are perceived as friendly nations sharing a common destiny”. *Ibidem*, p. 6.

Por otra parte, uno de las principales preocupaciones de la postguerra era el futuro de Alemania. Al terminar la Segunda Guerra, había un sentimiento generalizado de que Alemania había sido la culpable de su inicio y sus consecuencias, por lo cual un tópico importante era encontrar las medidas que fueran necesarias para evitar que Alemania volviera a adquirir la fortaleza económica y militar que le permitiera levantar nuevamente un conflicto bélico que atentara contra la seguridad de Europa. Esta preocupación se denota claramente en la Conferencia de Yalta de Febrero de 1945, según se deriva, por ejemplo, del siguiente acuerdo tomado en la Declaración de Yalta:

*“The United Kingdom, the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics shall possess supreme authority with respect to Germany. In the exercise of such authority they shall take such steps, including the complete dismemberment of Germany as they deem requisite for future peace and security”<sup>14</sup>.*

El proceso de desmembramiento de Alemania no se consolidó por completo sino hasta 1949, cuando jurídica y formalmente se constituyeron la República Federal de Alemania (*Bundes Deutschland*) y la República Democrática Alemana (*Deutsche Demokratische Republik*), la primera con un régimen capitalista y la última, irónicamente, bajo el control del bloque comunista. Cabe precisar que el intento de limitar el poder de Alemania no fue sólo propiciado por Estados Unidos, la Unión Soviética y el Reino Unido, ni se limitó exclusivamente a su desmembramiento. Los países europeos también compartían esta preocupación, de una forma tal que surge la lógica de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (“CECA”), según se desarrollará más adelante.

## **1.2. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero.**

El primer intento puesto en práctica de manera exitosa de integrar a Europa bajo una autoridad común, aunque sea respecto de aspectos determinados y limitados, fue el establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (“CECA”).

---

<sup>14</sup> “El Reino Unido, los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas poseerán autoridad suprema sobre Alemania. En el ejercicio de dicha autoridad tomarán aquellos pasos, incluyendo el desmembramiento total de Alemania, que sean necesarios para garantizar la futura paz y seguridad”. Traducción del Autor. The Yalta Conference, Chapter III, February 1945. <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wwii/yalta.htm> Fecha de Consulta: 26 de Octubre de 2003.

Esto no quiere decir que la CECA haya sido en primer proyecto de colaboración o asociación entre países europeos. Existen algunos otros antecedentes de ello como la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa, la Unión Económica del BENELUX o el Consejo de Europa. Tanto la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa como la Unión Económica del BENELUX se limitaban a ser un medio de asociación económica, basadas principalmente en el establecimiento de un mercado común y en la liberación de tarifas arancelarias<sup>15</sup>. En cambio, el Consejo de Europa se instauró como un mecanismo – completamente independiente de las Comunidades Europeas – que tiene como fin promover la cooperación intergubernamental en Europa, para promover su progreso económico y social<sup>16</sup>.

Sin embargo, nos remitiremos solamente a la CECA como el principal antecedente de la integración de Europa y como pilar fundamental de lo que hoy conocemos como la UE. Como lo hemos ya adelantado, un primer motivo para considerarlo de tal forma es que sus principales propulsores– como Jean Monnet y Robert Schuman – veían en la creación de la CECA un primer paso para lo que sería una integración total de Europa, y no una mera forma de asociación económica. Para ilustrarlo, Rodolfo Cruz nos describe cómo “Jean Monnet (...) concibió un plan de colaboración Europeo con miras a una futura integración que fuese gradual, de tal manera que iniciándose en el aspecto económico desembocase con facilidad en lo político, pues de lo contrario sería prácticamente imposible llevarla a cabo”<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> La Unión Económica del BENELUX tras la celebración de diversos acuerdos entre Bélgica, Luxemburgo y Holanda, tales como la Convención Monetaria del 21 de Octubre de 1943, y la convención Aduanera del 5 de Septiembre de 1944. Esta Unión económica se basó principalmente en cuatro medidas: la unión aduanera, la supresión de restricciones cuantitativas, la libertad de circulación de factores de producción y un mercado común. La Unión Económica del BENELUX resulta un antecedente importantísimo para la Unión Europea, ya que sus principios en gran medida fueron imitados en los Tratados de Roma. Para mayores referencias Vid. CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. *Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*. Primera Edición. Universidad Iberoamericana-UNAM. México: 2003, pp. 81-85

<sup>16</sup> El Consejo de Europa – que no debe confundirse con el Consejo de la Unión Europea – es un organismo intergubernamental independiente, establecido en Mayo de 1949, en Estrasburgo, Francia (donde tiene su sede), que busca promover la unidad entre los países Europeos, promoviendo, principalmente los principios de la democracia y el respeto a los derechos humanos. El Consejo de Europa cuenta con un Comité de Ministros y una Asamblea Parlamentaria (con representantes de los cuerpos legislativos nacionales), que sirven como foros de cooperación y negociación intergubernamental, sobre diversos temas relacionados con la protección de derechos humanos, protección del planeación ambiental, finanzas, migración, y otros temas de interés común. Vid. WEATHERILL, Stephen et BEAUMONT, Paul. *EU Law*, Third Edition, Penguin Books, London, 1999, p. 5

<sup>17</sup> CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. *Op. cit*; p. 86

Con seis miembros iniciales – Francia, Alemania Occidental, Italia, Luxemburgo, Bélgica y los Países Bajos, la CECA se constituyó mediante la firma del Tratado de París el 18 de Abril de 1951<sup>18</sup>. La CECA no se limitaba a ser un foro de discusión conjunta entre los países miembros, ni a establecer simplemente un área de libre comercio con relación a dichos bienes. Neil Nugent nos describe de manera precisa la naturaleza de la CECA y las novedades que presentaba esta organización al momento de su creación, según explica cómo...

*“...The Treaty [of Paris] broke new ground in two particular ways. First, its policy aims were extremely ambitious, entailing not just the creation of a free trade area, but also laying the foundations for a common market in some of the basic materials of any industrialized society: coal, coke, iron, ore, steel and scrap. This, it was hoped, would ensure orderly supplies to all member states, produce a rational expansion and modernization of production, and improve the conditions of lifestyles of those working in the industries in question. Second, it was the first of European interstate organisations to possess significant supranational characteristics...”<sup>19</sup>.*

La naturaleza supranacional de la CECA es un elemento importante para considerarla como el antecedente fundamental de lo que hoy conocemos como la UE. Además, es un elemento congruente con los objetivos de dicha organización, y que por otra parte explica la necesidad y trasfondo histórico de su establecimiento. Por un lado los ideólogos, fundadores y países miembros que dieron origen a la CECA, veían grandes ventajas comerciales que podían ayudar a fortalecer sus economías. Pero por otra parte, en el fondo la CECA buscaba conciliar de alguna forma los intereses de Francia y Alemania Federal<sup>20</sup> que, aunado al control del carbón y del acero como materias primas sobremanera importantes en la industria de la guerra, podría haberse considerado como una manera de prevención de otro conflicto europeo. Estos propósitos detrás de la

<sup>18</sup> La CECA entró en vigor el 25 de Julio de 1952.

<sup>19</sup> “...El Tratado abrió brecha en dos principales maneras. Primero, sus políticas de objetivos eran extremadamente ambiciosos, comprendiendo no solamente la creación de un área de libre comercio, sino además estableciendo las bases para un mercado común en algunos materiales básicos para cualquier sociedad industrializada: carbón, coque, minerales de hierro, acero y desechos. Esto, se esperaba, aseguraría suministros ordenados a todos los Estados miembros, produciría una expansión y modernización racional de la producción, y mejoraría las condiciones y estilos de vida de aquellos que trabajaban en las industrias en cuestión. Segundo, fue la primera de las organizaciones interestatales europeas en poseer características supranacionales significativas...” Traducción del Autor. NUGENT, Neill. *Op. cit*; p. 37.

<sup>20</sup> Al revisar la historia de Europa, en todos los conflictos bélicos previos (incluyendo las guerras Napoleónicas de inicios del Siglo XIX) Alemania y Francia se encontraron en bandos opuestos; de ahí la importancia de unir a ambas potencias como medio de prevención de futuros conflictos.

creación de la CECA, requerían de una autoridad supranacional suficientemente fuerte que pudiera asegurar su consecución<sup>21</sup>.

Según explican Weatherill y Beaumont, la fórmula de una autoridad supranacional en la CECA, se logró en la práctica mediante el establecimiento de instituciones novedosas, independientes de la autoridad de cada uno de los Estados miembros, que vigilaran la consecución y cumplimiento de sus objetivos – supervisando el desarrollo común de las industrias del carbón y del acero en los Estados miembros<sup>22</sup>. Esta fórmula implica, como un principio fundamental *sine qua non*, la abnegación o renuncia de soberanía por los Estados miembros en determinados ámbitos, aunque sean limitados por la naturaleza misma de la organización supranacional en comento.

Las instituciones creadas por el tratado de París, las cuales dotan del carácter de supranacional a la CECA, sientan las bases para la actual organización de la Unión Europea, ya que de alguna forma la UE continúa con los mismos mecanismos de organización (aunque sus campos de acción sean más amplios respecto de los establecidos en la CECA). En el Tratado Constitutivo de la CECA se crearon cuatro principales instituciones, mismas que se describen en términos generales a continuación.

(a) **La Alta Autoridad:** En términos del Artículo 8 del Tratado Constitutivo de la CECA, la Alta Autoridad “estará encargada de asegurar la

---

<sup>21</sup> Al respecto, el Artículo 3 del Tratado Constitutivo de la CECA señala que las instituciones de la Comunidad, que describen ampliamente más adelante, “deberán, en el marco de sus respectivas competencias y en interés común: a) velar por el abastecimiento regular del mercado común, teniendo en cuenta las necesidades de los terceros países; b) asegurar a los usuarios del mercado común, que se encuentren en condiciones comparables, la igualdad de acceso a las fuentes de producción; c) velar por la fijación de precios al nivel más bajo posible en condiciones tales que no provoquen un aumento correlativo de los precios practicados por las mismas empresas en otras transacciones, ni del conjunto de los precios en otro periodo de tiempo, permitiendo a la vez las amortizaciones necesarias y ofreciendo a los capitales invertidos posibilidades normales de remuneración; d) velar por el mantenimiento de condiciones que estimulen a las empresas a desarrollar y mejorar su capacidad de producción y a promover una política de explotación racional de los recursos naturales, evitando su agotamiento irreflexivo; e) promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, en cada una de las industrias de su competencia; f) fomentar el desarrollo de los intercambios internacionales y velar por el respeto de unos límites equitativos en los precios practicados en los mercados exteriores; g) promover la expansión regular y la modernización de la producción, así como la mejora de la calidad, en condiciones tales que descarten toda protección frente a las industrias competidoras que no esté justificada por una acción ilícita realizada por ellas o en su favor”.

<sup>22</sup> WEATHERILL, Stephen et BEAUMONT, *Op. cit.*; p. 2.

consecución de los objetivos fijados en el presente Tratado [Constitutivo de la CECA]”. Se trata de un órgano colegiado que cuenta con facultades eminentemente ejecutivas, que puede emitir decisiones vinculantes para los Estados parte respecto de cuestiones relativas a la aplicación del Tratado.

(b) **La Asamblea Común:** Según se establece en los Artículos 20 a 25 del Tratado Constitutivo de la CECA la Asamblea es un órgano de control y supervisión de los actos de la Alta Autoridad, en la cual se encuentran representados los pueblos de los Estados miembros de la CECA. La Asamblea puede censurar los informes de la Alta Autoridad, e incluso, con el voto de dos terceras partes de sus miembros, obligar a la renuncia colectiva de quienes forman parte de la Alta Autoridad.

(c) **El Consejo de Ministros:** Se trata de un órgano consultivo para la Alta Autoridad, quien facilita la comunicación e intercambio de información entre la Alta Autoridad y los gobiernos de los Estados miembro. En dicho Consejo se encuentran representado un representante de cada uno de los gobiernos de los Estados Miembros.

(d) **El Tribunal de Justicia:** Según lo previsto en el Artículo 31 del Tratado Constitutivo de la CECA “EL Tribunal garantizará el respeto del Derecho en la Interpretación y aplicación del presente Tratado [Constitutivo de la CECA] y de los reglamentos de ejecución”. Además, el Tribunal es competente de garantizar la observancia de las decisiones o directrices emitidas por la Alta Autoridad, y los conflictos que puedan suscitarse entre las instituciones establecidas en la CECA, sobre todo en caso de conflictos de competencia. Inicialmente se estableció que el Tribunal estaría compuesto por siete jueces, nombrados de común acuerdo por representantes de los gobiernos de los Estados Parte (es decir, por el Consejo).

Una vez realizada una somera descripción de la CECA, sólo cabe mencionar que, dado su limitado campo de aplicación, y que el carbón y el acero

fueron perdiendo importancia ante el desarrollo tecnológico en materia industrial y de el mayor auge que empezaron a tener otras fuentes de energía (particularmente el petróleo), la CECA fue cayendo en una especie de obsolescencia. Sin embargo, a pesar de haber tenido defectos, es innegable que la CECA trajo consigo importantes logros y beneficios para sus Estados parte, que demuestran el éxito de esta novedosa organización internacional.

Jean Monnet lo establece en términos muy claros al señalar que...

“En sí mismo, esto fue un paso técnico, pero sus nuevos procedimientos de actuación bajo instituciones comunes originaron una revolución silenciosa en las mentalidades humanas. Ello fue decisivo para persuadir a los hombres de negocios, funcionarios, políticos y sindicalistas de que una aproximación de esta clase a los problemas políticos y económicos europeos, podían funcionar y que las ventajas políticas y económicas de la unidad eran inmensas en relación con una situación de división. Una vez que se convencieron pasaron a estar preparados para dar nuevos pasos hacia adelante”<sup>23</sup>.

En tales términos, pareciera indudable que el sentimiento de éxito obtenido por la CECA propició en gran medida la creación de nuevos instrumentos que proporcionarían una mayor integración. Como lo veremos más adelante, se le dio seguimiento a ese ímpetu integracionista.

### **1.3. Los Tratados de Roma: *La Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea sobre la Energía Atómica.***

El éxito obtenido con la CECA, para sus Estados miembros, sirvió como un ímpetu fundamental para la posterior ampliación de los alcances de la integración europea. Consecuentemente, los países miembros de la CECA tomaron el siguiente paso en la integración de Europa<sup>24</sup> al reunirse en la ciudad de Mesina en

<sup>23</sup> CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. *Op. cit.*; p. 89; apud. TAMAMES, Ramón. *La Unión Europea*, 3ª ed; Alianza Editorial, Madrid, 1996, pp. 80 y 81

<sup>24</sup> Puede decirse que un intento más de integración europea, fue la fallida Comunidad de Defensa Europea (CDE). En el contexto de la Guerra Fría y la Guerra en Corea, sobre todo, y con un antecedente como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), los países miembros de la CECA buscaron crear un instrumento de política de defensa común para Europa. Sin embargo, a pesar de que en 1952 se firmó el tratado correspondiente, para 1954 el interés fue perdiéndose y la CDE no llegó a la práctica; quizá –dicen algunos autores- porque países (por ejemplo Francia) no estaban listos para el rearme de Alemania Occidental, quizá porque el mismo hecho de la falta de su ratificación desmembró el ímpetu integracionista que había tras de esta organización. Debido a que no llegó a ser operativa, no dedicaremos un espacio para analizar la estructura de la CDE en la presente investigación. Para mayores referencias sobre la CDE ver: WEATHERILL, Stephen and BEAUMONT, Paul. *Op. cit.*; p. 3; NUGENT, Neill. *Op. cit.*; pp. 40-43.

Junio de 1955, para comenzar una serie de mesas de trabajo que derivaron en la firma del Tratado de Roma 25 de Marzo de 1957<sup>25</sup>, mediante el cual fueron creadas la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM). Tanto la CEE como el EURATOM, en adición a la CECA, formaron lo que posteriormente se conocería como las “Comunidades Europeas”.

Definitivamente la CEE tenía un ámbito de aplicación mucho mayor al del EURATOM, ya que este último se restringía principalmente al campo de la energía atómica, en materias como investigación, divulgación de información relativa a este tipo de energía y su promoción, por mencionar algunos ejemplos. Toda vez que el espíritu integracionista es más evidente en los principios y objetivos de la CEE, haremos una referencia un poco más amplia a esta última.

Naturalmente, las Comunidades creadas por el Tratado de Roma (principalmente la CEE) tenían objetivos mucho más amplios que los de la CECA. Los tratados Constitutivos de la CEE y del EURATOM conformaron un paso más hacia lo que hoy entendemos como una integración total de Europa. Al referirse a la CEE, Ramiro Tamames concuerda con ello, apuntando con precisión respecto de su naturaleza que:

“El Tratado de Roma tenía como objetivo básico la creación de un ente supranacional con personalidad propia, la CEE, con la misión fundamental de la formación de un mercado común, manifestación visible e inicial de un proyecto de una verdadera unión económica. Sin embargo, en el tratado no se hizo referencia a cuestiones tales como la unificación de legislaciones económicas (sólo armonización) o la unión monetaria, y mucho menos a cuestiones políticas (...) Todos estos puntos quedaron fuera del Tratado, si bien en sus principios se intuyen claramente las aspiraciones de unión política”<sup>26</sup>.

Lo anterior, señalado por Tamames, tiene mucha coherencia, sobre todo cuando lo confrontamos con el Artículo 2 del Tratado Constitutivo de la CEE, que establece como su misión “... promover mediante el establecimiento de un

---

<sup>25</sup> Para entrar en vigor el 1 de Enero de 1958.

<sup>26</sup> TAMAMES, *Op. cit.*; pp. 80-81 y 48.

mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad [Económica Europea], una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la Integran”.

Al igual que el Tratado de la CECA, los Tratados Constitutivos de la CEE y el EURATOM prevén ambos cuatro principales instituciones: la Comisión, el Consejo de Ministros, la Asamblea (primer antecedente de lo que hoy se conoce como el Parlamento Europeo) y la Corte de Justicia. Dichas instituciones tenían prácticamente las mismas funciones, aunque con un mayor poder respecto de aquellas previstas en la CECA. La diferencia, y aportación más importante para el desarrollo de la posterior integración, radicó principalmente en que en que los Tratados de Roma otorgaron a dichas instituciones facultades legislativas mucho más amplias, lo que favoreció su papel de guardianes y ejecutoras de dichos Tratados<sup>27</sup>.

Tanto el Tratado de París, como los Tratados de Roma son lo que hoy se conoce como los “Tratados Constitutivos” o “*Founding Treaties*”. En sus inicios, en virtud de dichos Tratados, coexistieron tres comunidades distintas con sus propias instituciones. Según Weatherill, “*the members of the Commissions of the EEC and EURATOM, of the High Authority of the ECSC and of the Councils of the three communities were the same people, albeit wearing different hats. Thereafter, there were still formally three separate treaties and three European Communities, but in practice they were administered on a day-to-day basis as one*”<sup>28</sup>

Dada tal situación, se buscó una mayor simplificación de la normatividad común para sus Estados miembros. Con ello fueron firmándose diversos

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 80-81, 48-50; et NUGENT, Neill. *Op. cit*; pp. 45-46.

<sup>28</sup> “Los miembros las Comisiones de la CEE y del EURATOM, de la Alta Autoridad de la CECA y de los Consejos de las tres comunidades eran las mismas personas, aunque portando diferentes sombreros. A partir de entonces, aún había formalmente tres tratados y tres Comunidades Europeas por separado, pero en la práctica eran administradas como una en su operación cotidiana”. Traducción del Autor. WEATHERILL, Stephen et BEAUMONT, Paul. *Op. cit*; p. 4

instrumentos mediante los cuales se fueron unificando sus instituciones, como el tratado firmado en 1965, mediante el cual se estableció un solo Consejo y una Sola Comisión para las Comunidades Europeas. Otro Tratado relevante es el *Acta relativa a la Elección de Representantes de la Asamblea por Sufragio Universal Directo*, firmado en 1976, ratificado por la totalidad de los Estados Parte hasta 1978, el sentó las bases para la elección directa del Parlamento Europeo. Con lo anterior se buscó y se logró un gran avance para que las Comunidades Europeas funcionaran formal y materialmente como una sola Comunidad.

#### **1.4. El Acta Única Europea.**

El Acta Única Europea (“AUE”), realizada en Luxemburgo, el 17 de febrero de 1986, y en la Haya el 28 de Febrero de 1986<sup>29</sup>, se erigió, en la opinión de algunos autores, como el más importante documento modificador de los tratados constitutivos de la UE, cuyo principal objetivo fue, según lo establece el Artículo 1 del AUE “...contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea”. Dicho objetivo se persiguió mediante la modificación de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas. Naturalmente, por tener un espectro de aplicación mucho más amplio, el AUE se dedica en su mayor parte a reformar el Tratado Constitutivo de la CEE.

En el contenido del AUE encontramos tres partes principales, que a la vez pueden considerarse como pilares fundamentales en el desarrollo del proceso de integración europea: Reforma a las instituciones de las Comunidades Europeas; el establecimiento de objetivos concretos para lograr un “mercado interno europeo”; y la definición de lineamientos de una política exterior común para Europa; siendo quizá las reformas a las instituciones el objetivo más relevante del AUE, ya que sin ellas no se contaría con la eficacia de actuación necesaria para llegar a los otros dos fines.

---

<sup>29</sup> El AUE entró en vigor en 1987, tras su ratificación por parte de Irlanda.

Con las reformas a las instituciones de las Comunidades Europeas, se buscaba principalmente facilitar el funcionamiento de las mismas, dotándoles de mecanismos de toma de decisiones y atribuciones que les proveyeran de una mayor eficiencia en su actuar. El primer medio mediante el cual se procura lograr dicha eficiencia, es la homologación de los procedimientos que deberán seguirse en las instituciones de cada una de las Comunidades Europeas, reformando su forma de actuar con la redacción de artículos idénticos para cada una de ellas<sup>30</sup>. Otro factor importante respecto de las instituciones, es la forma de toma de decisiones por parte del Consejo, salvo casos excepcionales requiere en virtud de dichas reformas de una mayoría cualificada, en vez de unanimidad por parte de sus integrantes. Además, se substituye la forma de consulta a la Asamblea por parte del Consejo, por un mecanismo de cooperación con el Parlamento Europeo para la toma de decisiones<sup>31</sup>.

Todas las instituciones de las Comunidades Europeas se vieron afectadas por las reformas del AUE, y se previeron dos adiciones importantes, como lo son la inserción del Consejo Europeo (aunque sin contar aún con el *status de Institución*); y la creación del Tribunal de Primer Instancia, como parte del sistema judicial comunitario, para resolver de recursos presentados por particulares<sup>32</sup>.

El mercado interior europeo, también denominado como “*Europa sin Fronteras*”, tiene como su principal fundamento el Artículo 13 del AUE, que inserta en el Tratado de la CEE el Artículo 8A. Mediante dicho Artículo se pretende establecer un mercado interior europeo, el cual “...implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías personas,

---

<sup>30</sup> Por ejemplo, basta con confrontar lo dispuesto por el AUE, en sus Artículos 4 y 5, que modifican el Tratado de la CECA; 11 y 12, que modifican el Tratado de la CEE; y los Artículos 26 y 27, que modifican el Tratado del EURATOM, en los cuales se establecen disposiciones idénticas que determinan la posibilidad de la conformación de un órgano jurisdiccional de primera instancia respecto del Tribunal de las Comunidades Europeas, y la posibilidad de reformas a lo dispuesto por el AUE con relación a la cooperación en materia de política exterior.

<sup>31</sup> El Artículo 7 del AUE, en su apartado 2, que reforma el Artículo 149 del Tratado de la CEE, establece el mecanismo que se entenderá que debe seguirse para los casos en que se determine que el Consejo decidirá determinado asunto en cooperación con el Parlamento.

<sup>32</sup> MANGAS MARTÍN, Araceli et LIÑAN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 3ª ed; Editorial Tecnos, Madrid, 2002, p. 48.

servicios y capitales estará garantizada...”<sup>33</sup>. En dicho Artículos se establece el 31 de Diciembre de 1992, como fecha límite para realizar el proceso de establecimiento progresivo del mercado interior europeo, el cual, según el AUE, se lograría mediante las medidas adoptadas por la Comunidad – naturalmente, mediante el ejercicio de las facultades de sus instituciones, principalmente el Consejo Europeo.

La creación de este mercado interior implicó necesariamente la extensión de los ámbitos de competencia de la antes denominada Comunidad Económica Europea, más allá del aspecto meramente económico, a fin de propiciar las condiciones y factores necesarios para una verdadera consecución, tales como las libertades fundamentales de la UE: libertad de movimiento de bienes, de servicios, de personas y de capitales. Estas libertades son hoy en día parte esencial del funcionamiento, y causa del éxito, de la UE, de ahí la importancia fundamental del AUE como documento constitutivo total en el proceso gestación de la UE que hoy conocemos. Mangas y Liñan comentan que:

“El AUE reforzó algunas políticas comunitarias y atribuyó nuevas competencias a las Comunidades a fin de facilitar la consecución de un verdadero mercado interior y único, en el que no bastaba haber eliminado los obstáculos arancelarios, sino que había que poner fin a las trabas físicas, técnicas y fiscales (barreras no arancelarias). El mercado interior y único se redefine como un ‘espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estarán garantizadas’. Fijó la fecha del 31 de diciembre de 1992 para que las Instituciones adoptaran las medidas destinadas a ese fin”<sup>34</sup>.

Por otra parte, el Título III del AUE tiene vital importancia en lo que se refiere al proceso de integración europea, ya que establece en su Artículo 30 una regulación entonces novedosa, que determina los lineamientos a seguirse para establecer una política exterior común para los Estados miembros de la Comunidad Europea. Dicho artículo establece que los miembros de las Comunidades Europeas “...procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea...” y “... asegurarán el desarrollo progresivo y la definición

---

<sup>33</sup> Artículo 13 del AUE.

<sup>34</sup> MANGAS MARTÍN, Araceli et LIÑAN NOGUERAS, Diego J. *Op Cit.*, p. 48.

de principios y de objetivos comunes...”, Para lograrlo, entre otras cosas, los miembros de las Comunidades Europeas se comprometen a consultarse e informarse mutuamente sobre cualquier asunto de política exterior que puedan considerarse de interés general, además a considerar las posiciones de los demás Estados parte en la adopción de sus posiciones y acciones nacionales.

Si bien de la mera redacción del Artículo 30 del AUE no se deriva una sanción para el caso de que los Estados miembros no cumplan con las acciones planteadas para lograr dicha política exterior común, en gran medida la coacción no era necesaria. Al igual que las medidas para establecer un mercado interior europeo, las medidas para lograr la política exterior común venían ya realizándose previo a la celebración del AUE, por mera disposición de los Estados miembros, a través de decisiones del Consejo Europeo principalmente. De tal forma, el AUE prácticamente formalizó dichos objetivos a manera de una legislación común, clarificando los objetivos a lograrse y los mecanismos a utilizar. Es decir, aunque la cooperación establecida por el AUE se mantuvo en un nivel más intergubernamental que integracionista, constituyó un marco jurídico efectivamente aplicable gracias a la colaboración y buena disposición de los Estados miembros.

Finalmente, un logro importante más del AUE, fue el ampliar el campo de aplicación de la CEE, introduciendo capítulos específicos relativo a la cooperación en nuevas materias, tales como: política social, investigación y desarrollo tecnológico y medio ambiente, principalmente<sup>35</sup>.

En dicha tesitura, el AUE es el instrumento base para la acuñación del término “Comunidad Europea” (“CE”), al fusionar sus las disposiciones con el Tratado Constitutivo de la CEE. Aunque el Tratado de Maastricht – mediante su Artículo G en su versión original – es el instrumento que formalmente denomina a la CEE meramente como CE<sup>36</sup>, anteriormente la denominación de “Comunidad Europea” se utilizaba para referirse comúnmente a las tres Comunidades

---

<sup>35</sup> Artículos 21 a 25 del AUE.

<sup>36</sup> Vid. WEATHERILL, Stephen et BEAUMONT, Paul. *Op. cit.*; p. 11

Europeas (CECA, CEE y EURATOM) en su conjunto. Lo anterior, debido a que con las modificaciones realizadas por el AUE, el campo de aplicación de la CEE se vio ensanchado más allá de materias meramente económicas, y por tanto el adjetivo de “Económica” para dicha comunidad y la normatividad comunitaria quedó superado.

## **1.5. La Unión Europea: *Tratado de Maastricht*, *Tratado de Ámsterdam* y *Tratado de Niza*.**

### **1.5.a. El Tratado de Maastricht.**

Aunque comúnmente el Tratado de la UE se denomina como “Tratado de Maastricht”, en realidad fueron dos los tratados que intentaron constituir la UE. El primero de ellos se firmó el 7 de Febrero de 1992; y el segundo, firmado el 1 de Noviembre de 1993, ambos en la ciudad de Maastricht, Holanda. El primero de ellos nunca entró en vigor, por lo cual, el celebrado en 1993 es propiamente considerado como el Tratado de la UE<sup>37</sup>. Al igual que los otros instrumentos a los que hemos hecho referencia como parte de la evolución del proceso de integración de Europa, el Tratado de Maastricht tiende también a reformar a los documentos constitutivos de las Comunidades Europeas, y ampliar su ámbito de aplicación de manera substancial, para concretar y acrecentar las materias en las que la integración ha de tener injerencia.

No obsta decir que, toda vez que el ámbito de aplicación del Tratado de la UE es sumamente amplio, no desarrollaremos un análisis a fondo de cada una de las cuestiones que abarca el mismo. Sin embargo, existen algunos aspectos relevantes que vale la pena resaltar, comenzando por sus objetivos que se establecieron originalmente en el Artículo B<sup>38</sup> de dicho tratado de la forma siguiente:

---

<sup>37</sup> CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. *Op. cit.*; pp. 107-108.

<sup>38</sup> Artículo 2, tras las modificaciones del Tratado de Amsterdam.

“La Unión tendrá los siguientes objetivos:

- Promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado,
- Afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común,
- Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión,
- Desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior,
- Mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar, con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo N, la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios...”.

Por lo general, los autores que hablan sobre el tema coinciden en que el Tratado de Maastricht creó a la Unión Europea apoyándose en tres pilares fundamentales: las Comunidades Europeas, una Política Exterior y de Seguridad Común, y la Cooperación en la administración de Justicia y asuntos domésticos<sup>39</sup>. De tal forma, para ser congruentes con dichos pilares, y a la vez para alcanzar los objetivos previstos en el Artículo B del Tratado de Maastricht, los temas centrales tratados a raíz del Tratado de Maastricht eran la unión monetaria, la política exterior única, la cooperación en materia de defensa y seguridad (aunque aún no se haya logrado plenamente en la práctica), y la ciudadanía europea.

El Tratado de la UE da mayor claridad a los objetivos en materia monetaria para sus Estados miembros, y se atreve a dar un paso más sólido al proponer a sus miembros la adopción de una moneda común, tal como lo determina el “*PROTOCOLLO sobre la transición a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria*”, parte integrante del Tratado de la UE. Dicho Protocolo, da un carácter irreversible a la unión monetaria, estableciendo que “...todos los Estados

---

<sup>39</sup> Cfr. NUGENT, Neill. *Op. cit.*; pp. 51-53; WEATHERILL, Stephen et BEAUMONT, Paul. *Op. cit.*; pp. 10-15; et CRUZ MIRAMONTES, *Op. cit.*; pp. 107-140

miembros, independientemente de si cumplen o no las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única, acatarán la voluntad de que la Comunidad...”. Además, mediante dicho protocolo se obliga a los miembros de la UE a que a más tardar en 1999 comiencen a funcionar plenamente el Banco Central Europeo (“BCE”) y Sistema Europeo de Bancas Centrales (“SEBC”), como instituciones necesarias para poner en circulación la moneda común.

El segundo de los grandes temas planteados por el Tratado de la UE es el de la política exterior y de seguridad común – donde encontramos la primera gran diferencia respecto del AUE, pues se incluye como prioridad la política de seguridad común. El Tratado de Maastricht dedica su Título V, en sus artículos J a J.11, según su versión original, para disponer la forma en que se realizará dicha política exterior y de seguridad común. La diferencia quizá más relevante respecto del tratamiento que le da el AUE es el hecho de que establece objetivos concretos en dichas materias, como son los siguientes:

- “La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión;
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas;
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki<sup>40</sup> y con los objetivos de la Carta de París<sup>41</sup>;
- El fomento de la cooperación internacional;
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.

Además, por su redacción, el Título V, impone como obligación a los Estados miembros la definición y realización de la política común en dichas

---

<sup>40</sup> Documento firmado el 1 de Agosto de 1975, en la Ciudad de Helsinki, Finlandia, como resultado de una serie de negociaciones de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, llevadas a cabo desde Septiembre de 1973 hasta Julio de 1975, que abordó diversos temas como la igualdad de los estados soberanos, la integridad territorial de los Estados, la solución pacífica de controversias, la no intervención en asuntos internos de los Estados, el respeto de los Derechos Humanos y libertades fundamentales, la cooperación entre Estados europeos, entre otros.

<sup>41</sup> Documento firmado el 21 de Noviembre de 1990, relativo a temas de cooperación entre países europeos, y la promoción de los principios de paz, democracia, estado de derecho y unidad en Europa, resultado de diversas negociaciones de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa.

materias, de conformidad con los objetivos antes mencionados, pues no se limita a establecer que los Estados miembros meramente procurarán dicha política común, como lo hacía el AUE. Inclusive, el Artículo J.2, en su apartado 2, faculta al Consejo de Europeo para definir una posición común respecto a temas concretos. Es decir, un avance sumamente importante es que, a lo largo del Título V, se le otorga (aunque de manera aún restringida) mayor poder de decisión en materia de política exterior y de defensa común a las instituciones de la UE, tanto al Consejo, la Comisión y el Parlamento, lo que le brinda mayor eficacia a la consecución de los objetivos de la UE en dichas materias.

Finalmente, siendo congruentes con la libertad de tránsito de bienes y servicios a lo largo de la UE, también se favorece el libre tránsito de personas mediante el establecimiento de una ciudadanía europea, que en gran medida ha favorecido el sentido de identidad de los pueblos europeos. Esta cuestión sin precedentes lo encontramos consagrado a lo largo del Artículo G, apartado C, del Tratado de Maastricht, a manera de modificación del Tratado Constitutivo de la CE<sup>42</sup>. El Tratado de la UE no se limita a crear una ciudadanía de la Unión, sino que también establece ciertos derechos para los ciudadanos europeos, entre los cuales encontramos: libre tránsito, derechos a voto en el país de residencia sin ser nacional, derecho de petición ante el Parlamento Europeo, etc.

Como podemos observar, con el Tratado de Maastricht podemos encontrar prácticamente consolidada la integración europea, ya que sus fines no se limitan a cuestiones meramente económicas – como sucedió inicialmente con la CECA, CEE y EURATOM. El Tratado de la UE estableció el marco jurídico necesario para lograr la integración de Europa al grado que hoy la conocemos. Además, logró en gran medida la simplificación de la normatividad comunitaria, sobre todo tras la redacción de su versión consolidada.

### **1.5.b. El Tratado de Ámsterdam.**

---

<sup>42</sup> Mediante el Artículo G, Apartado C, del Tratado de Maastricht, se incluyen al Tratado de la CE los Artículos 8, 8A, 8B, 8C, 8D, y 8E relativos a la ciudadanía de la UE.

El Tratado de Ámsterdam fue firmado en Holanda, en la ciudad que lleva su nombre, el día 2 de Octubre de 1997. Dicho Tratado de sigue la misma mecánica que los otros instrumentos que modifican a los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de la UE; pero además, se dedica a derogar artículos obsoletos de los Tratados de las Comunidades Europeas, y a reordenar la numeración del Tratado de la UE para simplificar su lectura y aplicación.

Suele decirse que “el nuevo tratado [de Ámsterdam] quiere ‘rescatar’, parece que de la mejor manera, todas las ‘partidas’ olvidadas después del auge del mercado único y la moneda única”<sup>43</sup>, ya que se enfoca en gran medida a cuestiones humanísticas, lo que puede considerarse como una de sus mayores virtudes. Por ejemplo, dicho Tratado substituye la redacción del Artículo F, apartado 1, del Tratado de la UE, para establecer lo siguiente: “La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”<sup>44</sup>. Con ello refuerza la consecución de los objetivos en materia de derechos humanos y el Estado de Derecho.

En la misma línea, el Tratado de Ámsterdam redefine los objetivos generales de la UE<sup>45</sup>, estableciendo expresamente dentro de los mismos la

---

<sup>43</sup> CRUZ MIRAMONTES, *Op. Cit.*, p. 115; Apud. GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria. “El Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos”. *Revista de Derecho Privado*. UNAM, México, año 9, num. 25, enero-abril de 1998, pp. 99-103.

<sup>44</sup> Artículo 1, Apartado 8, inciso a), del Tratado de Ámsterdam.

<sup>45</sup> Artículo 1, apartado 5, del Tratado de Ámsterdam.- El artículo B se sustituye por el texto siguiente:

“Artículo B

La Unión tendrá los siguientes objetivos:

- Promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado,
- Afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, de conformidad con las disposiciones del artículo 17,
- Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión,
- Mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia,

necesidad de propiciar el progreso económico con un alto nivel de empleo y un desarrollo equilibrado y sostenible, por una parte, y erigiendo a la UE como un espacio de libertad, seguridad y justicia. Estas modificaciones son sumamente importantes, pues se reconoce implícitamente que la UE no es un ente que se justifique a sí mismo, sino que su existencia se encontrará justificada en la medida de que sus actividades y logros redunden en un beneficio para los ciudadanos europeos.

Aunque solamente hemos destacado las modificaciones más representativas realizadas por el Tratado de Ámsterdam, existen otras novedades considerables realizadas por dicho instrumento, tales como la ampliación de las materias comunitarias, y algunas reformas en materia de cooperación judicial – incluyendo su cambio de nombre a “Cooperación Judicial y Policial en materia Penal”, así como el acuerdo de creación del Banco Central Europeo que se concretó el 1 de junio de 1998 y de entrada en circulación del Euro el 1 de enero de 2002, por mencionar algunos ejemplos. Sin embargo, no ahondaremos en su análisis por tratarse de cuestiones por demás específicas que se desvían de nuestro tema.

### **1.5.c. El Tratado de Niza.**

A la fecha, el Tratado de Niza constituye el último eslabón en la cadena que representa el proceso de integración y consolidación de la UE. Dicho Tratado fue firmado el 26 de Febrero de 2001, en la ciudad de Niza, Francia. Haremos sólo una breve referencia al contenido de este instrumento, en virtud de la posibilidad de que el mismo tenga una vigencia efímera – al menos en la manera en que se concibe actualmente, pues, como señala Cruz Miramontes, “la dinámica del Tratado de Niza es tal que sus autores previnieron de antemano una futura

---

• Mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios.

Los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el artículo 3 B del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”.

conferencia para revisar otros temas oportunamente listados que lleven a modificarlo”<sup>46</sup>.

No obstante lo anterior, eso no quiere decir que se trate de un documento irrelevante. Al contrario, es quizá el documento europeo de mayor importancia de los últimos años – inclusive quizá de mayor relevancia que el mismo Tratado de Ámsterdam. Según se deriva de su propio preámbulo, el Tratado de Niza fue celebrado “deseando llevar a término el proceso iniciado por el Tratado de Ámsterdam con el fin de preparar a las instituciones de la Unión Europea para funcionar en una Unión ampliada”, preparándose para su expansión a fin de tener una Europa más estrechamente relacionada bajo una Unión más eficaz. La importancia de este Tratado deriva de las modificaciones realizadas al funcionamiento y manera de operación de cada una de las instituciones de la UE, lo que determinará en gran medida el futuro de la UE y de sus relaciones con terceros países.

Entre los cambios más relevantes realizados por el Tratado de Niza, encontramos la creación de un Estatuto sobre el Tribunal Europeo de Justicia (“TEJ”), que substituye a los Protocolos sobre el TEJ anexos a los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas. Dicho Estatuto introduce normas que proveen de mayor campo de acción al TEJ y al Tribunal de Primera Instancia. Además, los sistemas de votos en la toma de decisiones, tanto en el Consejo como en la Comisión, son modificados. Sin embargo, no entraremos en detalle al análisis de dichos cambios institucionales, ya que el tema requiere de un estudio mucho más profundo, que nos desviaría del objeto de la presente investigación.

Como lo menciona Cruz Miramontes, dio lugar efectivamente a diversas discusiones y negociaciones entre los diversos agentes europeos, entre otros sobre los temas de: (a) delimitar de manera más precisa las competencias de la UE y las de los Estados Miembros; (b) establecer un Estatuto de Derechos

---

<sup>46</sup> CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. *Op. cit.*; p. 118

Fundamentales de la UE; (c) la simplificación de los tratados constitutivos; y (d) la función de los parlamentos nacionales en la UE. El 29 de octubre de 2004, con la firma de la Constitución Europea, se dio un importante avance en estos temas, ya que la mayoría fueron incluidos en dicho documento, mismo que aún se encuentra en proceso de ratificación por parte de algunos países.

Cabe denotar que si bien puede pensarse que el proceso de integración de la UE ha terminado, pues ya 25 Estados miembros se encuentran interrelacionados bajo dicho orden supranacional, no es así. La UE es una realidad en constante cambio, y seguramente nos encontraremos con futuras modificaciones a sus Tratados Constitutivos que favorezcan su consolidación en aras de una Europa cada vez más sólida y con relaciones más estrechas.

Finalmente, podemos concluir que, si bien el fenómeno de la UE se presenta con grandes sesgos de lo que llamamos globalización, dicho proceso inició sobre todo como un intento de integración regional, más que global y meramente económico en un inicio, que trascendió – como lo esperaba Schumann – sus objetivos iniciales. Dicho proceso se vio efectivamente influenciado en gran medida por las relaciones internacionales, sin embargo, cuando menos en sus inicios, se presentó más como un intento de proteger los intereses nacionales de cada uno de sus miembros fundadores.

## **2. LA APERTURA DE MÉXICO AL COMERCIO GLOBAL.**

Una vez que hemos esbozado el proceso de integración de la UE, mismo que fundamenta su proceso de apertura con otros países como Unión, es necesario que de igual forma describamos brevemente el proceso de apertura comercial de México. De tal forma, revisaremos las razones históricas y jurídicas que han permitido que México sea uno de los países con mayor número de Acuerdos de

Libre Comercio, como es el caso del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la CE y México (el “Acuerdo Global”)<sup>47</sup>.

Naturalmente, el proceso de apertura comercial mexicano es mucho menos complejo que el de integración europea bajo la UE. Además, en la opinión del autor, responde a razones distintas. Como lo hemos señalado en apartados anteriores, el proceso de integración europea responde más bien a los caracteres comunes compartidos entre los Estados miembros de la UE, y a la conciencia de una identidad común. Por otro lado, la apertura de México pareciera responder sobre todo a factores externos, a decir, la influencia del derecho exterior y la postura de México frente a la inversión extranjera – que se determina por la influencia que ejerce aquella sobre esta.

De tal forma, a continuación se desarrolla un breve esbozo de los antecedentes del comercio internacional que influyeron en el cambio de la política económica mexicana (el GATT – ahora OMC, la OCDE y el TLCAN, principalmente) y la explicación a grandes rasgos de la postura jurídica que México ha tomado frente Inversión extranjera, a partir de su regulación desde 1973.

## **2.1. Antecedentes Históricos: El GATT (OMC), la OCDE y El TLCAN.**

### **2.1.a. El GATT (OMC).**

El antecedente más significativo del comercio internacional, en el cual se fundamenta en gran medida la estructura del comercio global en nuestros días, es el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), acuerdo firmado inicialmente por 23 Estados parte, el 30 de Octubre de 1947. La importancia del GATT proviene de su misma naturaleza, ya que se trata de un acuerdo

---

<sup>47</sup> Por lo general, los medios de comunicación y algunos autores, se refieren erróneamente al Acuerdo Global meramente como “Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea”. Dicha concepción es errónea toda vez que, si bien el Acuerdo Global establece una relación comercial entre México y la UE según las bases del libre comercio, el Acuerdo tiene implicaciones mucho mayores en otros ámbitos, según se deriva de su mismo nombre.

intergubernamental cuya finalidad primordial es el facilitar las condiciones del comercio internacional, donde se favorecen las negociaciones de carácter comercial a través de la reducción y eliminación de las barreras que entorpecen el intercambio de bienes y servicios a nivel internacional<sup>48</sup>.

El GATT surge fundamentalmente con la finalidad de reducir o eliminar las barreras arancelarias y de otros tipos (requisitos legales, licencias, cuotas, etc.) que afectan al comercio internacional entre sus Estados parte, además, como un mecanismo para la solución de conflictos comerciales entre sus miembros. Lo anterior se realiza en gran medida de acuerdo con sus principios generales, que han de regular invariablemente el comercio internacional entre sus miembros. Dichos principios no constan en un artículo en concreto de la versión original del GATT de 1947, sin embargo, se ha llegado a la conclusión de que dichos principios pueden englobarse entre los siguientes:

- "Nación más favorecida, se refiere a que los beneficios arancelarios y no arancelarios que se otorguen a un país miembro deben también otorgarse a todos los demás;
- Trato no discriminatorio, las mercancías importadas deben recibir el mismo trato que las nacionales;
- Consolidación arancelaria, los aranceles convenidos ante el GATT, quedan incorporados en una lista de concesiones que cada país se compromete a no aumentar;
- Protección arancelaria, se otorgará a través de aranceles y no a través de otras medidas;
- Eliminación de restricciones cuantitativas, prohíbe las cuotas y licencias de importación, salvo excepciones;
- Solución de diferencias, a través del diálogo y consultas bilaterales, si no se llega a un arreglo, un panel examina el caso y hace recomendaciones, si el país infractor no aplica las recomendaciones, el país perjudicado puede solicitar al GATT autorización para aplicar medidas de represalia. Estas medidas se podrán aplicar si existe consenso de los países miembros;

---

<sup>48</sup> VILLARREAL, Lucinda. *TLC: Las Reformas Legislativas para el Libre Comercio*. 1ª ed; Editorial PAC, México, 1995, pp. 12-13.

- Salvaguardias, para la protección temporal de los productos nacionales de un aumento repentino de importaciones, incrementando los aranceles o con cuotas;
- Acuerdos comerciales regionales, se permite la integración entre las economías de los países miembros con dos modalidades: unión aduanera o zona de libre comercio. Estas integraciones no deben imponer obstáculos a los intercambios comerciales con el resto del mundo y son una excepción al principio de la nación más favorecida<sup>49</sup>.

Naturalmente, no se analizará en detalle el contenido y alcances del GATT. sin embargo la enunciación de sus principios antes descrita puede ayudarnos a entender que el GATT procura la liberalización comercial, implementando medidas que agilicen y faciliten el intercambio de bienes y servicios entre sus Estados parte.

A pesar de contar entonces con una política económica de carácter cerrado y proteccionista; al parecer, desde 1979 México ha puesto especial atención a las bondades del comercio internacional a raíz del análisis del contenido del GATT y de sus entonces más de 30 años de funcionamiento. Las primeras negociaciones para la posible adhesión de México al GATT se realizaron en el mismo año de 1979 por instrucciones del entonces presidente José López Portillo. El ingreso de México al Acuerdo fue aceptado, incluso llegó a terminarse el Protocolo de Adhesión de México al GATT, pero López Portillo decidió aplazar la entrada de nuestro país al Acuerdo. Dichas negociaciones se manejaron meramente a nivel ejecutivo, y el Senado ni siquiera tuvo a la vista los términos del Protocolo, ni se pronunció sobre el contenido del mismo<sup>50</sup>.

De tal forma, la encomienda iniciada por López Portillo fue retomada años después por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, quien desde 1985 giró instrucciones al Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Héctor Hernández, para que se reiniciaran las negociaciones, en un nuevo intento de adhesión de México al GATT<sup>51</sup>. Así las cosas, el 24 de Agosto de 1986<sup>52</sup>, México fue aceptado

---

<sup>49</sup> *Idem.*

<sup>50</sup> MALPICA DE LA MADRID, Luis. *La Influencia del Derecho Internacional en el Derecho Mexicano. La Apertura del Modelo de Desarrollo de México*. 1ª ed; Noriega Editores, México, 2002, pp. 262-263.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 263.

nuevamente a dicho Acuerdo. De tal forma, según se verá más adelante, México se vio en la necesidad de concretar gradualmente modificaciones a su política económica de un modelo cerrado a uno abierto, lo que implicó importantes cambios en la regulación mexicana respecto de la inversión extranjera, debido a la influencia del comercio global en términos de dicho instrumento.

Es bien sabido que el GATT a la postre se convirtió en la actual Organización Mundial de Comercio, gracias a lo acordado por los Estados parte en lo que se conoce comúnmente como las Rondas de Uruguay. Dichas rondas de negociación al amparo del GATT, terminaron en la redacción del “Acta final de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales”, firmada en Marrakech, Marruecos, el 15 de abril de 1994, documento con el cual oficialmente se le dio vida a la OMC.

Manuel Diez de Velasco, resume los objetivos de las Rondas de Uruguay, señalando que estos fueron desde su inicio procurar “una mejora en los intercambios comerciales, incluidos los productos agrícolas, mediante una reducción del 36 por 100 de los aranceles; (...) iniciar la liberalización de los servicios (bancos, seguros, transportes, inversiones financieras) y asegurar una protección mínima de los derechos de propiedad intelectual”<sup>53</sup>.

Uno de los frutos más importantes de la Ronda de Uruguay, fue sin duda la adopción del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y su incorporación al sistema de la OMC, del que se dice que “su finalidad es ambiciosa, pues intenta transponer a los servicios las reglas multilaterales que han regido desde 1947 para las mercancías”<sup>54</sup>. Además, de las Rondas de Uruguay se derivaron otros importantes acuerdos entre los cuales encontramos: la reducción del de entre 10% y 30% de las subvenciones agrícolas; la eliminación de aranceles y medidas no arancelarias para productos farmacéuticos, equipos de construcción, cerveza,

---

<sup>52</sup> El Protocolo de Adhesión de México al GATT fue aprobado por el Senado el 15 de Septiembre de 1986, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de octubre de 1986.

<sup>53</sup> DIEZ DE VELAZCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 20 ed; Editorial Tecnos, Madrid, 2002, p. 448.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 454.

productos siderúrgicos, entre otros; la integración de los productos textiles al GATT; y la aprobación de diversos acuerdos multilaterales (en materias de Subvenciones y Medidas Compensatorias, *Antidumping*, Salvaguardias, Contratación Pública, Comercio de Aeronaves Civiles, Propiedad Industrial)<sup>55</sup>.

De tal forma, el GATT – un acuerdo multilateral de carácter eminentemente intergubernamental – evoluciona para convertirse en una organización internacional: la OMC. Según Cruz Miramontes, dicha organización internacional, “por ser una institución jurídica, presenta un andamiaje burocrático original que, habiendo recogido la experiencia del GATT, pretende ser útil y eficiente”.

El funcionamiento de la ahora OMC es complejo, y ha sido modificado a través de sus 10 rondas de negociación (incluyendo los del GATT) y diversos acuerdos específicos. Por ello, no trataremos de explicar su composición ni funcionamiento, simplemente cabe señalar que los principios antes señalados del GATT son básicamente los mismos que rigen en la actualidad a la OMC. Es decir, dichos objetivos siguen vigentes y en cuanto a ellos no se ha modificado la forma de realizar el comercio internacional.

### **2.1.b. La OCDE.**

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (“OCDE”), como la conocemos hoy en día, es un organismo internacional de cooperación preferentemente económica, que evolucionó de una organización regional Europea denominada Organización Europea de Cooperación Económica (“OECE”). Según explica Manuel Diez de Velazco, la OECE...

“...fue la primera creada en la Europa de la posguerra con la idea de favorecer el desarrollo económico europeo y su tratado creador se remonta al 16 de abril de 1948. La referida institución tuvo una clara inspiración norteamericana. A la Europa destruida económicamente por la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos de

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 448-455.

América le ofrecieron ayuda económica a través del conocido Plan Marshall<sup>56</sup>; pero dicha ayuda se ofreció bajo dos condiciones: a) la necesidad de una programación de reconstrucción común que abarcara a todos los pueblos que iban a recibir ayuda, y b) mediante la promesa de que habría de administrarse dicha ayuda de forma que ofreciera garantías al Estado que iba a prestarlas (...) La fuerte influencia norteamericana estuvo patente en el nacimiento de la referida Organización, como se reconoce en el preámbulo del Tratado del 16 de abril de 1948 (O.E.C.E.) y en el de 14 de diciembre de 1960 (O.C.D.E.)<sup>57</sup>.

Como se puede observar, la OECE surge como un mecanismo tendiente a reactivar la economía de los Estados europeos, mediante la cooperación mutua en materia eminentemente económica, canalizando con dicha cooperación los fondos obtenidos a través del Plan Marshall. Esta organización, al haber cumplido – y superado algunos de – sus fines, aunado a la eficiencia de las Comunidades Europeas en su actuar que superó el alcance de la OECE, puso en evidencia que Europa no necesitaba más de la ayuda norteamericana. En tanto, los Estados Unidos pasaba por una situación inestable en su balanza de pagos. De tal forma, al ser ya innecesaria la OECE, se pensó en transformar dicha institución, dando cabida a Estados Unidos y Canadá como nuevos miembros de la organización<sup>58</sup>.

Así las cosas, el 14 de Diciembre de 1960 se firma una nueva convención por representantes de 20 Estados, mediante la cual se substituía la anterior OECE, para dar entrada a la OCDE, cuyo tratado constitutivo entró en vigor el 30 de Septiembre del siguiente año.

A pesar de que la OCDE, al igual que la OECE, es un organismo de carácter regional, sus fines y ámbito de acción pueden considerarse de alcances globales, ya que no es una organización cerrada a terceros Estados. Según lo plantea Diez de Velasco, “cabe decir que ella (la OCDE) ha sobrepasado el ámbito incluso atlántico para dar paso a una organización ‘potencialmente’ de escala

---

<sup>56</sup> Norman Davies, al describir el Plan Marshall comenta: “On 5 June 1947, at a Harvard Commencement speech, Truman’s Secretary of State, General George Marshall, unveiled plans for a European Recovery Program [after World War II] (...) The Marshall Plan ran for four years, from 1948 to the end of 1951. It dispensed a total of \$12,500 million to 16 participating members. To manage the funds, it required the establishment of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), which insisted that recipients increase production, expand trade, and make ‘counterpart contributions’ of their own”. DAVIES, Norman. *Europe. A history*. First Edition, HarperPerennial, New York, 1998, pp. 1064-1065.

<sup>57</sup> DIEZ DE VELAZCO, Manuel. *Op. cit.*; p. 534-535.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 535.

mundial”<sup>59</sup>. En términos generales, promueve la cooperación entre sus miembros mediante la creación de diversos instrumentos y acuerdos, a los cuales pueden adherirse voluntariamente terceros Estados (aunque – naturalmente – siempre con ciertos beneficios para los Estados miembros de la OCDE).

Actualmente la OCDE cuenta con 30 Estados miembros<sup>60</sup>, entre los cuales encontramos a México, quien solicitó formalmente su ingreso en 1991, congruentemente con su proceso de reforma económica iniciado en la década de los 80's, siendo finalmente aceptada su adhesión el 14 de Abril de 1994<sup>61</sup>. Además, actualmente la OCDE tiene relaciones con más de 70 Estados que no figuran como miembros de la Organización.

Los objetivos principales de la OCDE, según se especifican en el Artículo Primero de su Tratado Constitutivo<sup>62</sup>, son: (a) Alcanzar el más alto desarrollo económico y empleo y elevar los estándares de vida en los Estados Miembros, manteniendo estabilidad financiera, y además contribuir con el desarrollo de la economía mundial; (b) Contribuir a la expansión económica en los países Miembros así como los países que no son miembros en el proceso de desarrollo económico; y (c) Contribuir a la expansión del comercio mundial en una base multilateral, no discriminatoria, de acuerdo con las obligaciones internacionales.

En general, la OCDE persigue tales objetivos mediante diversas actividades, tales como la realización de diversas publicaciones, obtención y publicación de estadísticas, la elaboración de recomendaciones e instrumentos

---

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 537.

<sup>60</sup> Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.

<sup>61</sup> MALPICA DE LA MADRID, Luis. *Op. cit*; p. 335.

<sup>62</sup> *Convention on the Organisation for Economic Cooperation and Development* (Versión original en Inglés). *Article 1.- The aims of the Organisation for Economic Co-operation and Development (hereinafter called the "Organisation") shall be to promote policies designed:*

(a) *to achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in Member countries, while maintaining financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy;*  
 (b) *to contribute to sound economic expansion in Member as well as non-member countries in the process of economic development; and*  
 (c) *to contribute to the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations.*

que han de constituir un acuerdo internacional sobre algún tema en concreto. Los temas abordados por la OCDE son en general temas sociales y económicos, tales como aspectos relativos a la macroeconomía, comercio, educación, desarrollo, ciencia y tecnología, etc.

Esta organización internacional es de suma importancia para el proceso de apertura mexicano, ya que no solo constituye una eficaz herramienta para la liberalización del comercio, sino que además es un medio para la discusión de otros temas sociales y económicos, como se puede observar. Asimismo, constituye un importante foro para el desarrollo de las relaciones internacionales, a partir de las relaciones comerciales y económicas (principalmente) entre sus Estados miembros.

### **2.1.c. El TLCAN.**

Hemos ya comentado que México es actualmente uno de los países que más acuerdos de libre comercio tiene celebrados en el mundo, al ser ya más de veinte los Estados con quienes sostiene tal clase de relaciones comerciales. El primer acuerdo de libre comercio del cual México es parte se trata del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)<sup>63</sup>, que es sin duda el mayor en importancia en virtud del movimiento económico que genera. Este primer tratado de libre comercio es sin duda obra del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, quien con este logro culminó con el proceso iniciado por Miguel de la Madrid Hurtado mediante el cual nuestro país pasó de una política económica de carácter cerrado y proteccionista a una política económica de carácter eminentemente abierto.

---

<sup>63</sup> El TLCAN, al ser un acuerdo de libre comercio, establece un importante mecanismo de integración entre Canadá, Estados Unidos y México. Sin embargo, dicha integración es de carácter meramente económico, por tratar exclusivamente del tema de la liberación de aranceles y de otras barreras del comercio internacional. En esto radica la principal diferencia respecto de la integración en Europa, ya que la UE, cuenta con un ámbito de integración mucho más amplio, pretendiendo no solo ser económica, sino además política y social, regida por autoridades e instituciones comunes.

Las negociaciones para la celebración del TLCAN se iniciaron formalmente en 1990, tras el comunicado conjunto realizado por Jaime Serra Puche, secretario de comercio y fomento industrial mexicano, y la embajadora estadounidense Carla Hills, representante comercial de Estados Unidos, quienes tras haber realizado las consultas y trabajos preparatorios necesarios, recomendaron al entonces presidente mexicano Carlos Salinas y a su homólogo estadounidense George Bush iniciar las negociaciones<sup>64</sup>. Posteriormente, en 1991, se anunció el inicio de negociaciones trilaterales entre representantes de México, Estados Unidos y Canadá, mismas que terminaron con la firma del TLCAN el 17 de Diciembre de 1992, para entrar en vigor el 1 de Enero de 1994.

Sin entrar en detalle del contenido del TLCAN, por ser un documento por demás extenso que requeriría un estudio por separado, siguiendo las ideas de Lucinda Villareal, podemos decir que

“En síntesis, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte es un acuerdo regional abierto, compatible con las normas establecidas en el GATT, actual Organización Mundial de Comercio. Pretende, a través de la liberalización comercial, aumentar las ventajas del comercio recíproco y elevar el nivel de vida de sus habitantes”<sup>65</sup>.

Naturalmente, para que la zona de libre comercio establecida por el TLCAN entre sus Estados parte sea válida como excepción del principio de nación más favorecida, según las reglas de la OMC, a través del TLCAN se acordó la liberación – total, aunque gradual y progresiva – de la economía y el libre tránsito de productos o servicios de manera general para sus tres Estados parte. Es decir, que se trata de un acuerdo con efectos generales para todos los ámbitos de la economía.

Para efectos de la presente investigación, el TLCAN tiene doble importancia. Por un lado, es el primer antecedente en el México contemporáneo de un acuerdo de libre comercio, de manera similar a los efectos que tiene la

---

<sup>64</sup> MALPICA DE LA MADRID, Luis. *Op. cit*; pp. 320-322.

<sup>65</sup> VILLARREAL, Lucinda. *Op. cit*; pp. 12-13; *Apud.* México, el GATT y la nueva Organización Mundial de Comercio, SECOFI, septiembre 1994, p. 25.

Asociación Económica en términos del Acuerdo Global, y por otra parte, sienta las bases para que México culmine su proceso de apertura, ya que además de la política económica, diversas legislaciones de nuestro país requirieron ser modificadas o reformadas en aras de la cabal aplicación del TLCAN. En opinión del autor, las modificaciones más representativas fueron las que se dieron en materia de inversión extranjera, según se comenta más adelante<sup>66</sup>.

## 2.2. Posturas de México frente a la Inversión Extranjera.

Para analizar la postura de México sobre la inversión extranjera, es categórica la necesidad de referirse, aunque sea de manera breve, al periodo de nuestra historia conocido como el Porfiriato<sup>67</sup>. Como es de suponerse, los constantes conflictos bélicos e inestabilidad que caracterizaron a nuestro país en la mayor parte del siglo XIX no permitieron el desarrollo de la inversión extranjera en México. Es por ello que uno de los principales estandartes de Porfirio Díaz como presidente fue la pacificación del entorno político y social, como condición necesaria para el desarrollo de una economía próspera<sup>68</sup>.

Se dice que el Porfiriato es el periodo de modernización de México, pues se creó gran parte de la infraestructura, sobre todo en vías de comunicación, con la que a la fecha contamos. Porfirio Díaz logró dicha modernización y, hasta cierto grado, salvando las notables diferencias sociales, una prosperidad económica, que le permitió reducir de manera importante la deuda externa. La mencionada prosperidad económica se logró en gran medida gracias a la ayuda del exterior, principalmente mediante la captación de capitales extranjeros. Luis González nos describe claramente – aunque desde una perspectiva parcial ya que no comenta

---

<sup>66</sup> Como bien se apuntó con anterioridad, la celebración del TLCAN requirió de la modificación y reforma de diversos ordenamientos jurídicos en nuestro país. Aunque solamente nos referiremos a la legislación en materia de inversión extranjera, la interesante obra anteriormente citada de don Luis Malpica de la Madrid titulada "*La Influencia del Derecho Internacional en el Derecho Mexicano. La Apertura del Modelo de Desarrollo de México*", donde comenta de manera más extensa los cambios legislativos en las distintas ramas del derecho.

<sup>67</sup> Se le denomina como "Porfiriato" a la etapa de la historia de México que data aproximadamente desde 1877 hasta 1911, así llamada porque la figura dominante de dicho periodo es el ex presidente mexicano Porfirio Díaz. Para mayores referencias Vid. COSÍO VILLEGAS, Daniel, *et al. Historia Mínima de México*. 2ª ed; Colegio de México, México, 1999, pp. 127-134.

<sup>68</sup> BERNAL, Ignacio, *et al. Historia General de México*. 1ª ed; Colegio de México, México, 2000, pp. 658-666.

sobre las enormes injusticias sociales de la época – la situación económica del Porfiriato, en relación a tales inversiones provenientes en el extranjero:

“Tampoco el capital extranjero entró entonces [desde inicios del Porfiriato] a raudales, pues aún se dudaba de la buena conducta del país. Entró poquísimo antes de 1880. A partir de 1881 varios inversionistas estadounidenses obtuvieron concesiones para construir cinco sistemas ferrocarrileros. En 1881 W.C. Greene compró por 350 mil pesos las minas de Cananea. Ese mismo año siete compañías norteamericanas le metieron dinero a varias minas chihuahuenses. Restablecidas las relaciones diplomáticas con Francia, el capital francés fundó el Banco Nacional Mexicano, invirtió en ferrocarriles y puso en marcha la empresa cuprífera del Boleo y la aurífera de Dos Estrellas. Solventada la cuestión de la deuda inglesa en 1886, el capital inglés colocó modestas sumas de dinero en sus viejos dominios de la minería. La inversión directa alemana fue poca. En 1887 el Banco Alemán Trasatlántico puso sucursal en México”<sup>69</sup>.

A pesar del auge que tuvo la inversión extranjera durante el Porfiriato, una vez estallada la revolución y, sobre todo, después de consumada, el peso de la inversión del exterior en nuestro país fue reduciéndose. Por una parte, la inestabilidad ocasionada por dicha revuelta armada desincentivó el interés de los particulares extranjeros para invertir en México; y por otro lado, el gobierno mexicano se abocó a reparar los daños ocasionados por las luchas revolucionarias, más que a preocuparse por la captación de capitales extranjeros.

Como lo hemos ya adelantado, podemos dividir a grandes rasgos la política económica mexicana en dos grandes periodos: el primero de una economía cerrada y proteccionista (aproximadamente de 1940 a 1982); y un segundo periodo (de 1982 a la fecha) donde se gesta la postura de una economía abierta que rige en la actualidad en nuestro país<sup>70</sup>.

No entraremos en detalle a analizar cada una de dichas posturas respecto a nuestra política económica. Simplemente, haremos algunos comentarios o anotaciones que pudieran ser pertinentes al analizar los dos principales antecedentes de regulación de las inversiones extranjeras en México, a decir: La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (1973) y la actual Ley de Inversión Extranjera (1993).

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 663.

<sup>70</sup> Vid. VILLARREAL, Lucinda. *Op. cit.*; pp. 1-9.

## 2.2.a. La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (“LPIMRIE”), fue preparada por instrucciones de Luis Echeverría Álvarez, y publicada finalmente en el Diario Oficial de la Federación el día 09 de Marzo de 1973<sup>71</sup>. Como su nombre lo indica, la LPIMRIE (al menos inicialmente, según se explicará más adelante) da una mayor importancia a establecer las reglas en las que deberá realizarse la inversión en empresas por particulares mexicanos, dejando como excepción la inversión de capitales extranjeros. En dicha tesitura, el objeto de la ley es claro al determinar en su artículo primero que éste será “promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país.

Según comenta Arellano García, a la luz de la exposición de la LPIMRIE, al crear dicha ley, el legislador tomó en consideración que:

“Se admite la necesidad de la inversión extranjera como medio para acelerar los procesos de modernización, para estar dentro de las corrientes tecnológicas modernas, para no aislarse de los beneficios del capital foráneo para recibir las divisas exigidas por el crecimiento del país y para aprovechar las ventajas que ofrece la economía internacional...”

“...[aceptando a la vez que] la iniciativa tiende no solo a regular la inversión extranjera, sino a promover y fortalecer la empresa mexicana para otorgarle una mayor realización de los objetivos nacionales para que contribuya más activamente en el crecimiento económico, en la absorción de la mano de obra, en la descentralización y en el incremento de la productividad y de las exportaciones. Además, se trata de evitar un desplazamiento de la empresa mexicana por la inversión extranjera...”

“...El legislador, al cuidar a la empresa nacional para que no se desmexicanice mediante la absorción de ella por el capital exterior, recoge el clamor generalizado de una preocupación por el desplazamiento de la empresa nacional...”<sup>72</sup>

Así las cosas, de la exposición de motivos podemos denotar de manera nítida la congruencia con el sistema proteccionista respecto de la economía

<sup>71</sup> Entrando en vigor 60 días después de dicha fecha de publicación.

<sup>72</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Derecho Internacional Privado*. 14ª ed; Porrúa, México, 2001, pp. 604-605.

nacional. No obstante, dicho sistema proteccionista no se cierra completamente (conforme a esta ley) a la captación de capitales foráneos para el desarrollo nacional. Esto es lo que Malpica de la Madrid denomina como “modelo de desarrollo compartido”<sup>73</sup>, en el que claramente, como lo analizaremos a continuación, se le da una mayor importancia y promoción a las inversiones nacionales, con lo que pareciera aceptar a la inversión extranjera, en algún sentido, como un “mal necesario” que hemos de tolerar en aras de un desarrollo exitoso.

Entrando al análisis de la ley, vale la pena remitirnos a los artículos 4 y 5 de la LPIMRIE, ya que en ellos se establecen las actividades reservadas al Estado mexicano, las actividades reservadas a nacionales mexicanos y, por último, las actividades en las que se permite la inversión de capitales extranjeros.

En el Artículo 4 de la LPIMRIE, en su primera parte, se establece que corresponderá sólo al Estado Mexicano el desempeño de las siguientes actividades:

- a) Petróleo y demás hidrocarburos;
- b) Petroquímica básica;
- c) Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear;
- d) Minería en los casos a que se refiere la ley de la materia;
- e) Electricidad;
- f) Ferrocarriles;
- g) Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas;
- h) Las demás que fijen las leyes específicas<sup>74</sup>.

Además, en el mismo Artículo 4, en su segunda parte, se dispone que están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, las actividades relativas a:

- a) Radio y televisión;

---

<sup>73</sup> MALPICA DE LA MADRID, Luis. *Op. cit*; pp. 227-228.

<sup>74</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Op. cit*; p. 609.

- b) Transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales;
- c) Transportes aéreos y marítimos nacionales;
- d) Explotación forestal;
- e) Las demás que fijen las leyes específicas o disposiciones reglamentarias que expida el ejecutivo federal<sup>75</sup>.

Finalmente, en el Artículo 5 de la referida ley, se determinan las actividades o empresas en las que se admite parcialmente la inversión extranjera, que son:

- a) Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales (en un máximo de 49% para el caso de concesiones ordinarias, y un 34% para las concesiones especiales)<sup>76</sup>;
- b) Productos secundarios de la industria petroquímica (en un máximo de 40%);
- c) Fabricación de componentes de vehículos automotores (en un máximo de 40%); y
- d) Las demás que señalen las leyes específicas o disposiciones reglamentarias del ejecutivo federal<sup>77</sup>.

Una característica más, acorde a la LPIMRIE, de la participación de capital extranjero en empresas o actividades en nuestro país, es el hecho de que dichas inversiones, como regla general aunque con algunas excepciones, no podrán exceder del 49%. El mismo Artículo 5 de la ley en comento establece (haciendo referencia al inciso d) del párrafo anterior) que cuando alguna ley específica o reglamento autorice la participación de capital extranjero, y no establezca un máximo, dicho tope se considerará hasta por un 49%<sup>78</sup>.

De tal forma, podemos observar cómo, por regla general, la LPIMRIE se aboca primordialmente a evitar que personas extranjeras puedan tener un control

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 9-10.

<sup>76</sup> En el apartado correspondiente se determina que las concesiones para esta clase de actividades no pueden otorgarse ni transmitirse a personas físicas o morales extranjeras, por lo cual dicha actividad queda (en una interpretación por exclusión de dicha ley) reservadas a empresas mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros.

<sup>77</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Op. cit*; p. 610.

<sup>78</sup> *Ibidem*, pp. 610-611.

sobre las empresas mexicanas en las cuales participan, pues de manera general no se establecen casos que permitan la posibilidad de que puedan ser titulares de la mayoría del capital, salvo los casos de excepción que autorizaba la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras a su criterio, en términos de la reglamentación aplicable. Además, podemos resumir la postura de dicha ley señalando que los extranjeros sólo pueden realizar negocios en México en las actividades y en las proporciones en los que expresamente están autorizados, ya sea por ley o por disposiciones especiales, según lo hemos señalado con anterioridad.

Por otro lado, siendo otra forma de limitar el control de los extranjeros sobre las empresas mexicanas, el Artículo 5 también establece que la participación extranjera en los órganos de administración no puede exceder a la proporción de su participación en el capital<sup>79</sup>. Con ello queda más clara la intención del legislador respecto de evitar la “desmexicanización” de la economía nacional.

Otro aspecto importante de la LPIMRIE es su regulación respecto de la adquisición de intereses en empresas mexicanas por parte de extranjeros. Primeramente, aplica la cláusula calvo en materia de inversión extranjera, al establecer que los extranjeros con participación en empresas mexicanas deberán considerarse como mexicanos respecto de las mismas, y no deberán invocar la protección de sus gobiernos en lo referente a ellas. Dicha disposición – según una interpretación literal, y no de aplicación extensiva – va más allá del alcance de la cláusula calvo contenida en el Artículo 27 Constitucional, fracción I<sup>80</sup>, ya que esta sólo se refiere a los inmuebles adquiridos en la zona restringida. Además, al

---

<sup>79</sup> *Ibidem*, pp. 611-612.

<sup>80</sup> Artículo 27, fracción I, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

establecerse a manera de imposición, no se requiere del consentimiento del extranjero, a pesar de que obligatoriamente debía estar previsto en los estatutos constitutivos de cada sociedad.

Aunque pudiera pensarse que se trata de una “extensión” del alcance del Artículo 27 Constitucional. Sin embargo, pareciera ser más preciso considerar que se trata de la aplicación de la cláusula Calvo a un asunto completamente distinto, por lo que dicha disposición es perfectamente válida. Es decir, al establecerse en una ley reglamentaria, se abre la posibilidad de establecer la forma específica en que han de regularse las inversiones extranjeras, en este caso.

Finalmente, nos resta señalar que aunque de la mera redacción de la LPIMRIE puede pensarse que ésta sólo puede ser utilizada bajo un modelo proteccionista, la realidad nos demostró todo lo contrario. Hemos señalado, por una parte, la posibilidad (bajo la LPIMRIE) de que las disposiciones especiales o reglamentarias autoricen la inversión extranjera en actividades y porcentajes no contemplados en la ley. Además, por otro lado, tomado en consideración lo antes señalado respecto de que el proceso de apertura de la economía mexicana se comenzó a gestar durante la presidencia de Miguel de la Madrid, la historia nos demuestra cómo efectivamente, utilizando la misma Ley de 1973, pero con un nuevo reglamento, se presentó una apertura parcial de nuestra economía.

Arellano García desarrolla interesantemente este tema. Inclusive, nos señala algunas contradicciones entre la LPIMRIE y su Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Mayo de 1989. Entre dichas contradicciones encontramos por ejemplo, contradicciones al artículo 5 de la Ley, autorizándose vía reglamento la suscripción por parte de extranjeros en una proporción superior al 49% y en actividades no contempladas en el listado de dicho artículo; y una contradicción al Artículo 8 de la LPIMRIE – que obliga a los extranjeros a tener autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores cuando adquieran más del 25% del capital social o más del 49% de los activos fijos de una empresa, previa

resolución de la Comisión Nacional de Inversiones extranjeras – al omitir el Artículo 1 del Reglamento la resolución de la Comisión, por mencionar algunos ejemplos<sup>81</sup>.

De tal forma, se denota cómo la misma ley propició – al permitir que existan disposiciones reglamentarias en su contravención – el cambio gradual de la política económica, desde el punto de vista legislativo. Cabe mencionar que dicho giro tomado en materia económica fue influenciado en gran medida por la entrada de México al GATT, según se explicó anteriormente en el presente capítulo. Los ejemplos anteriores no son los únicos, pero sí nos son útiles para evidenciar tal situación.

### **2.2.b. La Ley de Inversión Extranjera de 1993.**

El paso final en el proceso de apertura comercial de México, según ya fue señalado, fue la celebración y entrada en vigor del TLCAN. El ex presidente Carlos Salinas no solamente alcanzó un logro tan importante como la negociación y celebración del TLCAN, sino que – siendo congruente con el modelo económico que proponía<sup>82</sup> - tuvo la visión suficiente para encauzar las reformas necesarias para que el libre comercio fuera efectivamente posible.

La legislación en materia de inversión extranjera no fue la excepción, y de tal forma, el día 27 de diciembre de 1993 – cinco días antes de la entrada en vigor del TLCAN – se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Inversión Extranjera (“LIE”)<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Op. cit*; pp. 641-645.

<sup>82</sup> Según Luis Malpica de la Madrid: “El modelo salinista concibió a un México: 1) unido y soberano; 2) democrático y federal; 3) justo y 4) económicamente viable y exportador. La concreción del modelo salinista de desarrollo se encontraba, pues, en un modelo basado en las exportaciones, apoyado en la inversión privada, en las exportaciones no petroleras, en la inversión pública en infraestructura y en una expansión del mercado interno.” MALPICA DE LA MADRID, Luis. *Op. cit*; p. 317. Es decir, Salinas proponía un modelo económico de libre mercado, basado en la libre competencia, que redundara en beneficios para los productores internos. A pesar de ello, no quedó clara desde un inicio dicha postura, pues no quedaba tan clara en su Plan Nacional de Desarrollo. Inclusive, no fue sino hasta su segundo informe de gobierno, en 1990, cuando reveló que se encontraba en la etapa de análisis previo para iniciar negociaciones formales relativas a lo que después conoceríamos como TLCAN.

<sup>83</sup> Desde su fecha de publicación, la Ley de Inversión Extranjera ha sido sujeta a algunas reformas. Para efectos prácticos, nos basaremos en su contenido actual en el análisis de la misma.

La política económica de Salinas se ve claramente reflejada en los objetivos de la ley, según fueron fijados en la exposición de motivos, ya que se estableció claramente que el propósito de la LIE es el de “establecer un nuevo marco normativo que (...) promueva la competitividad del país, brinde certidumbre jurídica a la inversión extranjera en México y establezca reglas claras para canalizar el capital internacional a las actividades productivas”<sup>84</sup>.

Al igual que la antigua LPIMRIE, la actual Ley de Inversión Extranjera señala las actividades reservadas exclusivamente para el Estado, aquellas reservadas para los nacionales mexicanos y, por último, las actividades donde los extranjeros tienen restricciones al participar en ellas, según lo establecen sus siguientes numerales:

“Artículo 5.- Están reservadas de manera exclusiva al Estado las funciones que determinen las leyes en las siguientes áreas estratégicas:

I.- Petróleo y demás hidrocarburos;

II.- Petroquímica básica;

III.- Electricidad;

IV.- Generación de energía nuclear;

V.- Minerales radioactivos;

VII.- Telégrafos;

VIII.- Radiotelegrafía;

IX.- Correos;

XI.- Emisión de billetes;

XII.- Acuñación de moneda;

XIII.- Control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos; y

XIV.- Las demás que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables”.

“Artículo 6.- Las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación, están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros:

I.- Transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, sin incluir los servicios de mensajería y paquetería;

II.- Comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo;

III.- Servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos de televisión por cable;

IV.- Uniones de crédito;

V.- Instituciones de banca de desarrollo, en los términos de la ley de la materia; y

VI.- La prestación de los servicios profesionales y técnicos que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables...”

---

<sup>84</sup> MALPICA DE LA MADRID, Luis. *Op. cit.*; p. 397.

“Artículo 7.- En las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación la inversión extranjera podrá participar en los porcentajes siguientes:

I.- Hasta el 10% en:

Sociedades cooperativas de producción;

II.- Hasta el 25% en:

a) Transporte aéreo nacional;

b) Transporte en aerotaxi; y

c) Transporte aéreo especializado;

III.- Hasta el 49% en: (...)

e) Instituciones de seguros;

f) Instituciones de fianzas;

g) Casas de cambio;

h) Almacenes generales de depósito;

i) Arrendadoras financieras;

j) Empresas de factoraje financiero;

k) Sociedades financieras de objeto limitado;

l) Sociedades a las que se refiere el artículo 12 bis de la Ley del Mercado de Valores; (...)

o) Administradoras de fondos para el retiro;

p) Fabricación y comercialización de explosivos, armas de fuego, cartuchos, municiones y fuegos artificiales, sin incluir la adquisición y utilización de explosivos para actividades industriales y extractivas, ni la elaboración de mezclas explosivas para el consumo de dichas actividades;

q) Impresión y publicación de periódicos para circulación exclusiva en territorio nacional;

r) Acciones serie “T” de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales;

s) Pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, sin incluir acuicultura;

t) Administración portuaria integral;

u) Servicios portuarios de pilotaje a las embarcaciones para realizar operaciones de navegación interior en los términos de la Ley de la materia;

v) Sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje, con excepción de cruceros turísticos y la explotación de dragas y artefactos navales para la construcción, conservación y operación portuaria;

w) Suministro de combustibles y lubricantes para embarcaciones y aeronaves y equipo ferroviario, y

x) Sociedades concesionarias en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones...”

Como podemos observar, la diferencia más importante entre la antigua LPIMRIE y la LIE es la manera en que tratan a la inversión extranjera, de manera general. Por una parte, mientras que de acuerdo con la primera, en principio, sólo pueden invertir los extranjeros en aquellas áreas que le son permitidas; por otro lado nos encontramos que, según la LIE, la lógica es a la inversa. De acuerdo con nuestra actual legislación en materia de inversión extranjera, puede haber capitales extranjeros en la medida en que la Ley no lo prohíba o no establezca una

limitación para la misma<sup>85</sup>. De ahí deriva, en el ámbito legislativo, el reflejo de un sistema económico mucho más abierto que el anterior.

Congruentemente, en principio, la LIE no establece límites ni restricciones para la participación de extranjeros en órganos de administración de sociedades, ni para la adquisición de los activos fijos de la sociedad.

La LIE, en sus términos actuales, establece un régimen favorecedor para el libre mercado, y ha permitido una mejor aplicación de los Acuerdos de Libre Comercio que México tiene celebrados, en una mayor gama de áreas del comercio e industria. Sin esta Ley, no sería la aplicación de tratados como el TLCAN o el Acuerdo Global celebrado con la Unión Europea.

### **3. MÉXICO Y LA UE: EVOLUCIÓN AL ACUERDO GLOBAL.**

Hasta ahora hemos revisado los antecedentes que explican el desarrollo de apertura tanto de la UE, como de México. El caso de la apertura comercial mexicano se trata de un proceso mucho menos complejo que el de integración de la UE, puesto que es un proceso mucho más reciente que no ha tenido tantos cambios ni factores externos que lo influyan – en comparación del último.

Naturalmente se ha puesto un mayor énfasis a la manera en que el entorno económico mundial ha afectado la postura mexicana frente al comercio internacional. Ello no quiere decir que los factores políticos – internos o externos – no hayan influido. Simplemente, a factores políticos de la integración y consolidación de la UE se les dio mayor relevancia, puesto que en este nivel es en el que ha madurado la idea de una Europa unida – que pasó de una unión meramente económica – aunque con instituciones comunes, a diferencia de los

---

<sup>85</sup> El tercer párrafo del Artículo 4 de la LIE, establece como regla para el cómputo de la inversión extranjera que “Para efectos de determinar el porcentaje de inversión extranjera en las actividades económicas sujetas a límites máximos de participación, no se computará la inversión extranjera que, de manera indirecta, sea realizada en dichas actividades a través de sociedades mexicanas con mayoría de capital mexicano, siempre que estas últimas no se encuentren controladas por la inversión extranjera”.

tratados de libre comercio como el TLCAN, a una unión de carácter político, económico y social.

Las relaciones (tanto políticas como económicas) entre la UE están impregnadas en nuestra historia, y han sido objeto de constante evolución. Como sintetiza Rodolfo Cruz Miramontes, no se trata de un fenómeno reciente, ni se limita a nuestra relación virreinal con España...

“Históricamente, nuestra comunicación con Europa es Antigua. Nuestra vida como nación está ligada no sólo con España, sino con otros países europeos precisamente por este vínculo y otros diversos”.

“Así, resulta que Austria y la Bélgica flamenca cuentan con páginas de su pasado unidas a nuestra historia, cuando Carlos V gobernaba como soberano al Imperio de los Habsburgo”.

“Curiosamente, con Austria y Bélgica se volverían a establecer relaciones comunes a mediados del siglo XIX con otro emperador: Maximiliano, de la misma familia real”.<sup>86</sup>

Como se puede observar, las relaciones entre México y la UE son mucho más añejas, y de mayor amplitud de lo que se podría pensar. Estos vínculos comunes entre Europa y México son expresamente reconocidos en el preámbulo del Acuerdo de Asociación Económica, y Concertación Política y Cooperación entre la CE y México (“Acuerdo Global”)<sup>87</sup>, al considerar expresamente “...su herencia cultural común y los fuertes vínculos históricos, políticos y económicos que los unen”.

Naturalmente, el Acuerdo Global es consecuencia natural de estos vínculos comunes, tal como se reconoce en su propio texto. Sin embargo, dicho tratado deviene de dos documentos que figuran como sus antecedentes más próximos, a decir:

---

<sup>86</sup> CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. *Op. cit.*; p. 153

<sup>87</sup> El Acuerdo de Asociación Económica, y Concertación Política y Cooperación entre la CE y México es comúnmente referido como el “Acuerdo Global”, debido a que (según se explica más adelante) deja sin efectos y substituye los Acuerdos Marco de Cooperación de 1975 y 1991, así como el Acuerdo Interino sobre Comercio Exterior y cuestiones relacionadas entre México y la CE.

- a) El Acuerdo Marco de Cooperación entre México y la Comunidad Europea (1975)<sup>88</sup>; y
- b) El Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos (1991).

No vale a pena entrar al análisis de dichos instrumentos, toda vez que el Acuerdo Marco de Cooperación de 1975 es substituido por el de 1991, que a su vez queda sin efectos con la entrada en vigor del Acuerdo Global.

De tal manera, el 8 de Diciembre de 1997, se celebran dos Acuerdos que sientan las bases para el libre comercio, el diálogo político y la cooperación entre la UE y México: El Acuerdo Interino de Comercio Exterior y Temas Relacionados (“Acuerdo Interino”) y el Acuerdo de Asociación Económica, y Concertación Política y Cooperación (“Acuerdo Global”).

Parecería confuso denominar “Acuerdo Interino” a un instrumento que fue firmado al mismo tiempo que el “Acuerdo Global”; sin embargo, ello se debe a la diferencia entre las fechas de entrada en vigor de ambos acuerdos. El Primero de ellos entró en vigor el 1 de Septiembre de 1998, en tanto el Acuerdo Global, comenzó a surtir efectos el 1 de Octubre de 2000<sup>89</sup>. De dicha diferencia de las fechas de entrada en vigor entre ambos instrumentos se debe a que el Acuerdo Interino regularía la relación comercial entre México y la CE, hasta en tanto entrara en vigor el Acuerdo Global<sup>90</sup>.

Una vez revisados los antecedentes anteriores, y el origen del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad

---

<sup>88</sup> En realidad, el Acuerdo Marco de Cooperación de 1975 no tuvo una verdadera eficacia práctica; por una parte, debida a la postura proteccionista del Gobierno Mexicano anterior a 1980 y, en segundo término, por la falta de interés de la Comunidad Europea respecto al mercado latinoamericano, sobre todo anterior a la adhesión de Portugal y España a la Comunidad en 1986. Vid. RAMÍREZ ROBLES, Edna del Carmen. *Solución de Controversias en los acuerdos celebrados entre México y la Comunidad Europea*. 1ª ed; Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2003, p. 85.

<sup>89</sup> El Acuerdo Global fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de Junio de 2000.

<sup>90</sup> Al respecto, el Artículo 60 del Acuerdo Global, en su apartado 5, dispone: “En el momento de la entrada en vigor del presente Acuerdo toda decisión adoptada por el Consejo Conjunto establecido en el Acuerdo Interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre la Comunidad Europea y México, firmado el 8 de diciembre de 1997, deberá ser considerada como adoptada por el Consejo Conjunto establecido en el Artículo 45”.

Europea y México, procederemos a enfocarnos al tema de la investigación, iniciando un una breve explicación de los alcances del Acuerdo Global y, en especial, de las atribuciones del Consejo Conjunto.

## CAPÍTULO II

### *EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO MEXICANO*

#### 1. TEORÍAS SOBRE LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO INTERNO DE LOS ESTADOS.

No pocos doctrinistas abordan el tema de la relación que existe entre las normas de derecho internacional y las normas domésticas de cada Estado. Sin un análisis suficientemente profundo, podría parecer un tema irrelevante, toda vez que puede suponerse – tomando como punto de referencia los tratados internacionales como principal fuente de derecho internacional – que las normas de derecho internacional son válidas dentro de cada Estado por la misma libertad de sujetarse a dichas normas, como consecuencia natural de la aplicación de los principios *pacta sunt servanda* (lo pactado debe servirse) y *ex consensu advenit vinculum* (del consentimiento surge el vínculo), consagrados en el Artículo 26 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados y en su Parte V, Sección Segunda, respectivamente.

Sin embargo, utilizando una técnica estricta, lo que determina la relación jurídica entre las normas internacionales y las disposiciones domésticas, es la misma legislación interna de cada Estado en concreto. Las leyes domésticas – las de rango constitucional generalmente, como es el caso de México–, son las que determinan el grado de incorporación de la normatividad internacional en el derecho interno de cada Estado. Es decir, cada Estado regula de una forma distinta la relación entre el derecho internacional y su propio derecho, misma que puede realizarse a partir de tres posturas distintas: la monista, la dualista y la conciliadora.

Previo a determinar cuál es la postura del sistema jurídico mexicano respecto de su relación con las normas de derecho internacional, es necesario analizar las tres teorías principales sobre el tema.

## 1.1. La Teoría Monista.

Aunque existen otras opiniones, comúnmente se le atribuye a Hans Kelsen la teoría del monismo jurídico<sup>91</sup>, pues se dice que esta teoría es “la consecuencia lógica de su ‘sistema piramidal de normas’ que, al partir de la ‘norma originaria’ como base de todo el Derecho, nos lleva necesariamente a afirmar la unidad del sistema de Derecho”<sup>92</sup>.

De lo anterior deriva que, según la teoría monista, el derecho internacional y el derecho interno de los Estados sean vistos como parte de un todo, es decir, de un solo sistema jurídico. Consecuentemente, a la luz del monismo, “el conflicto surgido en una norma internacional y otra estatal es simplemente una norma jerárquicamente superior y otra de jerarquía inferior”<sup>93</sup>.

El ejemplo perfecto de una aplicación práctica de la teoría monista es la relación entre las legislaciones de cada uno de los países miembros de la UE y las normas comunitarias. En virtud del “principio de supremacía” del derecho comunitario, cualquier disposición de carácter general contemplada en la legislación comunitaria o en algún tratado en el que la UE sea parte, debe prevalecer sobre las legislaciones de los Estados miembros de la UE en caso de que se encuentren en conflicto<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> Es conveniente señalar que no todos coinciden en que el monismo jurídico sea creación de Kelsen. Hay quienes consideran, por ejemplo, que la teoría monista fue originada por J.J. Moser, a partir de la visión Hegeliana del Estado. Vid. CASSESE, Antonio. *International Law*. 1<sup>st</sup> ed; Oxford University Press. New York: 2001, p. 162.

<sup>92</sup> SEARA VÁZQUEZ, Modesto. *Derecho Internacional Público*. 19<sup>a</sup> ed; México, 2001, p. 42.

<sup>93</sup> ORTIZ AHLF, Loretta. *Derecho Internacional Público*. 2<sup>a</sup> ed; Oxford University Press, México, 2000, p. 6.

<sup>94</sup> El Artículo 189 del Tratado de Roma (Tratado que establece la Comunidad Europea) establece que los Reglamentos y Directivas comunitarias son obligatorias y directamente aplicables en todos los Estados Miembros (de la UE). Sin embargo, dicha disposición no establece qué ordenamiento es jerárquicamente superior en caso de conflicto, el de orden local o el de orden comunitario. Según Stephen Weatherill “*Nowhere in the Treaty is it possible to find an explicit commitment to the idea that Community law shall be supreme(...)*”, por lo cual dicho autor sostiene que es la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas quien dedujo la existencia del mencionado principio de supremacía. Especialmente se remite a las resoluciones de dicha Corte en los siguientes casos: *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585, *Amministrazione delle Finanze v. Simmenthal* [1978] ECR 629, y *Comisión v. Francia* [1974] ECR 359. Vid. WEATHERILL, Stephen. *Cases & Materials on EC Law*. Second Edition, Blackstone Press Ltd., London, 1994, pp. 51-55. Ver Además el Caso 120/78 *Rewe Zentrale v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)* [1979] ECR 649, [1979] 3 CMLR 665.

A su vez, dentro de esta teoría encontramos dos corrientes: por un lado, las que señalan que dentro de esta jerarquía de leyes el derecho internacional es jerárquicamente superior al derecho doméstico; y por otra parte, la que considera lo opuesto, es decir, que el derecho interno de los Estados debe prevalecer sobre el derecho internacional. Se dice que la doctrina dominante opta por considerar al derecho internacional jerárquicamente superior al derecho doméstico<sup>95</sup>. No obstante, para efectos de nuestro estudio es irrelevante cuál de las dos anteriores posturas se tome.

## 1.2. La Teoría Dualista.

Lógicamente, la teoría dualista de la relación entre el derecho internacional y el derecho interno de los Estados, surge como antítesis natural al monismo jurídico. Para definirla, la maestra Loretta Ortiz señala que:

“La teoría del dualismo jurídico en su forma pura, representada principalmente por Triepel y Anzilotti, establece que el DIP [Derecho Internacional Público] y el derecho interno de los Estados son dos órdenes jurídicos completamente distintos e independientes. Se diferencian tanto por sus fuentes como por sus ámbitos de validez no coincidentes, dando como resultado que entre ambos ordenamientos no puede llegar a existir conflicto alguno”<sup>96</sup>.

Si bien es razonable pensar que el derecho internacional y el derecho interno de cada Estado son sistemas jurídicos completamente distintos, es un tanto irreal pensar que no puede haber conflicto entre ellos. La teoría dualista parte de la base de que el derecho internacional regula sólo relaciones ajenas al ámbito de aplicación de las normas estatales, mientras que el derecho doméstico se constriñe solamente a regular la vida interna del Estado.

Sin embargo, existen normas internacionales que, por su naturaleza, para ser observadas se aplican a personas que viven o se encuentran dentro del territorio de un Estado, y que la forma en que este último puede actuar sobre

---

<sup>95</sup> Cfr. CASSESE, Antonio. *Op. cit.*; p. 162; et ORTIZ AHLF, Loretta. *Op. cit.*; p. 6

<sup>96</sup> *Idem.*

aquellas. Tal es el caso de normas en materia de derechos humanos, convenciones de homologación de normas o documentos, normas de carácter comercial común, etc.

### **1.3. Las Teorías Conciliadoras o Coordinadoras.**

Aunque en la mayoría de los tratados de Derecho Internacional sólo se hace referencia a las tesis monistas y a las dualistas sobre la relación entre derecho interno de los Estados y el Derecho Internacional, hay quienes optan por una tercera corriente: las tesis conciliadoras o coordinadoras.

La maestra Ortiz Ahlf señala que dichas tesis “parten, al igual que las monistas, de la unificación de las distintas ramas jurídicas en un solo sistema, pero se diferencian en que las relaciones entre ambas son de coordinación y no de subordinación. Entre los Autores que siguen esta corriente destacan Miaja de Muela, Truyol, Luna y Verdross<sup>97</sup>.

## **2. LA SUPREMACÍA DE LAS NORMAS INTERNACIONALES SEGÚN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONVENCIÓN DE VIENA DE 1969.**

Una aclaración importante es señalar que aparentemente ninguna disposición de carácter internacional aplica directamente el monismo o el dualismo jurídico ya que, como lo hemos mencionado anteriormente, la postura ha de tomarla cada sistema jurídico nacional en concreto. Sin embargo, independientemente de la postura que tome cada Estado respecto de la relación de su derecho doméstico con las normas de derecho internacional, la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados otorga una supremacía casi absoluta a las normas de derecho internacional que emanan de los tratados internacionales<sup>98</sup>, sobre las disposiciones de carácter interno.

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>98</sup> Según el Artículo 1 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, “Se entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados, y regido por el derecho internacional, ya conste en un

No obstante existen otras fuentes de derecho internacional<sup>99</sup>, nos referimos únicamente a los tratados por ser, a decir de Antonio Remiro Brotóns, “La fuente por excelencia de derechos y obligaciones internacionales, amén de excelente coadyuvante en la formación de normas generales”<sup>100</sup>. Además, por ser las obligaciones derivadas de un tratado internacional objeto de la presente investigación.

En el orden internacional, el Artículo 27 de la Convención de Viena de 1969, dado su carácter de instrumento vinculante para sus Estados parte, impone la supremacía del derecho internacional sobre el derecho nacional – por lo menos en cuanto a la normatividad que emana de los tratados. Lo anterior se deduce de que dicho artículo establece que “una parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

De conformidad con tal disposición, resulta que (al menos para efectos del ámbito internacional) un tratado tiene una supremacía casi absoluta respecto de las legislaciones nacionales. La única salvedad que establece el ordenamiento internacional, según el Artículo 46<sup>101</sup> de la mencionada Convención, es que un

---

*instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”. Al respecto, el Diccionario Jurídico Mexicano, precisa que “la (anterior) definición se elaboró para efectos de la Convención de Viena, lo que quiere decir que pueden existir otro tipo de acuerdos que, sin quedar cubiertos por la definición, se consideran tratados internacionales(...) Asimismo, la definición establece que el tratado debe celebrarse por escrito, mas este requisito es igualmente para efectos de la Convención, ya que nada impediría que, con los avances tecnológicos, un acuerdo entre Estados pudiera contenerse en una forma distinta (...) sin que afectara el carácter de tratado de ese acuerdo. Lo importante es la manifestación de la voluntad de los Estados”. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. UNAM-Porrúa, México, 2001, p. 3754.*

<sup>99</sup> Sin perjuicio de lo señalado por la doctrina, en el Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, encontramos una disposición de carácter general y obligatoria que hace referencia expresa a cuáles se han de considerar como fuentes del derecho internacional. Dicho numeral establece que “La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

- a) Las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
  - b) La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
  - c) Los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
  - d) Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59”.
- La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio ex aequo et bono, si las partes así lo convinieren”.*

<sup>100</sup> BROTONS, Antonio Remiro. *Derecho Internacional*. 1ª ed; McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 181.

<sup>101</sup> Artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. *Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados*. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

Estado que haya celebrado o se haya adherido a un tratado, sólo se verá justificado para incumplirlo cuando, el procedimiento previsto en la ley nacional para emitir el consentimiento de vincularse en un tratado se vea afectado de nulidad conforme a la legislación interna.

Otra alternativa para que un Estado celebre un tratado sin ver afectada la validez de su derecho interno, en aquellos casos en que alguna de sus normas sea jerárquicamente superior a los tratados celebrados por éste según su derecho interno (como en el caso del derecho Mexicano y su jerarquía constitucional), es el establecimiento de una reserva. De acuerdo con el Artículo 21 de la Convención de Viena de 1969, la reserva de hecha por un Estado sobre algún apartado o disposición específica de un tratado modifica los efectos que tendrán estas sobre el Estado autor de la Reserva. En términos generales, salvo los casos de objeción por otro parte de otro Estado<sup>102</sup>, el Artículo 19 de la Convención de Viena de 1969 establece la manera en que se pueden formular las reservas al disponer que:

“Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:

- a) que la reserva este prohibida por el tratado;
- b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o

---

2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

<sup>102</sup> Artículo 20 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. *Aceptación de las reservas y objeción a las reservas.*

1. Una reserva expresamente autorizada por el tratado no exigirá la aceptación ulterior de los demás Estados contratantes, a menos que el tratado así lo disponga.

2. Cuando del numero reducido de Estados negociadores y del objeto y del fin del tratado se desprenda que la aplicación del tratado en su integridad entre todas las partes es condición esencial del consentimiento de cada una de ellas en obligarse por el tratado, una reserva exigirá la aceptación de todas las partes.

3. Cuando el tratado sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a menos que en el se disponga otra cosa, una reserva exigirá la aceptación del órgano competente de esa organización

4. En los casos no previstos en los párrafos precedentes y a menos que el tratado disponga otra cosa:

a) la aceptación de una reserva por otro Estado contratante constituirá al Estado autor de la reserva en parte en el tratado en relación con ese Estado si el tratado ya esta en vigor o cuando entre en vigor para esos Estados:

b) la objeción hecha por otro Estado contratante a una reserva no impedirá la entrada en vigor del tratado entre el Estado que haya hecho la objeción y el Estado autor de la reserva, a menos que el Estado autor de la objeción manifieste inequívocamente la intención contraria;

c) un acto por el que un Estado manifieste su consentimiento en obligarse por un tratado y que contenga una reserva surtirá efecto en cuanto acepte la reserva al menos otro Estado contratante.

5. Para los efectos de los párrafos 2 y 4, y a menos que el tratado disponga otra cosa, se considerara que una reserva ha sido aceptada por un Estado cuando este no ha formulado ninguna objeción a la reserva dentro de los doce meses siguientes a la fecha en que hayan recibido la notificación de la reserva o en la fecha en que haya manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado si esta ultima es posterior.

c) que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado”.

De tal forma, si un Estado considera que su vinculación con otros Estados, en virtud de lo dispuesto en un tratado que pretende celebrar, se puede ver afectada por la afectada por la incapacidad de su aplicación acorde a alguna norma doméstica jerárquicamente superior acorde a su derecho interno, dicho Estado puede establecer una reserva de ser posible según los términos anteriormente descritos. En esta situación se aseguraría tanto la observancia del derecho doméstico, como la las obligaciones internacionales contenidas en los tratados celebrados por el Estado, de conformidad con el ordenamiento constitucional correspondiente y la Convención de Viena de 1969, respectivamente.

No obstante lo anterior, como lo hemos adelantado anteriormente, en la práctica corresponde a la postura que tome el derecho doméstico de cada Estado en particular, dar una verdadera e íntegra aplicación a la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno.

### **3. LA POSTURA DEL DERECHO MEXICANO FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL.**

#### **3.1. Los Tratados Internacionales como Fuente de Derecho en México.**

El derecho mexicano, a través de su ley fundamental, reconoce la validez de la normatividad internacional contraída por su voluntaria incorporación a un tratado. El derecho internacional es incorporado en nuestro sistema jurídico, principalmente mediante el reconocimiento de los tratados internacionales como ley suprema de toda la Unión que hace el Artículo 133 de nuestra Carta Magna, mismo que a la letra establece:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y **todos los Tratados Internacionales** que estén de acuerdo con la misma, celebrados por

el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión(...)<sup>103</sup>

Evidentemente, si nuestra constitución, que es fuente primigenia de toda la normatividad nacional que ha de regir en México, hace el reconocimiento expreso de la obligatoriedad de los tratados, incorporándolos como parte de la legislación nacional, los tratados son fuente de derecho en nuestro país.

Por otro lado, utilizando un argumento cíclico, si el Artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (que es obligatorio según se deriva del mismo Artículo 133 Constitucional), establece la obligación de observar lo dispuesto en los tratados celebrados válidamente por un Estado (incluyendo México); como consecuencia lógica, es obligación del Estado Mexicano cumplir con los tratados internacionales celebrados por éste, toda vez que, al ser elevado a rango de Ley Suprema, la Convención de Viena de 1969 impone tal obligación de manera general dentro de nuestro territorio.

Por cualquiera de las dos vías antes expuestas, se puede llegar fácilmente a la conclusión de que los Tratados Internacionales no solo establecen obligaciones a México frente a contratantes extranjeros, sino que además establece un marco jurídico general obligatorio en todo el territorio nacional, por ser una fuente perfectamente válida de derecho dentro del sistema jurídico mexicano.

### **3.2. La Jerarquía de Leyes en México.**

El estudio de la jerarquía de leyes en México nos ayuda a dilucidar la postura que toma el derecho mexicano respecto de su relación con el derecho internacional. Al incorporar nuestra Constitución los tratados internacionales al sistema jurídico mexicano, podría aparentemente suponerse que nuestra constitución toma la

---

<sup>103</sup> Esta disposición es congruente con lo establecido en la fracción X del Artículo 89 Constitucional, mismo que faculta al Presidente de la República para “*dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado...*”; así como con su Artículo 76, en su fracción I, que otorga facultades al Senado para “*Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal...*”

postura del monismo. Sin embargo, se trata de un monismo no absoluto en la práctica.

En todo sistema constitucional, la constitución tiene una importancia esencial, ya que es de ella de donde emana la validez de cualquier otro ordenamiento jurídico que ha de regir en un Estado. De tal forma, es lógico pensar que el carácter constituyente de la Ley Fundamental la hace suprema respecto del resto de las normas del sistema jurídico que inició<sup>104</sup>.

Según Arteaga Nava, la naturaleza suprema de la Constitución “niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior y, en cambio, requiere que todo lo sea inferior”<sup>105</sup>. No cabe duda de que por la misma naturaleza de la Constitución, ésta es superior a cualesquier otras disposiciones, tal como es el caso de los tratados. De ahí que, dentro de la teoría monista, en México se considere al derecho nacional de rango constitucional como superior a la normatividad internacional.

Sin embargo, dentro del mismo monismo aparente adoptado por nuestra constitución, existen casos en los que el derecho internacional emanado de los tratados es superior a nuestro derecho doméstico, y debe prevalecer sobre éste – como es el caso de las leyes federales y estatales –; mientras que por otro lado puede suceder lo inverso cuando se habla de la supremacía de la constitución sobre los tratados internacionales. El hecho de que México adopte las dos posturas del monismo en su sistema jurídico, se deduce de la interpretación que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la jerarquía de leyes en México.

---

<sup>104</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. 5ª ed; Porrúa, México, 2000, p. 190.

<sup>105</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional, Volumen 1*. 2ª ed; Oxford University Press, México, 1999, p. 15.

En Noviembre de 1999, el Pleno de nuestra Suprema Corte de Justicia<sup>106</sup> emitió una tesis jurisprudencial, mediante la cual realizó la siguiente interpretación respecto del Artículo 133 Constitucional:

Novena Epoca  
 Instancia: Pleno  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 Tomo: X, Noviembre de 1999  
 Tesis: P. LXXVII/99  
 Página: 46

**TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial

<sup>106</sup> Rubro: *Tratados Internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal.* Novena Epoca. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Noviembre 1999 Tesis: P, LXXVII/99 Página: 46 Materia: Constitucional Tesis aislada.

de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

**Nota:** Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."<sup>107</sup>

De dicha tesis jurisprudencial, se desprende la determinación por parte de la Suprema Corte de Justicia de establecer la siguiente jerarquía de leyes en nuestro país, de mayor a menor grado: la Constitución en un primer plano, los Tratados Internacionales en un segundo término, y en un tercer nivel las leyes federales y locales, en un mismo nivel dada la distribución competencial del Artículo 124 Constitucional. Es decir, dicha tesis deja en claro que los tratados internacionales se encuentran por encima de las leyes federales y locales, y en un segundo plano respecto de la Constitución.

---

<sup>107</sup> Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Parte : 60, Diciembre de 1992

Tesis: P. C/92

Página: 27

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.

Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diecisiete de noviembre en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número C/92, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte. México, Distrito Federal, a dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

Aunque por la incorporación de los tratados internacionales al sistema jurídico mexicano que hace la Ley Fundamental se derive que tenemos un sistema monista, en la práctica, no se presenta esto por completo. Si el monismo ve al conflicto de una disposición de carácter interno con una norma internacional como un mero conflicto de leyes en un nivel de jerarquía diferente, ello nos llevaría a que invariablemente se aplicaría una norma u otra (la que fuera superior) sin mayor problema.

Sin embargo, debido a la oposición entre la supremacía constitucional establecida en el Artículo 133 de nuestra Carta Magna, y la supremacía de los tratados internacionales establecida en el Artículo 27 de la Convención de Viena de 1969, pudiera presentarse el caso en que la aplicación o contravención de una norma sea considerada válida a la luz la Constitución, pero ilegal conforme a la Convención de Viena de 1969, o viceversa. En tal caso, por mencionar un ejemplo y adelantándonos a futuras conclusiones, México podría no aplicar una disposición de un tratado por tildarla de inconstitucional (probablemente por resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante una acción de inconstitucionalidad)<sup>108</sup>, y a la vez recaería en responsabilidad internacional.

Es así como vemos que en un aparente sistema monista, dentro de un mismo caso pueden coexistir consecuencias jurídicas diversas, según la normatividad concreta que se aplique. En virtud de ello, nos quedaremos con la idea de que México cuenta con un sistema jurídico “semi-monista”, por denominarlo de alguna manera.

---

<sup>108</sup> En el capítulo IV se analizará con detalle cada uno de los mecanismos que nuestra Constitución prevé para declarar la inconstitucionalidad de un acto, es decir: juicio de amparo, acción de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

### **CAPÍTULO III**

#### *EL ACUERDO GLOBAL Y SU CONSEJO CONJUNTO*

Existen diversas posturas y opiniones en los distintos sectores de nuestra sociedad sobre la conveniencia o las desventajas que el libre comercio ha provocado en nuestra nación. Por un lado existe una postura liberal, que defiende a la apertura comercial, como un camino útil para lograr el desarrollo económico que, en muchos aspectos, tiene razón al reconocer el crecimiento económico del país. Pero a la vez, encontramos a los defensores de la soberanía nacional y quienes objetan ante el libre comercio por el acelerado crecimiento de la desigualdad social en nuestro país, y la desventaja ante la que se encuentran algunos sectores desprotegidos por la imposibilidad y carencia de medios para incursionar en una libre competencia que les permita alcanzar los beneficios del libre comercio.

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la UE (“Acuerdo Global”) no es la excepción, ya que no se encuentra al margen de esta discusión. Las posturas divergentes, entre las ventajas y desventajas de la apertura comercial, continúan manifestándose ante la celebración del Acuerdo Global, quizá con una mayor preocupación (en quienes están inconformes con el Acuerdo Global) por tratarse no sólo de un comercio, sino con alcances mucho mayores (en ámbitos político y sociales).

Pocos juristas han abordado a fondo el tema del Acuerdo Global, siendo así reducido el número de tratados especializados en su análisis. Aunque son pocos, la mayoría de quienes han tratado el tema, se limitan a criticar los efectos actuales y potenciales del Acuerdo Global, tomando una postura ya sea optimista o pesimista, sobre todo comparando este instrumento con el TLCAN. La mayoría de los trabajos que analizan al Acuerdo Global son realizados en dos vertientes principales: aquellos que lo critican de manera muy general, sin explicar su

contenido; o bien, aquellos que abordan temas demasiado específicos contemplados en el Acuerdo Global, prescindiendo de un análisis general.

Es por ello que, no obstante ser la presente una investigación sobre un tema particular del Acuerdo Global, en el presente capítulo se trata de explicar de manera general el contenido y efectos del mismo, así y el funcionamiento de la forma en que han de cumplirse las obligaciones derivadas del mismo. En opinión del autor, la visión general del Acuerdo Global que pretende proporcionarse es necesaria para entender la problemática específica que se aborda.

Cabe la aclaración de que, dado que la presente investigación es de carácter estrictamente jurídico, no se pretenden analizar las ventajas o desventajas políticas sociales o económicas que el Acuerdo Global trae consigo. Consecuentemente, se busca analizar exclusivamente una problemática de técnica jurídica, dígase: el análisis de las atribuciones del Consejo Conjunto<sup>109</sup> previsto en el Acuerdo Global, y la situación jurídica en la que México se vería envuelto en caso de que en sus decisiones – de carácter vinculante, según el mismo Acuerdo Global – se disponga algo en contrario respecto de lo regulado por nuestra Constitución; para lo cual, tendrá que analizarse además si existen los mecanismos procesales idóneos en nuestro sistema jurídico, para declarar tales decisiones como inconstitucionales.

## **1. NATURALEZA Y ALCANCES GENERALES DEL ACUERDO GLOBAL.**

Para poder realizar un análisis coherente de la naturaleza y efectos de las decisiones del Consejo Conjunto previsto en el Acuerdo Global, por diversas razones, es necesario entender la estructura y alcances de dicho Acuerdo Global, sobre los cuales – debido a la carencia de difusión, análisis y búsqueda de

---

<sup>109</sup> El Consejo Conjunto forma parte del marco institucional creado por el Acuerdo Global, según sus Artículos 45 a 47. Aunque en el apartado III.II del presente capítulo se describe con mayor detalle la naturaleza, estructura y funciones del Consejo Conjunto, para fines de comprensión conviene señalar que dicho Consejo es un órgano encargado de la aplicación específica del Acuerdo Global, integrado por un representante del Ejecutivo Mexicano, uno del Consejo de la Unión Europea y otro de la Comisión Europea.

información suficiente, sobre todo en el grueso de la población de nuestro país – se tiene comúnmente una visión reducida a aspectos económicos, y a la mera liberalización del comercio de bienes y servicios. Nada más distante a la realidad que lo anterior. Como de su mismo nombre deriva, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Comunidad Europea (erróneamente denominado en algunos medios como Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea), tiene – al menos potencialmente – alcances y efectos prácticos mucho más amplios.

Desafortunadamente, tal desconocimiento no se limita al general de la sociedad, sino que se extiende a algunos juristas mexicanos, e inclusive, a quienes participaron en el proceso de aprobación. En dicho sentido, Echeverría Ruíz comenta:

“Este acuerdo [global, celebrado entre México y la Unión Europea], desde luego, cubrió para su aprobación el procedimiento constitucional de su discusión y sanción por el Senado, y fue aprobado por una gran mayoría<sup>110</sup>. Esto mismo no deja de ser preocupante si se compara con la falta total de conocimiento o, en todo caso, el conocimiento generalmente brumoso que los mexicanos tenemos sobre el que se anuncia como Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea<sup>111</sup>.”

El mismo Acuerdo Global, al referirse a su naturaleza y ámbito de aplicación, señala que “...el Acuerdo institucionalizará el diálogo político, fortalecerá las relaciones comerciales y económicas a través de la liberalización del comercio de conformidad con las normas de la OMC, y reforzará y ampliará la cooperación<sup>112</sup>, sin limitarse meramente al libre comercio. Es decir, del mero ámbito de aplicación reconocido en el mismo Acuerdo Global deriva su importancia y se evidencia el hecho de que no se trata de un mero Tratado de Libre Comercio.

---

<sup>110</sup> El correspondiente decreto mediante el cual el Senado mexicano aprobó el Acuerdo Global fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 26 de Junio de 2000.

<sup>111</sup> Cfr. DE OLLOQUI, José Juan, *et al. Jornadas sobre México y los tratados de libre comercio*. Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 75.; et STITH, Richard. *México: Nuevamente una Colonia Europea*. Artículo presentado el 31 de Marzo de 2003, en el Symposium “*The European Union and the North American Free Trade Agreement: Comparative Regional Integration and Mutual Relations*”, organizado por *The Miami European Union Center* y *The Jean Monnet Chair*.

<sup>112</sup> Artículo 2 del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Comunidad Europea.

Por otra parte, tanto en materia política como económica, el Acuerdo Global tiene posibilidades ilimitadas en cuanto a lo que sus efectos se refiere, debido a las amplias facultades que, según se verá más adelante, se otorgan al Consejo Conjunto para asegurar su aplicación. La amplitud en las facultades del Consejo Conjunto se debe a que el Acuerdo Global se limita a establecer un marco de referencia que, en términos generales, ha de regir las relaciones entre México y la UE en materia económica, política y de cooperación, dejando al actuar de dicho Consejo la responsabilidad de determinar las acciones concretas a ser tomadas por las partes en el marco del Acuerdo Global.

De tal forma, por el momento encontramos dos grandes diferencias entre el Acuerdo Global y (por ejemplo) el TLCAN: En un primer término, según se ha ya adelantado, el Acuerdo Global no es propiamente un Tratado de Libre Comercio, ni se reduce a la materia comercial; y, por otra parte, el TLCAN dedica más de 22 capítulos y diversos acuerdos paralelos para establecer puntualmente cada uno de los aspectos que han de determinar la manera de llevar a cabo la relación de Libre Comercio entre México, Canadá y los Estados Unidos de América, mientras que el Acuerdo Global comprende tan solo 60 artículos en los que establece el régimen general que han de seguir las relaciones entre México y la UE en los ámbitos económico, político y de cooperación, dejando las particularidades al criterio y decisión de su Consejo Conjunto.

### **1.1. Naturaleza Jurídica.**

A la luz del derecho mexicano, tanto el TLCAN como el Acuerdo Global tienen el carácter y naturaleza jurídica de Tratado Internacional, ya que para México su proceso de celebración y ratificación siguieron el mismo camino de conformidad con el proceso establecido, tanto a nivel constitucional como reglamentario, para

la celebración de Tratados. Es decir, ambos instrumentos fueron firmados por el Ejecutivo y debidamente ratificados por el Senado<sup>113</sup>.

El TLCAN, a la luz del derecho norteamericano, no cuenta con el rango y naturaleza jurídica de tratado internacional. En algunos ambientes de la población norteamericana, incluso jurídicos y académicos, se piensa que el TLCAN es un tratado internacional, pues fue sometido a la votación de ambas cámaras del congreso estadounidense, el Senado y la Cámara de Representantes<sup>114</sup>. Las discusiones respecto a la naturaleza del TLCAN radican en la forma de su votación por el Senado norteamericano.

Según el Artículo II, Sección 2, de la constitución norteamericana, el Ejecutivo cuenta con la facultad de celebrar tratados, teniendo la aprobación de al menos dos terceras partes del Senado<sup>115</sup>. Es decir, para que un instrumento internacional tenga el carácter de *treaty*, según el derecho constitucional norteamericano - , se requiere del voto de al menos 67 de los 100 senadores que componen el Senado estadounidense. El problema radica en que el TLCAN fue aprobado por el voto de tan solo 61 senadores, por lo cual no puede considerarse como legalmente ratificado como tratado internacional por parte de los Estados Unidos.

Al carecer de la sanción necesaria por parte del Senado estadounidense, el TLCAN ha tomado, en la práctica, la naturaleza de un *executive agreement* – o *congressional-executive agreement*, es decir, un acuerdo de carácter internacional, firmado por el Ejecutivo sin necesidad de aprobación por el

---

<sup>113</sup> En otras palabras, para México, el Acuerdo Global es un tratado internacional debidamente perfeccionado por haber sido firmado por el Ejecutivo, ejerciendo la facultad otorgada por el Artículo 89, fracción X de nuestra Constitución, y debidamente sancionado por el Senado, en términos del Artículo 76, fracción I, de la misma Carta Fundamental, cumpliendo con la reglamentación establecida en la Ley sobre la Celebración de Tratados (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 02 de Enero de 1992).

<sup>114</sup> El TLCAN fue sometido a votación tanto del Senado norteamericano como de la *House of Representatives*, no para su sanción constitucional como tratado en términos de la Sección 2 del Artículo II de la constitución norteamericana, sino a ambas cámaras para darle validez legislativa como *executive agreement* con carácter de ley. El TLCAN fue votado el 17 y 19 de Noviembre de 1993, por el Senado Estadounidense y la *House of Representatives* de dicho país, respectivamente.

<sup>115</sup> Article II, Section 2, Constitution of the United States of America.- "...He [the President] shall have the power, by and with the advice and consent of the Senate, to make treaties, provided two thirds of the Senators present concur..."

Senado<sup>116</sup>. Los *executive agreements* pueden ser firmados por el titular del Ejecutivo, a pesar de que en la Constitución de los Estados Unidos de América no se establece una facultad expresa para ello, toda vez que su validez constitucional ha sido reconocida tanto por la costumbre como por decisiones (precedentes) de la Suprema Corte de dicho país.

Al ser el TLCAN considerado como un *executive agreement*, no podría ser considerado como *supreme law of the land*. Por lo tanto, el TLCAN, carece (según la práctica) de efectos frente a leyes federales – o la misma constitución – de encontrarse en conflicto con ellas. Sin embargo, la Suprema Corte de los Estados Unidos ha reconocido que dichos acuerdos tienen una mayor jerarquía respecto de las leyes estatales, y por tanto deben prevalecer en caso de entrar en conflicto con estas últimas<sup>117</sup>.

De lo anterior deriva que el TLCAN, por ser un *executive agreement*, puede propiciar graves conflictos en lo que a su aplicación se refiere, ya que – según su legislación interna – Estados Unidos podría válidamente dejar de aplicar una parte de su texto en caso de contravenir a sus leyes federales. Esta situación no se presenta de la misma manera en Acuerdo Global, ya que para sus Estados parte se trata de un tratado perfectamente válido, y en cuanto su naturaleza tiene efectos vinculantes plenos para todas ellas.

Al respecto, el Cruz Miramontes comenta:

---

<sup>116</sup> El *Black's Law Dictionary* define al *executive agreement* como: "A treaty-like agreement with another country in which the President may bind the country without submission to the Senate (as in the case of a treaty)... *Executive Agreements prevail over contrary state law. Even though there is no express constitutional authority for such agreements, their constitutional validity has been long established*".

"Un acuerdo con otro país similar a un tratado mediante el cual el Presidente puede obligar al país sin la aprobación del Senado (como en el caso de un tratado)... Los *Executive Agreements* prevalecen sobre leyes estatales en contrario. A pesar de no existir una autoridad constitucional expresa para tales acuerdos, su validez constitucional ha sido establecida a lo largo de los años". Traducción del Autor. BLACK, Henry Campbell, et al. *Black's Law Dictionary*. 6<sup>th</sup> ed; West Publishing Company, Saint Paul, 1990, p. 569

<sup>117</sup> La Constitución de los Estados Unidos de América prevé una disposición similar a nuestro Artículo 133 Constitucional, estableciendo en su Artículo VI que "...*This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land.*." Como podemos observar, en dicho Artículo no se hace mención de los *executive agreements*, por lo cual podría pensarse que carecen de fuerza vinculatoria, pero las decisiones judiciales en los Estados Unidos han afirmado lo contrario. A pesar de no estar previstos en la jerarquía de leyes establecida constitucionalmente, es claro que los *executive agreements* se encuentran por encima de las leyes estatales, aunque no queda claro su grado de prevalencia respecto de las leyes federales. Vid. *United States v. Belmont*, 301 U. S. 324 (1937).

“Por principio, diremos que al contrario de lo que sucedió con el TLCAN, el Acuerdo [Global] tiene el carácter formal de tratado internacional, como lo establece la Convención de Viena sobre los mismos...”

“...Su fuerza legal será, pues, indudable, y no se presentará el caso de los “Acuerdos Ejecutivos”, tal como sucedió con los Estados Unidos”<sup>118</sup>

No cabe duda de que para México el Acuerdo Global tiene el carácter de tratado internacional, en la cima de su jerarquía de leyes, por haberse celebrado en cumplimiento de las formalidades establecidas por nuestra legislación nacional. De igual manera, a la luz del Derecho Comunitario el Acuerdo Global tiene el carácter de Tratado Internacional, ya que fue celebrado en cumplimiento de lo dispuesto por los Artículos 133(3) y 300 del Tratado de la CE<sup>119</sup>, que da facultades

<sup>118</sup> CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. *Op. cit.*; p. 169.

<sup>119</sup> Artículo 133(3) Tratado de la Comunidad Europea.- En el caso de que deban negociarse acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará para iniciar las negociaciones necesarias. Corresponderá al Consejo y a la Comisión velar por que los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la Comunidad.

La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones consultando a un Comité especial, designado por el Consejo para asistir en dicha tarea y en el marco de las directrices que el Consejo pueda dirigirla. La Comisión informará periódicamente al Comité especial sobre la marcha de las negociaciones.

Serán aplicables las disposiciones pertinentes del artículo 300.

Artículo 300 Tratado de la Comunidad Europea.- 1. En los casos en que las disposiciones del presente Tratado prevean la celebración de acuerdos entre la Comunidad y uno o más Estados u organizaciones internacionales, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, el cual autorizará a aquella la apertura de las negociaciones necesarias. Dichas negociaciones serán llevadas a cabo por la Comisión, en consulta con los comités especiales designados por el Consejo para que la asistan en dicha función y de acuerdo con las directrices que el Consejo pueda marcarle.

En el ejercicio de las competencias que le atribuye el presente apartado, el Consejo decidirá por mayoría cualificada, excepto en los casos en los que el primer párrafo del apartado 2 dispone que el Consejo decidirá por unanimidad.

2. Sin perjuicio de las competencias reconocidas a la Comisión en este ámbito, la firma, que podrá ir acompañada de una decisión sobre la aplicación provisional antes de la entrada en vigor, y la celebración de los acuerdos serán decididas por el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión. El Consejo decidirá por unanimidad cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que sea necesaria la unanimidad para la adopción de reglas internas o se trate de uno de los mencionados en el artículo 310.

No obstante lo dispuesto en el apartado 3, se aplicarán los mismos procedimientos para la decisión de suspender la aplicación de un acuerdo y para el establecimiento de posiciones que deban adoptarse en nombre de la Comunidad en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar decisiones que surtan efectos jurídicos, excepto las decisiones que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo.

Se informará de forma plena e inmediata al Parlamento Europeo acerca de toda decisión adoptada con arreglo al presente apartado, relativa a la aplicación provisional o la suspensión de acuerdos, o al establecimiento de la posición de la Comunidad en algún organismo creado por un acuerdo. 3. Salvo para los acuerdos contemplados en el apartado 3 del artículo 133, el Consejo concluirá los acuerdos previa consulta al Parlamento Europeo, incluso cuando se trate de un ámbito en el que resulte necesario el procedimiento contemplado en el artículo 251 o el contemplado en el artículo 252 para la adopción de reglas internas. El Parlamento Europeo emitirá su dictamen en un plazo que el Consejo podrá fijar según la urgencia. De no mediar dictamen al término de dicho plazo, el Consejo podrá pronunciarse sin él.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, se concluirán previo dictamen conforme del Parlamento Europeo los acuerdos contemplados en el artículo 310 así como los demás acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación, los acuerdos que tengan implicaciones presupuestarias importantes para la Comunidad y los acuerdos que impliquen una modificación de un acto aprobado con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251.

En caso de urgencia, el Consejo y el Parlamento Europeo podrán fijar un plazo para la emisión del dictamen conforme.

4. Al concluir un acuerdo, el Consejo, no obstante lo dispuesto en el apartado 2, podrá autorizar a la Comisión para que apruebe en nombre de la Comunidad las adaptaciones para cuya adopción dicho acuerdo prevea un procedimiento simplificado o la intervención de un órgano creado por el acuerdo, sometiendo, si procede, dicha autorización a condiciones específicas.

5. Cuando el Consejo tenga intención de celebrar acuerdos que impliquen enmiendas al presente Tratado, éstas deberán adoptarse previamente según el procedimiento previsto en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea.

al Consejo y Comisión Europea para celebrar acuerdos comerciales con terceros Estados, velando por que dichos instrumentos sean compatibles con las políticas y normas internas de la Comunidad<sup>120</sup>.

De tal forma, los Estados miembros de la UE, en términos del Artículo 300(7) del Tratado de la CE, están obligados a respetar los compromisos internacionales derivados de los acuerdos celebrados por las autoridades comunitarias con terceros países.

Es importante matizar que, en el caso de la negociación y celebración del Acuerdo Global no sólo participaron las autoridades comunitarias, sino además representantes de los Estados miembros de la UE, y sus cuerpos legislativos para efectos de la ratificación, toda vez que el Acuerdo Global rebasa el mero ámbito del comercio exterior. Es decir, el Acuerdo Global no se restringe a temas de comercio exterior, e incluye diversos temas reservados a la competencia interna de cada uno de los Estados miembros de la UE, con lo cual se requirió de la negociación y suscripción individual por parte de cada uno de tales Estados<sup>121</sup>.

Tomando en consideración las reflexiones antes expuestas, sólo queda dejar en claro que el Acuerdo Global tiene efectivamente la naturaleza jurídica de un tratado internacional, para todas sus partes, ya que –según se explicó en el capítulo anterior – se trata de un acuerdo internacional, fuente de obligaciones, entre diversos Estados, reconocido bajo tal carácter tanto a nivel interno, según las legislaciones aplicables en sus Estados parte, como internacional, acorde a los supuestos previstos en la Convención de Viena de 1969<sup>122</sup>. De tal manera, es

---

6. El Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo previsto con las disposiciones del presente Tratado. Cuando el dictamen del Tribunal de Justicia sea negativo, el acuerdo sólo podrá entrar en vigor en las condiciones establecidas en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea.

7. Los acuerdos celebrados en las condiciones mencionadas en el presente artículo serán vinculantes para las instituciones de la Comunidad, así como para los Estados miembros.

<sup>120</sup> Cfr. CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. *Op. cit.*; pp. 176-177

<sup>121</sup> *Idem.*

<sup>122</sup> En términos del Artículo 2(a) de la Convención de Viena de 1969, "se entiende por 'tratado' un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular". Además, su artículo 2(b) hace referencia a la necesidad de la ratificación, como forma de consentimiento de los Estados respecto de obligarse en términos de un Tratado

evidente tal naturaleza del Acuerdo Global, siendo éste un “acuerdo *por escrito* imputable a dos o más sujetos de [Derecho Internacional] con efectos jurídicos en este mismo Orden, [considerando que] esto es un *tratado*, cualquiera que sea la denominación que reciba en su cabecera y en el número de instrumentos o documentos que lo conformen”<sup>123</sup>.

No obstante que nos encontramos ante un tratado internacional desde el punto de vista jurídico de todas sus partes y del Derecho Internacional, cabe advertir que para efectos de la presente investigación, lo importante es el carácter de tratado internacional que nuestra legislación le otorga al Acuerdo Global, y su rango en la jerarquía de leyes mexicana, toda vez que se pretende analizar el riesgo de posible inconstitucionalidad de algunas decisiones del Consejo Conjunto, exclusivamente bajo la óptica del régimen constitucional mexicano.

## **1.2. Ámbito de Aplicación del Acuerdo Global.**

Se ha hecho ya referencia a que el Acuerdo Global tiene un ámbito de aplicación de mucha mayor amplitud respecto de cualquier otro acuerdo o tratado de libre comercio que nuestro país haya celebrado. Según el Dr. Richard Stith, más que una mera convención de carácter mercantil o comercial, el Acuerdo Global “es el esbozo de toda una programación, la delineación de las políticas gubernamentales, sociales, económicas y culturales que seguiremos en los años por venir”<sup>124</sup>.

Así las cosas, podría decirse que Acuerdo Global constituye la iniciación de una nueva etapa en las relaciones entre la UE y México, misma que se basa en tres pilares fundamentales, que son el diálogo político, la cooperación y la relación económica o comercial entre ambos sujetos. Es por ello que dentro del Acuerdo

---

Internacional, ya que dicho artículo señala expresamente que “se entiende por ‘ratificación’, ‘aceptación’, ‘aprobación’ y ‘adhesión’, según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado”.

<sup>123</sup> BROTÓNS, Antonio Remiro. *Op. cit.*; p. 181.

<sup>124</sup> STITH, Richard. *Op. Cit.*

Global podemos identificar tres grandes áreas que definen su ámbito de aplicación, a decir: la Materia Política, la Materia Económica y la Materia de Cooperación.

Todo parece indicar que el Acuerdo Global es, desde la perspectiva mexicana, por una parte el resultado de la necesidad de diversificación de las relaciones de México en materia de comercio exterior, que aún a la fecha están prácticamente limitadas al intercambio comercial derivado del TLCAN, por ser Estados Unidos, sobre todo, nuestro principal socio comercial. Esto aunado al reciente interés europeo de fortalecer sus relaciones con América Latina, siendo el Acuerdo Global considerado como un paso para construcción de lo que algunos han denominado una “comunidad euro-atlántica”<sup>125</sup>. Es así cómo México se vio en la necesidad de aceptar un acuerdo en materias más amplias respecto de aquellas que eran de su interés, debido a la insistencia por parte de la UE de estrechar relaciones, asegurando la afirmación de los principios democráticos y los derechos humanos, como lo ha hecho en acuerdos anteriores celebrados con otros países.

### **1.2.a. Materia Política.**

Uno de los aspectos más novedosos del Acuerdo Global es la inclusión de lo que algunos llaman “cláusula democrática”, incluida en su Artículo 1, mediante la cual se reconoce que el Acuerdo Global se fundamenta en el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales, que son considerados como elemento esencial de dicho instrumento.

La redacción de la mencionada cláusula democrática fue tema de importantes discusiones al momento de negociar el texto del Acuerdo Global, debido a al temor de abrir paso a una nueva forma de intervencionismo y un posible atentado a nuestra soberanía nacional. En términos de Orlane Degrelle...

---

<sup>125</sup> DE OLLOQUI, José Juan, *et al. Op. cit;* pp. 99-102

“La inserción de la cláusula democrática en el Acuerdo Global dio lugar a una serie de negociaciones entre México y la UE en 1997 sobre la redacción de ésta, que no satisfacía a México. A través de estas negociaciones se opusieron dos políticas diferentes por parte de los actores. Así, la existencia de tal cláusula fue al origen de un conflicto de valores y de representaciones. México la consideró un atentado contra su soberanía nacional y una injerencia en sus asuntos internos. La Unión Europea defendió, por su parte, el principio de una estrategia de promoción del respeto de los derechos humanos con todos los países con los cuales firmaba acuerdos comerciales y de cooperación”<sup>126</sup>.

Actualmente pocas personas podrán negar que los principios democráticos y el respeto de los derechos humanos, en la mayoría de los regímenes occidentales, son condición indispensable para garantizar un mínimo de bienestar en una sociedad, ya que son condiciones – si bien no suficientes – *sine qua non* para lograr un verdadero bien público temporal. Tomando en cuenta tal situación, parecería a todas luces justificable la inclusión de cláusulas democráticas en instrumentos internacionales, aún sin ser de naturaleza estrictamente de diálogo y cooperación política, por ser una herramienta que puede ayudar a propiciar el bien de las naciones.

No obstante, dicha herramienta será solamente útil en la medida en que exista una verdadera voluntad de obtener beneficios para ambas partes, basados en la reciprocidad, sin interponer los intereses particulares de la propia nación. Esto es aún más evidente cuando nos percatamos de la realidad de que, en el caso que nos ocupa, México y la UE se encuentran en un plano de desigualdad, pues son grandes sus diferencias sociales, económicas y culturales. Dicha desigualdad puede facilitar la falta de reciprocidad entre los actores del Acuerdo Global y podría, de hacer mal uso de la cláusula democrática, imponer medidas o acciones que beneficien primordialmente sólo a una de las partes.

De lo anterior deriva que la cláusula democrática no es buena ni mala de suyo, sino que depende de la forma en que sea aplicada en la práctica, según las acciones que deriven de ella.

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 101

Por otra parte, como hemos adelantado, el Acuerdo Global constituye meramente un instrumento marco que regirá las relaciones entre México y la UE en las materias económica, política y de cooperación. De tal forma, el Acuerdo Global en su Título II, que comprende tan sólo su Artículo 3, se expresa el interés de institucionalizar un diálogo político más intenso, basado en el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales, en cuestiones que se consideren de interés común, ya sean de carácter internacional o meramente bilaterales<sup>127</sup>.

Según el Artículo 3, apartado 3, del Acuerdo Global, el diálogo político ha de realizarse en un nivel ministerial, en el seno del Consejo Conjunto. Naturalmente, esta disposición no excluye de la posibilidad de que exista diálogo político en otros foros u organizaciones internacionales, pues el Acuerdo Global simplemente busca intensificar el diálogo entre las partes, sin limitarse a temas específicos.

El Acuerdo Global no delimita claramente los temas ni la forma en que se realizará el diálogo político, aunque en el apartado 2 de su Artículo 3 dispone que “el diálogo se llevará a cabo de conformidad con la ‘Declaración Conjunta de la Unión Europea y México sobre Diálogo Político’...”, considerada parte integral del Acuerdo Global por estar contenida en su Acta Final. Sin hacer un análisis profundo, podría llegar a pensarse que el Acuerdo Global no especifica las particularidades sobre la manera en que ha de realizarse el diálogo político entre sus protagonistas por dejar dicha tarea a la mencionada Declaración Conjunta. Sin embargo, la Declaración Conjunta también es omisa al respecto.

La Declaración Conjunta de la Unión Europea y México sobre Diálogo Político se compone de tan solo tres apartados, siendo el primero su preámbulo; el segundo los objetivos de la declaración, que cabe mencionar están redactados en términos muy generales; siendo su tercer apartado el único con contenido

---

<sup>127</sup> Véase el Artículo 3 (1) del Acuerdo Global.

relevante en términos prácticos. Dicho tercer apartado establece el mecanismo bajo el cual puede ser realizado el diálogo político entre la UE y México, al establecer lo siguiente:

“El diálogo político entre las Partes se efectuará mediante contactos, intercambios de información y consultas entre los diferentes organismos de México y de la Unión Europea, incluida la Comisión Europea.

Se llevará a cabo, en particular:

- a nivel presidencial,
- a nivel ministerial,
- a nivel de altos funcionarios,
- y mediante el aprovechamiento al máximo de los canales diplomáticos.

Por lo que se refiere a las reuniones presidenciales, se celebrarán encuentros periódicos entre las más altas autoridades de ambas Partes, cuyas modalidades serán definidas por las Partes. Se celebrarán periódicamente encuentros entre los ministros de Asuntos Exteriores, cuyas modalidades serán definidas por las Partes”.

Es de notarse que el mecanismo establecido en el tercer apartado de la Declaración Conjunta no prevé el diálogo político a nivel parlamentario, situación duramente criticada por algunos autores, por considerar dicho nivel necesario para una verdadera institucionalización democrática del diálogo político. Por ejemplo, el Doctor Richard Stith – aparentemente analizándolo desde la perspectiva del derecho mexicano – considera que el diálogo a nivel parlamentario “tiene trascendencia por ser el Congreso, sin duda alguna, el foro en donde existe la posibilidad de que las aspiraciones de la ciudadanía sean escuchadas”<sup>128</sup>.

Es razonable considerar al diálogo parlamentario como una herramienta útil para establecer un diálogo democrático. Sin embargo, tomando en cuenta que – al menos en el caso mexicano – es el Ejecutivo quien se encarga de dirigir la política exterior, en términos del Artículo 89, fracción X, de nuestra Carta Magna, el hecho de que el diálogo político se realice sólo a nivel presidencial, ministerial y de altos funcionarios parecería no tratarse de un asunto de gravedad. En opinión del autor, distinto sería que se omitiera la participación del Congreso, particularmente el Senado, si el diálogo político derivara en un compromiso internacional para

---

<sup>128</sup> STITH, Richard. *Op. Cit.*

nuestro país, pues carecería de la sanción constitucional. Es decir, no se trata de un problema de gravedad, toda vez que no todo diálogo político redundaría en acuerdos o tratados vinculantes.

El verdadero problema con la forma de realización del diálogo político según el Acuerdo Global es la falta de precisión en las materias y atribuciones del Consejo Conjunto en materia de política. Es decir, al no encontrarse debidamente acotadas dichas facultades, ni las materias sobre las que pueden tratar las decisiones del Consejo Conjunto, se otorga un poder quasi-absoluto a dicho Consejo. Esto es preocupante sobre todo si se cae en la cuenta de que las decisiones del Consejo Conjunto son vinculantes, lo que deja abierta la posibilidad de que se contraigan compromisos internacionales, con efectos similares a los de un tratado, sin la debida aprobación del Senado mexicano.

### **1.2.b Materia Económica.**

Se ha dejado ya muy en claro que el Acuerdo Global no se trata propiamente de un tratado de libre comercio, como algunos lo denominan erróneamente, pues su ámbito de aplicación va más allá del aspecto meramente económico. No obstante parece no haber duda de lo anterior, aún si el Acuerdo Global hubiera sido aprobado por sus partes prescindiendo de las disposiciones en materia de diálogo político y de cooperación, dejando solamente la materia económica, nos percataríamos de que ni siquiera en ese caso nos encontraríamos ante un acuerdo de libre comercio propiamente hablando. Ello se debe a que de la simple lectura del Acuerdo Global no se puede conocer la forma en que funcionará el libre comercio entre sus partes contratantes. Es decir, como se ha repetido ya en varias ocasiones, el Acuerdo Global (en lo referente a la materia económica) tan sólo sienta las bases generales sobre las que se constituirá institucionalización de la relación comercial entre México y la UE.

El aspecto económico del Acuerdo Global es abordado con tan sólo 9 artículos, contenidos en tres de sus títulos<sup>129</sup>, estableciendo el marco general mediante el cual se han de regir cinco áreas en materia económica: el Comercio, el Movimiento de Capital y Pagos, la Contratación Pública, la Competencia y la Propiedad Intelectual<sup>130</sup>.

Como se podrá observar a continuación, al explicar cada una de las cinco áreas tratadas dentro de la materia económica, en el tema económico el Acuerdo Global es muy escueto, y la forma en que ha de operar la relación comercial entre México y la UE, así como las disposiciones específicas que han de regir tal relación, se dejan al arbitrio del Consejo Conjunto.

**a) Comercio de Bienes y Servicios:** El apartado de comercio está contenido en el Título III del Acuerdo Global, y establece (a manera de objetivo primordial) “un marco para fomentar el desarrollo de los intercambios de bienes y servicios incluyendo la liberalización bilateral y preferencial, progresiva y recíproca del comercio de bienes y servicios...”<sup>131</sup>. Dicho objetivo es el fundamento principal de la relación de libre comercio entre la UE y México, misma que – naturalmente – se ha de realizar de conformidad con las reglas establecidas por la OMC.

El tema de Comercio, dentro del Acuerdo Global, incluye tanto el libre tráfico de Bienes como el de Servicios. Para ambos casos, dicho instrumento prevé que las medidas y el calendario para la liberalización, de conformidad con el objetivo establecido en el Artículo 4 del Acuerdo Global, ha de ser determinado a

---

<sup>129</sup> El Título III del Acuerdo Global, que comprende sus Artículos 4 a 7, establece las reglas relativas al Comercio; su Título IV, que se compone de sus Artículo 8 y 9, regula lo relativo al Movimiento de Capital y Pagos; y el Título V, compuesto por los Artículos 10 a 12 del Acuerdo, regula lo referente a la Contratación Pública, Competencia, Propiedad Intelectual y demás disposiciones relacionadas con el Comercio.

<sup>130</sup> En tal sentido, Rodolfo Cruz Miramontes, al explicar el contenido económico del Acuerdo Global, menciona que “en ella podemos distinguir lo comercial de lo financiero, pues se ocupa de lo relativo al acceso a mercado, y por ello de los aranceles y de las barreras no arancelarias, de las reglas de origen, de las normas y reglas de comercio, compras de gobierno, así como por otra parte los movimientos de capital y pago, inversión, propiedad intelectual, servicios y reglas de competencia”. CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. *Op. cit.*; p. 164.

<sup>131</sup> Artículo 4 del Acuerdo Global.

través de dos decisiones del Consejo Conjunto (una para la liberalización de los bienes, y otra para la de los servicios)<sup>132</sup>.

El Artículo 5 del Acuerdo Global determina la obligación del Consejo Conjunto de emitir una decisión particular donde se establezca la regulación específica respecto del comercio de bienes entre las partes. Además, dicho artículo 5, señala específicamente los puntos que ha de incluir tal decisión, relativa a la liberalización de bienes, a decir:

- a) Cobertura y periodos transitorios;
- b) Derechos de aduana sobre importaciones y exportaciones y gravámenes de efecto equivalente ;
- c) Restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones y medidas de efecto equivalente;
- d) Trato nacional incluyendo la prohibición de la discriminación fiscal con respecto a los impuestos con que se gravan los bienes;
- e) Medidas antidumping y compensatorias;
- f) Medidas de salvaguardia y de vigilancia;
- g) Reglas de origen y cooperación administrativa;
- h) Cooperación aduanera;
- i) Valor en aduana;
- j) Normas y reglamentos técnicos, legislación sanitaria y fitosanitaria, reconocimiento mutuo de la evaluación de la conformidad, certificaciones, marcado, entre otros;
- k) Excepciones generales justificadas por motivos de moralidad pública, orden público o seguridad pública; protección de la vida o salud de los seres humanos, los animales o las plantas; protección de la propiedad industrial, intelectual y comercial, entre otros;

---

<sup>132</sup> Véanse los Artículos 5 y 6 del Acuerdo Global.

l) Restricciones en caso de dificultades en la balanza de pagos.

Aunque el Artículo 6 no lo determina expresamente, en virtud de la remisión hecha por el Artículo 7<sup>133</sup>, dichos puntos deben de ser también incluidos en la Decisión del Consejo Conjunto mediante la cual se establezcan las medidas necesarias para la liberalización del comercio de servicios.

Consecuentemente con lo establecido en el apartado de Comercio del Acuerdo Global, se han determinado ya las medidas y disposiciones específicas que regulan la liberalización progresiva y recíproca del comercio de bienes, principalmente mediante la Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino, de fecha 23 de Marzo de 2000<sup>134</sup>.

Sería poco práctico describir el calendario y reglas específicas de liberalización de productos establecidas en las decisiones del Consejo Conjunto, ya que podrían ser materia de un estudio por separado. De tal forma, simplemente diremos de manera general que, según se deriva de las decisiones del Consejo Conjunto, la totalidad de los productos industriales alcanzarán la tasa de 0% de aranceles para el año 2007; y los productos agrícolas y pesqueros, alcanzarán dicha tasa para el año 2010<sup>135</sup>, con excepción a algunos productos reservados.

La mencionada Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto no regula lo relativo a la liberalización de los Servicios, sino que su regulación específica se dejó a la preparación de un segundo instrumento: la Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto, de fecha 27 de Febrero de 2001.

---

<sup>133</sup> Artículo 7 Acuerdo Global.- Las decisiones del Consejo Conjunto previstas en los artículos 5 y 6 del Acuerdo y que se refieran, respectivamente, al comercio de mercancías y de servicios, cubrirán debidamente el conjunto de esas cuestiones en un marco global y entrarán en vigor tan pronto como hayan sido adoptadas.

<sup>134</sup> Según se explicó al final del capítulo primero, el Acuerdo Interino regía las relaciones comerciales entre México y la UE, en tanto entrara en vigor el Acuerdo Global, con un procedimiento muy parecido al establecido en este último, y es por ello que determinó las medidas que necesarias la liberalización del comercio de bienes. El Consejo Conjunto del Acuerdo Global, mediante su decisión 2/2001, ratificó el contenido de la citada decisión 2/2000 del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino, considerándola como si hubiera sido adoptada propiamente. De tal forma, por remisión expresa hecha por la decisión 2/2001 del Consejo Conjunto del Acuerdo Global, la decisión 2/2000 del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino continúa vigente con relación a la liberalización del comercio de bienes entre México y la UE.

<sup>135</sup> Vid. Artículos 4 a 10 de la Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino.

Cfr. CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. *Op. cit;* pp. 178-182.; RAMÍREZ ROBLES, Edna del Carmen. *Op. cit;* pp. 95-98.

La Decisión 2/2001, establece claramente su ámbito de aplicación, definiendo como comercio de servicios a toda prestación de un servicios del territorio de una Parte al territorio de la otra; en el territorio de una Parte a un consumidor de servicios de la otra parte; por un proveedor de servicios de una Parte mediante la presencia comercial en el territorio de la otra; y por un proveedor de servicios de una Parte mediante la presencia de personas físicas en el territorio de la otra Parte. De igual manera, establece claramente que se excluyen de la aplicación de la decisión los servicios audiovisuales, servicios aéreos, y el cabotaje marítimo<sup>136</sup>.

La liberalización del Comercio de servicios, según esta Decisión, se rige naturalmente por los principios de nación más favorecida y de trato nacional, siendo congruentes con el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios ("AGCS")<sup>137</sup>. En términos generales, se determina que el comercio de servicios se regirá por lo dispuesto por el Artículo V del AGCS<sup>138</sup>, acordando además que tras

<sup>136</sup> Vid. Artículo 1 de la Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto.

<sup>137</sup> Artículo 5 de la Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto. Nación más favorecida.

1. Sujeto a las excepciones que puedan derivar de la armonización de la normatividad con base en acuerdos concluidos por una Parte con un tercer país, mediante el que se otorgue reconocimiento mutuo de conformidad con el Artículo VII del AGCS, el trato otorgado a los proveedores de servicios de la otra Parte no será menos favorable que aquél otorgado como a los proveedores de servicios similares de cualquier tercer país.

2. El trato otorgado conforme a cualquier otro acuerdo concluido por alguna Parte con un tercer país, que haya sido notificado de acuerdo con el artículo V del AGCS quedará excluido de esta disposición.

3. Si una Parte celebra un acuerdo del tipo señalado en el párrafo 2, brindará oportunidad adecuada a la otra Parte para negociar los beneficios otorgados en el mismo.

Artículo 6 de la Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto. Trato Nacional.

1. Cada Parte, de conformidad con el Artículo 7, otorgará a los servicios y proveedores de servicios de la otra Parte, con respecto a todas las medidas que afecten el suministro de servicios, un trato no menos favorable que el que otorgue a sus propios servicios similares o proveedores de servicios similares.

2. Cualquier Parte podrá cumplir lo estipulado en el párrafo 1 otorgando a los servicios y a los proveedores de servicios de la otra Parte un trato formalmente idéntico o formalmente diferente al que otorgue a sus propios servicios similares y proveedores de servicios similares.

3. Se considerará que un trato formalmente idéntico o formalmente diferente es menos favorable, si modifica las condiciones de competencia a favor de los servicios o proveedores de servicios de la Parte, en comparación con los servicios similares o proveedores de servicios similares de la otra Parte.

<sup>138</sup> *Artículo V del AGCS. Integración económica.* 1. El presente Acuerdo no impedirá a ninguno de sus Miembros ser parte en un acuerdo por el que se liberalice el comercio de servicios entre las partes en el mismo, o celebrar un acuerdo de ese tipo, a condición de que tal acuerdo:

a) tenga una cobertura sectorial sustancial, y

b) establezca la ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación entre las partes, en el sentido del artículo XVII, en los sectores comprendidos en el apartado a), por medio de:

i) la eliminación de las medidas discriminatorias existentes, y/o

ii) la prohibición de nuevas medidas discriminatorias o que aumenten la discriminación, ya sea en la fecha de entrada en vigor de ese acuerdo o sobre la base de un marco temporal razonable, excepto por lo que respecta a las medidas permitidas en virtud de los artículos XI, XII, XIV y XIV bis.(...)

la entrada en vigor de esta Decisión no se podrán imponer nuevas medidas discriminatorias respecto del suministro de servicios<sup>139</sup>.

En cuanto al calendario de liberalización del comercio de servicios se refiere, la Decisión 2/2001 es omisa en establecer fechas precisas para su realización. Simplemente establece que “a más tardar tres años después de la entrada en vigor de esta Decisión, el Consejo Conjunto adoptará una disposición que disponga la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación restante del comercio de servicios entre las Partes”<sup>140</sup>.

Además de las disposiciones generales sobre la liberalización de los servicios, la Decisión 2/2001 determina reglas especiales para el transporte marítimo internacional y los servicios financieros. En lo que se refiere al transporte marítimo internacional, simplemente se establece que las partes continuarán aplicando efectivamente el principio de libre acceso al mercado, sobre una base comercial no discriminatoria; un principio de trato nacional y de nación más favorecida respecto del acceso a puertos; y la obligación de las partes de permitir a los prestadores de servicios marítimos condiciones de trato nacional y nación más favorecida en cuanto al establecimiento de presencia comercial en el país receptor se refiere<sup>141</sup>.

Por otro lado, los servicios financieros, son definidos como “cualquier servicio de naturaleza financiera ofrecido por algún proveedor de servicios financieros de una Parte”<sup>142</sup>. Entre dichos servicios se incluyen, por ejemplo, los servicios relacionados con seguros, servicios bancarios, servicios bursátiles, servicios cambiarios, etc.

La decisión 2/2001 promueve una libertad de movimiento de servicios financieros, estableciendo que “cada Parte permitirá a los proveedores de

---

<sup>139</sup> Vid. Artículo 7 (1) y 7 (2) de la Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto.

<sup>140</sup> Artículo 7 (3) de la Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto.

<sup>141</sup> Vid. Artículo 10 de la Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto.

<sup>142</sup> Artículo 11 Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto.

servicios financieros de la otra Parte establecer una presencia comercial en su territorio”<sup>143</sup>, aunque hace la reserva de que cada Parte podrá requerir a dichos proveedores que se constituyan conforme a las leyes del Estado receptor, siendo la limitante principal no establecer medidas que sean más discriminatorias que aquellas establecidas al momento de entrada en vigor de la decisión.

Además, en el Artículo 12(4) de la Decisión 2/2001, se establecen limitaciones concretas a las atribuciones de los Estados parte en lo que se refiere a la adopción de medidas referentes al establecimiento de presencia comercial provenientes de la otra parte sobre servicios financieros. De tal forma, los Estados parte del Acuerdo Global no pueden establecer:

- a) “Limitaciones al número de proveedores de servicios financieros, ya sea en forma de contingentes numéricos, monopolios o proveedores exclusivos de servicios financieros, o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;
- b) Limitaciones al valor total de los activos o transacciones de servicios financieros en forma de contingentes numéricos, o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;
- c) Limitaciones al número total de operaciones de servicios o a la cuantía total de la producción de servicios, expresadas en forma de contingentes, o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;
- d) Limitaciones al número total de personas físicas que puedan emplearse en un determinado sector de servicios financieros o que un proveedor de servicios financieros pueda emplear y que sean necesarias para el suministro de un servicio específico y estén directamente relacionadas con él, en forma de contingentes numéricos o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas; y
- e) Limitaciones a la participación del capital extranjero expresadas como límite porcentual máximo a la tenencia de acciones por extranjeros, o como valor total de las inversiones extranjeras individuales o agregadas”<sup>144</sup>.

La prestación de servicios financieros según la mencionada Decisión, no se limita al establecimiento de representaciones comerciales extranjeras, sino que además reconoce la posibilidad de la prestación de servicios financieros transfronterizos, la cual los Estados parte del Acuerdo Global se comprometen a

---

<sup>143</sup> Artículo 12 (1) Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto.

<sup>144</sup> Artículo 12 (4) Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto.

permitir, sin más restricciones que aquellas establecidas al momento de entrada en vigor de la decisión. Esta apertura en materia de servicios transfronterizos se fundamenta en el derecho a la libre contratación entre los proveedores y sus clientes comerciales<sup>145</sup>.

Independientemente de la forma en que circule la prestación de servicios financieros, como ya se ha mencionado, los principios de trato nacional y de nación favorecida deben regir al movimiento de los mencionados servicios. No obstante, según se ha referido con anterioridad, estos principios rigen en general al comercio de servicios, en materia de servicios financieros se hace una alusión particular a dichos principios, redactados de manera distinta, por enfocarse más al establecimiento, operación, administración y conducción de los prestadores de servicios<sup>146</sup>.

También, a manera de protección de la inversión extranjera en los servicios financieros, el Artículo 16 de la Decisión establece claramente una libertad de contratación por parte del inversionista extranjero, respecto de quienes han de ocupar los puestos de dirección empresarial. Asimismo, determina que el país receptor no podrá exigir que más de la mayoría simple del consejo de administración de un proveedor de servicios financieros esté compuesto de sus nacionales o residentes en su territorio.

---

<sup>145</sup> Vid. Artículo 13 de la Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto.

<sup>146</sup> Artículo 14 de la Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto.- Trato Nacional.

1. Cada parte otorgará a los proveedores de servicios financieros de la otra Parte, incluidos aquellos que ya se encuentren establecidos en su territorio a la fecha de entrada en vigor de esta Decisión, trato no menos favorable del que otorga a sus propios proveedores de servicios financieros similares respecto del establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra disposición de las operaciones comerciales de proveedores de servicios financieros en su territorio.

2. Cuando una Parte permita la prestación transfronteriza de un servicio financiero, otorgará a los proveedores de servicios financieros de la otra Parte trato no menos favorable que el que otorga a sus propios proveedores de servicios similares respecto del suministro de tal servicio.

Artículo 15 de la Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto.- Trato de nación más favorecida.

1. Cada parte otorgará a proveedores de servicios financieros de la otra Parte un trato no menos favorable que el que otorga a proveedores de servicios financieros similares de cualquier tercer país.

2. El trato otorgado conforme a cualquier otro acuerdo concluido por una Parte con un tercer país que ya ha sido notificado de acuerdo con el artículo V del AGCS quedará excluido de esta disposición.

3. Si una parte celebra un acuerdo del tipo señalado en el párrafo 2, brindará oportunidad adecuada a la otra Parte para negociar los beneficios otorgados en el mismo.

Como puede observarse, el Consejo Conjunto ha determinado una completa liberalización del comercio de servicios, sin establecer aún un calendario específico para la liberalización progresiva. Es por ello que podemos decir que, por el momento, el principio de *stand still*<sup>147</sup> es el principal rector en materia de comercio de servicios, ya que no pueden imponerse medidas o barreras adicionales a las ya existentes.

De cualquier forma, queda claro el poder que tiene el Consejo Conjunto para determinar las reglas y medidas en materia de liberalización del comercio de bienes y servicios, en el comercio entre ambas partes del Acuerdo Global. Lo anterior implica que el ámbito de aplicación y posibles efectos del Acuerdo Global, en materia de bienes es tan amplio como el Consejo Conjunto lo decida.

Cabe hacer notar que las reglas de liberalización, tanto de bienes como de servicios establecidas por el Consejo Conjunto no tienen una definitividad total, ya que en un momento dado podrían ser modificadas por una decisión posterior sin mayor problema, de así permitirlo la negociación entre los integrantes del mencionado Consejo.

De encauzarse correctamente, esta situación podría traer ventajas adicionales, en comparación con el TLCAN – por ejemplo, ya que las reglas de liberalización del comercio no son rígidas, pues las decisiones del Consejo Conjunto pueden ser revisadas y evaluadas periódicamente, para su posterior modificación, en caso de ser conveniente para las partes. En cambio, el TLCAN requeriría de un proceso de negociación más complejo, y el cumplimiento de las formalidades (con un grado mayor de complejidad) que su misma naturaleza implica.

---

<sup>147</sup> El principio de “*stand still*” es reconocido en la práctica del derecho del comercio internacional, como la obligación de los Estados de no elevar sus aranceles, u otra clase de cargas, a niveles mayores de los existentes al momento de adherirse a un acuerdo o tratado tendiente a la liberalización del comercio y reducción de aranceles. Dicho principio es reconocido como regla general de la OMC en el Artículo XXVIII bis, Sección 2(a) del GATT, mismo que establece que “*Las negociaciones efectuadas de conformidad con el presente artículo pueden referirse a productos elegidos uno a uno o fundarse en los procedimientos multilaterales aceptados por las partes contratantes interesadas. Dichas negociaciones pueden tener por objeto la reducción de los derechos, su consolidación al nivel existente en el momento de la negociación o el compromiso de no elevar por encima de niveles determinados un derecho dado o los derechos medios que gravan a categorías especificadas de productos....*”

## **b) Movimiento de Capital y Pagos:**

La liberalización del movimiento de capitales y pagos entre México y la UE tiene su fundamento en el Artículo 8 del Acuerdo Global que, al igual que en materia de bienes, deja a la discreción del Consejo Conjunto el establecimiento del calendario para la supresión de restricciones en esta materia, así como las medidas a tomar para su realización<sup>148</sup>.

Al igual que en el caso de la liberalización del comercio de bienes, los aspectos concretos que han de regir al movimiento de capital y de pagos están previstos en lo acordado por la Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto, en los Artículos 28 a 35 de dicho instrumento.

Ni el Acuerdo Global, ni la Decisión 2/2001 proveen una definición general de lo que son las inversiones. Sin embargo, de la lectura del Artículo 28 de la citada Decisión, resulta claro que sus disposiciones son aplicables para la inversión directa, inversión inmobiliaria, y compra y venta de cualquier clase de valores, remitiéndose a las definiciones de los Códigos de Liberalización de la OCDE.

En términos generales, tanto México como la UE, se comprometen a promover un ambiente atractivo y estable para la inversión recíproca, que se manifiesta en los compromisos de establecer:

---

<sup>148</sup> Artículo 9 Acuerdo Global.- Con el fin de lograr el objetivo previsto en el artículo 8, el Consejo Conjunto adoptará las medidas y el calendario para la supresión progresiva y recíproca de restricciones respecto a movimientos de capital y pagos entre las Partes, sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Acuerdo y de otras obligaciones en virtud de otros acuerdos internacionales que sean aplicables entre las Partes.

En la decisión se incluirán, en particular, los siguientes asuntos:

- a) la definición, contenido, extensión y naturaleza de los conceptos incluidos implícita o explícitamente en el presente Título;
- b) las transacciones de capital y pagos, incluyendo trato nacional, que serán cubiertos por la liberalización ;
- c) alcance de la liberalización y periodos transitorios ;
- d) la inclusión de una cláusula que permita a las Partes mantener en este ámbito restricciones que estén justificadas por razones de seguridad y orden públicos, salud pública y defensa;
- e) la inclusión de cláusulas que permitan a las Partes introducir restricciones en este ámbito en caso de dificultades en el funcionamiento de las políticas de cambio o monetaria de una de las Partes, dificultades de la balanza de pagos o, cumpliendo con el Derecho Internacional, por imposición de restricciones financieras a terceros países.

- a) “Mecanismos de información de identificación y divulgación de las legislaciones y de las oportunidades de inversión:
- b) El desarrollo de un entorno jurídico favorable a la inversión entre las Partes, en caso necesario mediante la celebración entre México y los Estados miembros de la Comunidad de acuerdos bilaterales de promoción y protección a la inversión y de acuerdos destinados a evitar la doble tributación;
- c) El desarrollo de procedimientos administrativos armónicos y simplificados; y
- d) El desarrollo de mecanismos de inversión conjunta, en particular, con las pequeñas y medianas empresas de ambas Partes”<sup>149</sup>.

Es decir, en materia de inversiones, se busca promover un ambiente favorable para su realización, pero no se establecen condiciones específicas, salvo las de una reducción progresiva de las restricciones sobre los pagos relacionados con la inversión, y la obligación de no establecer más restricciones. Así, por ejemplo, todos los pagos y liquidaciones relacionadas con la inversión, deben de realizarse de inmediato, salvo los casos excepcionales en que haya dificultades en la balanza de pagos.

### **c) Contratación Pública:**

Al igual que en las materias antes mencionadas del Acuerdo Global, la forma concreta en que ha de llevarse a cabo la liberalización gradual y progresiva de los mercados de Contratación Pública queda al arbitrio del Consejo Conjunto. En su Artículo 10, apartado 2, el Acuerdo Global dispone que el Consejo Conjunto decidirá sobre el calendario de liberalización de este ámbito.

La Contratación Pública no ha sido regulada como tal por una disposición del Consejo Conjunto, ni se define su alcance. Sin embargo, en la decisión 2/2000 del Consejo Conjunto existe un título denominado “Compras del Sector Público”, que regula, en general, la adquisición de ciertos bienes por parte de los Gobiernos de los Estados Parte y la contratación de servicios de construcción por parte de

---

<sup>149</sup> Artículo 33 de la Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto.

los mismos<sup>150</sup>, aunque su regulación es muy limitada. La principal regla para este tipo de operaciones es la aplicación del principio de trato nacional y no discriminación<sup>151</sup>.

#### **d) Competencia:**

Según el Artículo 11 del Acuerdo Global, México y la UE “adoptarán medidas para evitar distorsiones o restricciones a la competencia que pudieran afectar significativamente el comercio”, determinando que “para ello el Consejo Conjunto establecerá mecanismos de cooperación y coordinación entre sus autoridades competentes para aplicar sus leyes de competencia”. Sin embargo, a la fecha no existe una decisión del Consejo Conjunto en esta materia, por lo cual, no están definidos los alcances y particularidades de la realización de la cooperación en materia de competencia económica que deriva del Acuerdo Global.

#### **e) Propiedad Intelectual:**

La materia de Propiedad Intelectual es considerada de vital importancia en el marco del Acuerdo Global, sobre todo en lo referente a su protección para evitar la competencia desleal. Dicha materia se encuentra prevista en el Artículo 12 del Acuerdo Global que, en su apartado 2, faculta al Consejo Conjunto para decidir sobre el establecimiento de un mecanismo de consulta en materia de Propiedad Intelectual y para adoptar medidas específicas para la correcta protección de la Propiedad Intelectual.

---

<sup>150</sup> Vid. Artículo 25 de la Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto.

<sup>151</sup> Artículo 26 de la Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto. Trato nacional y no discriminación.

1. En lo que respecta a todas las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativas a compras gubernamentales cubiertas por este título, cada Parte concederá de forma inmediata e incondicional a los productos, servicios y proveedores de la otra Parte, un trato no menos favorable que el otorgado a sus productos, servicios y proveedores nacionales.

2. En lo que respecta a todas las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativas a compras gubernamentales cubiertas por este título, cada Parte se asegurará de que:

a) sus entidades no den a un proveedor establecido localmente un trato menos favorable que el otorgado a otro proveedor establecido localmente, en razón del grado de afiliación extranjera o propiedad de una persona de la otra Parte; y

b) sus entidades no discriminen en contra de proveedores establecidos localmente en razón del país de producción del producto o servicio a suministrarse, siempre que el país de producción sea la otra Parte.

3. Las disposiciones de los párrafos 1 y 2 no aplicarán a los aranceles aduaneros u otros cargos de cualquier tipo, impuestos o en conexión con la importación, al método de percepción de tales derechos y cargos, a los demás reglamentos y formalidades de importación, ni a las medidas que afectan al comercio de servicios, aparte de las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativas a las compras gubernamentales cubiertas en este título.

Mediante la ya referida Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto, se creó el *Comité especial sobre Asuntos de Propiedad Intelectual*, integrado por representantes tanto de la UE como de México, y cuyo propósito principal es “alcanzar soluciones mutuamente satisfactorias en caso de dificultades en la protección de la Propiedad Intelectual”<sup>152</sup>. En esta decisión se establece que dicho Comité se reunirá dentro de los días siguientes a la solicitud de cualquiera de las partes, y que deberá rendir un informe anual al Comité Conjunto. Sin embargo, no se especifican disposiciones adicionales que hayan de regular su funcionamiento, dejándolo así al criterio de las partes.

La regulación de la Propiedad Intelectual no se limita a lo dispuesto por la Decisión 2/2000, ya que la Decisión 2/2001, en su título IV contempla la protección de dicha materia. En principio, existe una remisión expresa y ratificación de los distintos acuerdos internacionales celebrados tanto por México como por la UE en materia de Propiedad Intelectual (vgr. Acta de Estocolmo de 1967, Acta de París de 1971, Convención de Roma de 1961, Tratado de Washington de 1970), las cuales han de regir en materia de protección de la Propiedad Intelectual para sus relaciones comerciales derivadas del Acuerdo Global<sup>153</sup>. De tal forma, el Consejo Conjunto no ha establecido reglas expresas de cada uno de los aspectos de la propiedad intelectual, sino que es congruente con las distintas convenciones internacionales en la materia, remitiéndose a su aplicación.

### **1.2.c. Materia de Cooperación.**

Una razón más para sostener que el Acuerdo Global no es un mero acuerdo de libre comercio se encuentra al verificar que la materia más amplia del Acuerdo es la de Cooperación, que está regulada de su Artículo 13 al 44. Según el Artículo 13 del Acuerdo Global, “el Consejo Conjunto instituirá un diálogo periódico con el fin de intensificar y perfeccionar la cooperación...”. Dicho artículo señala que la

---

<sup>152</sup> Artículo 40 (1) de la Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto.

<sup>153</sup> Vid. Artículo 36 de la Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto.

materia de cooperación incluirá, por una parte, el intercambio de información y, por otra, la coordinación y supervisión de la aplicación de acuerdos sectoriales previstos en el Acuerdo Global, así como nuevos acuerdos de tal naturaleza.

En términos generales, el ámbito de Cooperación derivado del Acuerdo Global puede darse, en principio, sin estar constreñidos a estos temas, en asuntos de cooperación industrial, fomento de inversiones, servicios financieros, el sector de pequeñas y medianas empresas, cooperación aduanera, sociedad de la información, cooperación en el sector agropecuario, cooperación en el sector minero, cooperación en el sector de energía, cooperación en el sector de transportes, cooperación en el sector del turismo, cooperación en el ámbito de las estadísticas, administración pública, cooperación científica y tecnológica, cooperación en materia de formación y educación, cooperación cultural, cooperación en el sector audiovisual, en materia de información y comunicación, en materia de medio ambiente y recursos naturales, cooperación en el sector pesquero, cooperación en asuntos sociales y para la superación de la pobreza, cooperación regional, cooperación en materia de refugiados, cooperación en materia de protección al consumidor, cooperación en materia de protección de datos y en materia de salud.

Podemos ver, las posibilidades derivadas de la materia de cooperación son infinitas, sobre todo tomando en cuenta la naturaleza evolutiva del Acuerdo Global en aspectos de cooperación, al determinar en su Artículo 43 que las partes podrán ampliar los asuntos de cooperación y complementarlos con acuerdos sectoriales o específicos. Además, en los temas ya previstos se encuentran una infinidad de temas susceptibles de estudio, mismos que, cada uno en particular, requerirían de una investigación independiente, no ya del Acuerdo Global, sino de las decisiones del Consejo Conjunto y los acuerdos específicos y sectoriales.

## **2. EL CONSEJO CONJUNTO.**

Un aspecto fundamental dentro de la presente investigación es el análisis del Consejo Conjunto, como parte del marco institucional previsto dentro del Acuerdo Global, ya que – según se ha anticipado y se explicará con mayor detalle más adelante – la facultad de dicho órgano para dictar decisiones vinculantes para las partes, implica un riesgo hipotético de que se emitan resoluciones obligatorias que puedan ser calificadas como inconstitucionales a la luz del derecho mexicano. Así las cosas, es de suma importancia entender la estructura y funcionamiento de dicho órgano para continuar con el desarrollo de la investigación.

La composición y funcionamiento del Consejo Conjunto se encuentra regulado, de manera general, por los Artículos 45 a 47 del Acuerdo Global. Además, para su regulación específica, el propio Consejo Conjunto emitió la Decisión 1/2001, de fecha 27 de Febrero de 2001, mediante el cual se estableció el reglamento interno del Consejo Conjunto y del Comité Conjunto, donde se establecen las particularidades respecto de sus facultades y forma de actuación

## **2.1. Composición.**

El Consejo Conjunto es un órgano de carácter intergubernamental que, de conformidad con el Artículo 46 del Acuerdo Global<sup>154</sup> está conformado por un representante del ejecutivo mexicano, uno de la Comisión Europea, y otro del Consejo Europeo.

## **2.2. Facultades del Consejo Conjunto.**

La integración y funcionamiento del Consejo Conjunto se regula por lo dispuesto en el apartado de “Marco Institucional” del Acuerdo Global (artículos 45 a 50) y por

---

<sup>154</sup> Artículo 46 del Acuerdo Global.- 1. El Consejo Conjunto estará formado por los miembros del Consejo de la Unión Europea y miembros de la Comisión Europea, por una parte, y miembros del Gobierno de México, por otra.

2. Los miembros del Consejo Conjunto podrán hacerse representar, de conformidad con las condiciones establecidas en su reglamento interno.

3. El Consejo Conjunto establecerá su propio reglamento interno.

4. La Presidencia del Consejo la ejercerá, alternativamente, un miembro del Consejo de la Unión Europea y un miembro del Gobierno de México, de conformidad con las disposiciones que se establezcan en su reglamento interno.

su Reglamento Interno (establecido mediante la decisión 1/2001 del Consejo Conjunto, de fecha 27 de febrero de 2001). Sin embargo, ninguno de los dos documentos antes citados establece un catálogo claro y suficientemente delimitado de las atribuciones o facultades del Consejo Conjunto, lo cual determina la esencia del problema planteado en la presente investigación.

El Artículo 45 del Acuerdo Global se limita a determinar que el Consejo Conjunto estará “encargado de supervisar la aplicación del (...) Acuerdo [Global y] examinará todas las cuestiones principales que surjan dentro del marco del (...) Acuerdo y cualquier otra cuestión bilateral o internacional de interés mutuo”.

Es decir, por un lado, se encarga de emitir las decisiones correspondientes derivadas de los casos en los que expresamente se encuentra facultado para ello por el Acuerdo Global (vgr. Calendarios de liberalización de bienes y servicios, establecimiento de reglas en materias competencia, disposiciones en materia de Propiedad Intelectual, etc., según se ha referido al describir el contenido del Acuerdo Global), y por otra parte, vigilar la aplicación del Acuerdo Global (y sus decisiones) y tratar cualquier tema o asunto que el mismo Consejo considere pertinente, ya sea relativo a la materia del tratado o cualquier asunto que pudiera considerarse de interés común para México y la UE.

En otras palabras, en el ámbito meramente jurídico no se establecen limitantes a las facultades del Consejo Conjunto, ni a las materias sobre las que pueden versar sus decisiones, pues el Consejo Conjunto puede por remisión expresa del mismo Acuerdo Global puede tratar cualquiera de los temas ahí contenidos, en materia política, económica y de cooperación, además de cualquier otro tema que se considere relevante por las partes. De ahí el que con anterioridad se haya hecho referencia a que el Consejo Conjunto tiene facultades *quasi absolutas*, toda vez que al parecer la única limitante para el actuar del Consejo Conjunto es la voluntad de quienes lo integran, siendo una situación de carácter meramente fáctico.

Al respecto, el Dr. Richard Stith soporta tal descripción cuando, al referirse a la jurisdicción del Consejo Conjunto, señala que:

“Es necesario examinar también la amplitud de la jurisdicción del Consejo Conjunto. Si fuera muy estrecha, su poder vinculante no tendría tanta importancia. Desgraciadamente, tiene un campo de acción muy amplio en el cual puede imponer su voluntad, amplio no sólo en asuntos comerciales, sino también (como se desprende del propia título: “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación”) en muchos más aspectos, que no se restringen en lo meramente económico.

Comenzando con la parte comercial del Acuerdo, se nota enseguida que abarca casi por completo la vida económica del país. Para “fomentar ... una liberalización bilateral y preferencial, progresiva y recíproca”<sup>155</sup>, el Consejo Conjunto “decidirá las medidas” en cuanto a los bienes y también a los servicios<sup>156</sup>. El mismo Consejo “adoptará las medidas para la supresión progresiva y recíproca respecto a movimientos de capital y pagos”<sup>157</sup>, y tiene semejante poder sobre la contratación pública, competencia y propiedad intelectual<sup>158</sup>. Cabe señalar que estos poderes vinculantes envolverán juicios políticos y no solamente técnicos. Por ejemplo, cuando el Consejo decide las medidas para la liberalización de bienes “en la decisión se incluirán ... excepciones generales justificadas por motivos de moralidad pública, orden público o seguridad pública [y] protección de la vida ... de los seres humanos”<sup>159</sup> (¿Puede el Consejo prohibir, o imponer, el comercio de embriones humanos?). En cuanto a la competencia, “el Consejo Conjunto decidirá sobre ... cualquier abuso de posición dominante por parte de una o más empresas, [y sobre] monopolios de Estado de carácter comercial, [y] empresas públicas”<sup>160</sup> (¿Puede el Consejo eliminar el monopolio que tiene Pemex en el comercio petrolero mexicano?) [sic.].

Todo lo mencionado anteriormente está explícitamente dentro de la jurisdicción delegada al Consejo Conjunto, con la palabra “decidirá” u otra similar, como hemos visto. Pero el Acuerdo habla también de muchos otros temas sin mencionar claramente quién tiene el poder de decisión, ni quién tiene el poder de decidir quién tiene ese poder. Este hueco jurídico lo puede llenar fácilmente el mismo Consejo, ya que no hay otra institución u órgano contemplado en el Acuerdo que pueda intentarlo...”<sup>161</sup>

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, se puede describir de forma general que el Consejo Conjunto tiene tres facultades principales, aunque sin limitantes jurídicas para su ejercicio, a decir:

<sup>155</sup> Artículo 4 del Acuerdo Global.

<sup>156</sup> Artículos 5 y 6 del Acuerdo Global.

<sup>157</sup> Artículo 9 del Acuerdo Global.

<sup>158</sup> Artículos 10, 11 y 12 del Acuerdo Global.

<sup>159</sup> Artículo 15 (k) del Acuerdo Global.

<sup>160</sup> Artículo 11 (2) (b), (d) y (e) del Acuerdo Global.

<sup>161</sup> STITH, Richard. *Op. Cit.*

- a) Supervisar la aplicación del Acuerdo Global;
- b) La toma de decisiones en los diversos supuestos establecidos expresamente en el mismo Acuerdo Global; y
- c) Examinar todas las cuestiones que surjan en el marco del Acuerdo Global y cualquier otra cuestión bilateral o internacional de interés mutuo para las partes.

### **2.3. Las Decisiones del Consejo Conjunto.**

Para el ejercicio de sus casi absolutas facultades, el Consejo Conjunto cuenta con dos herramientas principales: recomendaciones y decisiones. Tales instrumentos se encuentran previstos, de manera general en el Artículo 47 del Acuerdo Global, el cual establece que:

“El Consejo Conjunto, a efectos de alcanzar los objetivos del presente Acuerdo, estará facultado para tomar decisiones en los casos previstos en el Acuerdo. Las decisiones que se adopten tendrán carácter vinculante para las Partes, que tomarán las medidas necesarias para ejecutarlas. El Consejo Conjunto podrá también hacer las recomendaciones pertinentes...”<sup>162</sup>

Aunque ni el Acuerdo Global, ni el reglamento interno del Consejo Conjunto Consejo Conjunto lo determinan claramente, las recomendaciones del Consejo Conjunto han de formularse para aquellos casos en los que se considere que alguna de las partes no está cumpliendo cabalmente con las disposiciones del Acuerdo Global o las decisiones del mismo Consejo Conjunto. Asimismo, ante la

---

<sup>162</sup> Es importante mencionar que el Consejo Conjunto no es la única autoridad que, en un momento dado, podría formular recomendaciones o adoptar decisiones vinculantes. Tanto el Acuerdo Global, como la Decisión 1/2001 otorgan facultades al Comité Conjunto para que, en el marco del Acuerdo Global, asista al Consejo Conjunto en el desempeño de sus funciones, realice las tareas que le sean delegadas por el Consejo Conjunto, prepare reuniones y deliberaciones del Consejo Conjunto, supervise la aplicación de las decisiones del Consejo Conjunto y presentar propuestas de Decisiones o Recomendaciones. En los casos en los que el Consejo Conjunto delegue al Comité Conjunto (o a comités especiales creados para el estudio de un asunto en concreto) la facultad de emitir determinada decisión sobre un tema en concreto, dicho Comité podrá (sólo en tal respecto) emitir una decisión vinculante como si lo hiciere el Consejo Conjunto (vid. Artículos 48 y 49 del Acuerdo Global y Artículo 14 de la Decisión 1/2001 del Consejo Conjunto). No se analizará a fondo al Comité Conjunto, por no ser relevante para la presente investigación, ya que por lo general es el Consejo Conjunto quien emite las decisiones vinculantes y, para los casos en que se delegue dicha facultad al Comité, los comentarios realizados sobre las decisiones del Consejo Conjunto son plenamente aplicables.

laxitud con la que tratan el Acuerdo Global y la el reglamento Interno del Consejo Conjunto el tema de las recomendaciones, tales instrumentos podrían utilizarse como medio para señalar deficiencias en las políticas internas de una de las partes, de carácter político o económico, o bien, respecto de las deficiencias en el respeto y protección de los derechos humanos por una de las partes, por mencionar algunos ejemplos.

No obstante la importancia de las recomendaciones del Consejo Conjunto, no se profundizará más en el tema, ya que para el tema que nos ocupa, lo relevante es el análisis de las decisiones del Consejo Conjunto. Lo anterior, principalmente debido a que las decisiones del Consejo Conjunto (a diferencia de sus recomendaciones), según el Artículo 47 del Acuerdo Global, tienen carácter vinculante para las partes, característica de la cual, en su caso, podría en un momento dado presentar conflictos de constitucionalidad entre nuestra carta magna y las obligaciones adquiridas por México según dichas decisiones.

### **2.3.a. Forma de Adopción de las Decisiones del Consejo Conjunto.**

La forma en que han de tomarse las decisiones del Consejo Conjunto (que es la misma que ha de cumplirse para la formulación de recomendaciones) se establece en el mismo Artículo 47 del Acuerdo Global, al señalar que “las decisiones y recomendaciones se adoptarán previo acuerdo entre las dos Partes”. Dicho mecanismo de toma de decisiones es confirmada por el Artículo 10 del Reglamento Interno del Consejo Conjunto<sup>163</sup>, que además desglosa de manera

---

<sup>163</sup> Artículo 10 Reglamento Interno del Consejo Conjunto (Decisión 1/2001).- Decisiones y Recomendaciones.

1. El Consejo Conjunto tomará decisiones y formulará recomendaciones de común acuerdo entre las Partes. En el período entre sesiones, el Consejo Conjunto podrá adoptar una decisión o formular recomendaciones por el procedimiento escrito si ambas Partes así lo acuerdan. Un procedimiento escrito consiste en un intercambio de notas entre los dos Secretarios, de acuerdo con las Partes.

2. Las decisiones y recomendaciones del Consejo Conjunto, a los efectos del artículo 47 del Acuerdo, llevarán respectivamente el encabezamiento “Decisión” y “Recomendación” seguido de un número de serie, la fecha de su adopción y una indicación de su contenido.

3. Las decisiones y recomendaciones del Consejo Conjunto serán autenticadas por los dos Secretarios y dos copias auténticas firmadas por los Jefes de Delegación de ambas Partes.

4. Las decisiones y las recomendaciones se enviarán a cada uno de los destinatarios mencionados en el artículo 7 como documentos del Consejo Conjunto.

más específica las formalidades con que han de adoptarse las decisiones y formularse recomendaciones.

Como puede observarse, ni el Acuerdo Global, ni el Reglamento Interno del Consejo Conjunto establecen una mayoría determinada para la toma de decisiones. De tal manera, al determinar que serán adoptadas “previo acuerdo de las partes”, puede deducirse que requieren del acuerdo unánime de sus tres integrantes.

Si bien, al requerirse del acuerdo unánime de quienes integran al Consejo Conjunto, se otorga en la práctica una especie de “derecho de veto” para el Ejecutivo mexicano, ya que sin su voto favorable no puede ser adoptada una decisión, es razonable considerar que tal situación no es suficiente para resguardar los intereses mexicanos frente a la Unión Europea; o en el mejor de los casos, velar por los intereses del poder legislativo mexicano frente a los actos del ejecutivo a través de su representante en el Consejo Conjunto. No se puede negar la posibilidad fáctica de que el Ejecutivo mexicano vote a favor de una decisión determinada que, por cualquier motivo (falta de análisis profundo, presiones políticas, intereses personales del presidente en turno, etc.), sea en un momento determinado inconstitucional a la luz del derecho mexicano, por contravenir el contenido de una decisión en concreto alguna disposición de nuestra Carta Magna.

A la luz de un elemental principio de división de poderes, han de encontrarse los mecanismos adecuados para evitar que el Ejecutivo, por intereses propios o cualquier otro motivo, adopte decisiones de manera irreflexiva o que no correspondan a los intereses del pueblo mexicano, estableciéndose así un contrapeso contra la actuación del Ejecutivo, que requiera de una negociación y análisis serio sobre cualquier asunto planteado en el seno del Consejo Conjunto. Sin embargo, por lo pronto no se comentará nada más al respecto, a fin de no adelantarnos a las conclusiones.

## **CAPÍTULO IV**

### *ANÁLISIS DE LA POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO CONJUNTO*

En el capítulo II se ha analizado ya la relación entre el derecho internacional y el derecho interno de los Estados, concretamente bajo la luz del sistema jurídico mexicano. Posteriormente, en el capítulo III se analizaron tanto el campo de aplicación tan amplio del Acuerdo Global, como el alcance de las facultades del Consejo Conjunto ahí previsto, cuyas facultades son susceptibles de ser aplicadas en tantas materias como lo permite el mismo Acuerdo Global y el criterio de los integrantes del Consejo Conjunto.

Así las cosas, pasamos del ámbito de la generalidad, a las particularidades de la presente investigación. Con los antecedentes y marco conceptual básico ya analizado, es posible determinar de manera concreta cómo tan amplio ámbito de aplicación del Acuerdo Global – que de manera indirecta otorga al Consejo Conjunto facultades sobre prácticamente cualquier cuestión en materia económica, política y social, así como materias relacionadas como ambiental, cultural, etc. – podría en un momento dado relacionarse y tener efectos directos sobre nuestro sistema jurídico, particularmente en el ámbito constitucional.

#### **1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

Como se analizó en el capítulo anterior, el Acuerdo Global fue redactado en términos tan amplios que no limita las materias o asuntos en particular sobre los que puede ser aplicado, es decir, no establece materias reservadas sobre las cuales no pueda recaer una decisión del Consejo Conjunto, sino que simplemente establece el marco general sobre el cual se basarán las relaciones comerciales, políticas y de cooperación entre México y la UE. Así, según se ha comentado, el Acuerdo Global deja las particularidades de su aplicación al criterio del Consejo Conjunto en él previsto.

De tal forma, puede decirse que el Acuerdo Global tiene un ámbito de aplicación casi total en las materias antes mencionadas, tan amplio como el mismo Consejo Conjunto lo decida.

No hay nada en el Acuerdo Global que limite el actuar del Consejo Conjunto; ni siquiera establece un catálogo de temas (aunque sea limitado) sobre los que no puedan versar sus decisiones. De tal forma, el Consejo Conjunto cuenta con un poder casi absoluto de decidir sobre cualquier asunto que las partes consideren de interés común. Ello abre la posibilidad de que el mismo Consejo Conjunto pueda decidir en un momento dado sobre asuntos que se consideren estratégicos y reservados para el Estado mexicano y, peor aún, que tome decisiones que – por la falta de análisis suficiente o por cualquier otro motivo – contravenir nuestro ordenamiento constitucional.

En consecuencia, habrá que revisar la posibilidad de que, algunas decisiones del Consejo Conjunto con disposiciones contrarias a nuestra disposición, pudieran ser calificadas como inconstitucionales por algunos órganos de nuestro sistema judicial, y por tanto ser inaplicables tales decisiones dentro de nuestro país.

Si bien, a la fecha no se han ventilado conflictos judiciales de importancia que cuestionen la constitucionalidad de las decisiones del Consejo Conjunto a la luz del derecho constitucional mexicano, se trata de un escenario que debe de ser analizado en cuanto a su posibilidad fáctica y jurídica. De igual manera, de ser posible la impugnación vía judicial en contra de las decisiones del Consejo Conjunto, habrá que prever las consecuencias que la misma tendría para nuestro país, tanto a nivel local como internacional, en caso de ser procedente, a decir: la disyuntiva entre la ilegalidad o inconstitucionalidad de la aplicación interna y la responsabilidad internacional.

## 2. LA DEFENSA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y LAS DECISIONES DEL CONSEJO CONJUNTO.

El principio de supremacía constitucional, se consagra claramente en el Artículo 133 de la misma Carta Magna (según se señaló en el capítulo II) y del Artículo 40 constitucional<sup>164</sup>, mismo que expresa la voluntad del pueblo mexicano de erigirse como una federación establecida según los principios de la misma ley fundamental. Dicho principio implica que la constitución es el orden jurídico de mayor jerarquía dentro de una nación, sobre la cual no puede prevalecer ninguna otra norma. Es decir que “la constitución es la fuente última de validez en un orden jurídico, de tal suerte que para que una norma jurídica cualquiera sea válida, requiere encontrar dicho fundamento de validez en su conformidad con el conjunto de normas superiores y, en última instancia, con la constitución”<sup>165</sup>.

De tal forma, toda norma jurídica, de la naturaleza de que se trate, para ser aplicada dentro de un Estado determinado, requiere estar conforme con su norma fundamental. Las decisiones del Consejo Conjunto, al ser disposiciones de carácter general, abstracto y obligatorio, que no van dirigidos a una persona determinada, es claro que se tratan de normas jurídicas. Por lo tanto, para ser aplicadas en México deben de cumplir con el principio de supremacía constitucional, y ser conformes con nuestra constitución.

Héctor Fix-Zamudio utiliza el concepto de Derecho Procesal Constitucional, refiriéndose a “la disciplina jurídica que se ocupa del estudio del conjunto de instrumentos normativos por medio de los cuales pueden resolverse los conflictos relativos a los principios y disposiciones fundamentales y repararse las violaciones de éstos”<sup>166</sup>. Esta disciplina – si bien no es autónoma, sino parte del Derecho Constitucional – es relevante para analizar la posibilidad de que las decisiones del

---

<sup>164</sup> Artículo 40 Constitucional.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

<sup>165</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. *Op. cit*; Tomo IV, pp. 3600-3602.

<sup>166</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, et COSÍO DÍAZ, José Ramón. *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 25.

Consejo Conjunto puedan considerarse inconstitucionales, ya que ello sólo será posible mediante la aplicación de los mecanismos que prevé nuestro sistema constitucional para atacar los actos que se opongan a los principios y disposiciones de nuestra Carta Fundamental.

Por ello, en la primera parte de este capítulo, se analizan el juicio de amparo, las controversias constitucionales y la acción de constitucionalidad, como instituciones jurídicas que pudieran en un momento dado ser utilizadas para impugnar una decisión del Consejo Conjunto<sup>167</sup>. Cabe aclarar que, dado que en la presente investigación se plantea un caso hipotético, pues hasta ahora no ha habido una manifestación práctica de importancia del mismo – aunado a la amplitud de temas sobre los que pueden recaer tales decisiones, es imposible tratar todos y cada uno de los casos en los que una decisión puede ser tachada de inconstitucional. No obstante, se señalarán algunos casos hipotéticos, aunque posibles según la redacción del Acuerdo Global y nuestro sistema de defensa constitucional.

## 2.1. El Juicio de Amparo.

El juicio de amparo es, con fundamento constitucional en los Artículos 103 y 107 de nuestra Ley Fundamental<sup>168</sup>, es el mecanismo judicial de control constitucional más importante y mayormente utilizado en nuestro país. Por tanto, en la medida en que se afrenten las garantías de un particular, puede quizá ser el medio más factiblemente recurrido para declarar la inconstitucionalidad de una decisión del Consejo Conjunto. Por ello, es importante – sin pretender entrar a fondo en las

---

<sup>167</sup> Como podrá notar el Lector, en la primera parte del presente capítulo se analiza la posible inconstitucionalidad de las Decisiones del Consejo Conjunto a partir de los mecanismos propios para declararla. Existe una razón para hacerlo de esta manera, ya que de poco sirve analizar que determinado instrumento o norma es inconstitucional, si no existen en la práctica los medios legales necesarios para que dicha falta de arreglo con la Ley Fundamental tenga como consecuencia la invalidez de la norma en cuestión. Es decir, por más que determinada norma sea inconstitucional, si no se cuentan con los mecanismos necesarios para declararlo, no se protege la supremacía constitucional, y sería en vano el estudio realizado.

<sup>168</sup> Las particularidades del juicio de amparo son reguladas por la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “Ley de Amparo”), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Enero de 1936. Para mayores referencias sobre las particularidades y substanciación del Juicio de Amparo ver: BURGOA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. 32ª ed; México, 1995; SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Manual del Juicio de Amparo*. 2ª ed; Editorial Themis, México, 1994; GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. *Introducción al amparo mexicano*. 2ª ed; Noriega Editores/ITESO, México, 1999.

particularidades de su trámite y procedimiento – analizar la forma en que podría ser utilizado para atacar la aplicación de las decisiones del Consejo Conjunto, en el supuesto de que sea procedente, dependiendo de su contenido.

Ignacio Burgoa, al definir al juicio de amparo, señala que:

“El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (*latu sensu*) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine”<sup>169</sup>.

Naturalmente, existen diversas definiciones que describen la esencia del juicio del amparo. Sin embargo, aunque quizá debería ponerse mayor énfasis en que el agravio en la esfera jurídica del gobernado consiste en una violación a alguna de sus garantías constitucionales (por un acto de autoridad), la noción sugerida por Burgoa basta para mostrar sus elementos esenciales, así como su fin primordial de proteger a los particulares frente a los actos arbitrarios de autoridad<sup>170</sup>.

### **2.1.a. Procedencia de la Impugnación de las Decisiones del Consejo Conjunto según las Causales de Procedencia del Amparo.**

El Artículo 4 de la Ley de Amparo<sup>171</sup> prevé expresamente la posibilidad de promover dicho juicio en contra de tratados internacionales y cualquier otra clase de actos. Es decir, nuestra propia legislación reconoce la posibilidad de utilizar el

<sup>169</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.*; p. 177.

<sup>170</sup> El Artículo 1 de la Ley de Amparo, dispone tres tipos de amparo, al señalar que “...tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: I.-Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II.-Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; [ó] III.-Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal” (disposición casi idéntica a lo establecido en el Artículo 103 Constitucional). No obstante, el tipo de controversias sobre las que comúnmente recae un juicio de amparo son aquellas que derivan de actos de autoridad o leyes que afrentan las garantías de los gobernados, y es por ello que a esta clase de conflictos hace mayor referencia la definición utilizada, ya que define al amparo de manera general, en su modalidad más usualmente recurrida en la práctica.

<sup>171</sup> Artículo 4 Ley de Amparo.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.

amparo como un mecanismo jurisdiccional para invalidar la aplicación de las Decisiones del Consejo Conjunto que violen las garantías de los particulares.

Existen dos clases de juicio de amparo: el amparo indirecto o bi-instancial, del que conocen los Jueces de Distrito; y el amparo directo o uni-instancial del que conocen los Tribunales Colegiados de Circuito. Tradicionalmente se dice, de manera hasta cierto punto reduccionista, que la distinción entre ambas clases de juicio de amparo es que el amparo directo se interpone en contra de actos que ponen fin a un juicio<sup>172</sup>; mientras que el indirecto recae sobre actos que, sin poner fin a un juicio, causan un daño de imposible reparación al particular<sup>173</sup>. Naturalmente, tales definiciones tienen fines meramente comprensivos, ya que la propia ley de Amparo establece supuestos en los cuales puede solicitarse cada una de dichas clases de amparo.

Para efectos del tema que se trata, es importante revisar y distinguir los supuestos de actos en contra de los cuales proceden el amparo directo y el indirecto. Ello se debe a que su análisis presenta la pauta para determinar si las decisiones del Consejo Conjunto pueden ser impugnadas o no mediante el juicio de amparo. Cabe recordar que, dada la naturaleza y fines del amparo, se requiere que una decisión del Consejo Conjunto cause una violación de garantías a un particular –causándole un perjuicio personal y directo, como presupuesto fundamental para que esta clase de instrumentos puedan ser atacados a través del amparo.

Resulta sumamente difícil elaborar una explicación o catálogo exhaustivo de las formas en que las Decisiones del Consejo Conjunto pueden violar las garantías, dada la amplitud de los temas que pueden recaer. Sin embargo,

---

<sup>172</sup> Ignacio Burgoa, al comentar la procedencia general del amparo directo, señala que “el juicio de amparo directo procede contra *sentencias definitivas civiles, penales, administrativas o laudos arbitrales definitivos*”. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.*; p. 684.

<sup>173</sup> Burgoa además señala, al referirse a la procedencia del amparo indirecto, que “la acción constitucional se ejercita ante un Juez de Distrito, cuando los actos de autoridad que se reclamen *no sean sentencias definitivas o laudos laborales definitivos*, en cuyo caso incumbe el conocimiento del juicio de garantías, al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda”. *Ibidem*, p. 632.

prácticamente cualquier garantía consagrada en nuestra constitución puede ser potencialmente afectada por una Decisión del Consejo Conjunto, dependiendo de la materia que aborde cada una en lo particular, y de sus efectos jurídicos concretos en la esfera de los particulares.

Según el Artículo 158 de la Ley de Amparo, el amparo directo "...procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados".

Dada la redacción del ya citado Artículo 158 de la Ley de Amparo, resulta claro que el amparo directo no puede ser *per se* una vía para reclamar la inconstitucionalidad de las Decisiones del Consejo Conjunto. Esta clase de instrumentos no pueden considerarse como laudos o sentencias definitivas que pongan fin a un juicio y, evidentemente, no son emitidas por tribunal judicial, ni administrativo, ni del trabajo, según se ha referido en el capítulo anterior. Por lo tanto, las Decisiones del Consejo Conjunto no encuadran en el supuesto previsto por el Artículo 158, y como tal no procede su impugnación directa por esta vía.

No obstante, sí podría atacarse indirectamente lo dispuesto por una Decisión del Consejo Conjunto a través de un amparo directo, si en determinado juicio se aplica la disposición que se considera inconstitucional. Para que se presente esta posibilidad, tendría que agotarse el juicio, atacando la sentencia definitiva por la incorrecta aplicación de dicha norma al no apegarse a nuestra constitución.

Para ejemplificar lo anterior, supongamos que una Decisión del Consejo Conjunto – a fin de promover la inversión europea en nuestro país, creando normatividad laboral que favorezca a los patrones – establece que los trabajadores tienen la prohibición expresa de trabajar con un patrón de la competencia en actividades similares por un determinado periodo de tiempo, a fin de proteger la confidencialidad que le debe al patrón inicial. Esta disposición violaría claramente la garantía de libertad de profesión consagrada por nuestro Artículo 5 constitucional.

Continuando con el supuesto, digamos que trabajador determinado, que trabajó para la empresa “X” y – tras haber renunciado – fue contratado posteriormente para el mismo puesto en la empresa “Y” (ambas empresas dedicadas a la misma actividad). La contratación por parte de la empresa “Y” se realizó desconociendo que el trabajador había prestado sus servicios para “X”. El representante legal de la empresa “Y”, al percatarse de ello, y conociendo la regla establecida por la Decisión del Consejo Conjunto antes planteada, despide al trabajador.

Suponiendo que el trabajador demanda a “Y” por despido injustificado, y que la Junta de Conciliación y Arbitraje competente le negara su petición basándose en la Decisión del Consejo Conjunto, entonces el trabajador podría acudir al amparo directo en contra del laudo definitivo, por haberse resuelto con base a una norma que claramente viola su garantía de libertad de profesión. Aunque cabe aclarar que, en este caso, lo que realmente se impugna es el laudo, y no la Decisión del Consejo Conjunto directamente, sino su incorrecta aplicación dentro del juicio<sup>174</sup>.

Por otra parte, el Artículo 114 de la Ley de Amparo establece los supuestos en los que procede el amparo indirecto, al disponer que:

---

<sup>174</sup> En este caso, el amparo directo procedería debido a la aplicación del tercer párrafo del Artículo 158 de la Ley de Amparo, mismo que establece que: “Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que pongan fin al juicio”.

“El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

II.-Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo (...);

III.-Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido (...);

IV.-Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V.-Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

VI.-Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de esta ley [de Amparo]<sup>175</sup>;

VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional”.

Vía amparo indirecto, podrían atacarse directamente las Decisiones del Consejo Conjunto, solamente– según el caso – en términos de la fracción I o II del Artículo 114 de la Ley de Amparo. El resto de las fracciones (es decir, de la III a la VII) difícilmente podrían ser aplicables en contra de una Decisión del Consejo Conjunto<sup>176</sup>. No obstante, de manera similar al caso del amparo directo, algunas

<sup>175</sup> Es decir, todas aquellas controversias que surjan: (a) por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; o (b) por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

<sup>176</sup> Sin pretender entrar a detalle en este aspecto, puede explicarse brevemente por qué las fracciones III a VII del Artículo 114 de la Ley de Amparo no servirían como causales a invocar para atacar directamente una Decisión del Consejo Conjunto. En cuanto a la fracción III de dicho Artículo dispone que el amparo indirecto es procedente “contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido”; naturalmente, el ni el Consejo Conjunto es un tribunal de clase alguna, ni el proceso de creación de la decisión por parte del Consejo Conjunto se trata de un juicio. La fracción IV hace referencia a “actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación”, y la V menciona “actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa”; ninguno de ambos casos es aplicable ya que, como se ha dicho, en las decisiones del Consejo Conjunto, ningún juicio se encuentra involucrado. La fracción VI se refiere a los actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de invasión de competencias; lo cual no es aplicable dado que en la emisión de las decisiones del Consejo Conjunto, no existe invasión de competencias entre los estados y la Federación, ni a la inversa (ver tesis jurisprudencial de la novena época titulada: “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Noviembre de 1999, Tesis: P. LXXVII/99, Página: 46). Finalmente, la fracción VII

de dichas fracciones posiblemente pudieran ser aplicables para invalidar indirectamente lo dispuesto por esta clase de decisiones – cuando lo que se ataque sea un acto de aplicación posterior, o actos en un juicio donde discuta la aplicación del contenido de una decisión determinada.

Según se analizó en el capítulo anterior, en la mayoría de los casos, las Decisiones del Consejo Conjunto consistirán en normas generales, abstractas e impersonales, emitidas por la autoridad que otorga el Acuerdo Global al Consejo Conjunto. Es decir, por lo general consisten en normas de observancia general, cuya obligatoriedad deriva de lo dispuesto en el Artículo 47 del Acuerdo Global<sup>177</sup>. Por lo tanto, reúne la mayoría de las características esenciales de los actos previstos por el Artículo 114, fracción I, de la Ley de Amparo, quedando solamente pendiente analizar (en cada Decisión en particular) si por su mera entrada en vigor puede causar un perjuicio o agravio al gobernado. De tal forma, si la naturaleza de la propia Decisión lo permite, podría utilizarse en contra de la misma, lo que la doctrina denomina comúnmente como “amparo contra leyes”.

Es decir, toda vez que las Decisiones del Consejo Conjunto son instrumentos normativos de carácter general, si se determinara que su contenido es autoaplicativo<sup>178</sup>, es decir, que no requiere de un acto de ejecución posterior para causar un agravio directo a alguna persona determinada, tal Decisión podría ser impugnada mediante el Amparo Indirecto invocando la fracción I del Artículo 114 de la Ley de Amparo como causal correspondiente. Un ejemplo claro en el que podría presentarse esta situación, sería el supuesto en que una Decisión del Consejo Conjunto impusiera obligaciones de carácter fiscal, que violara los

---

impone señala que el amparo indirecto procede contra “resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal”, lo cual evidentemente no es el caso.

<sup>177</sup> Artículo 47 Acuerdo Global.- “El Consejo Conjunto, a efectos de alcanzar los objetivos del presente Acuerdo, estará facultado para tomar decisiones en los casos previstos en el Acuerdo. Las decisiones que se adopten tendrán carácter vinculante para las Partes, que tomarán las medidas necesarias para ejecutarlas. El Consejo Conjunto podrá también hacer las recomendaciones pertinentes...”

<sup>178</sup> Al referirse a las leyes autoaplicativas, Burgoa sostiene que “una ley es autoaplicativa cuando se reúnen las siguientes condiciones establecidas por la *jurisprudencia*, a saber: ‘a) que desde que las disposiciones de la ley entren en vigor, obliguen al particular, cuya situación jurídica prevé, a hacer o dejar de hacer, y b) que no sea necesario un acto posterior de autoridad para que se genere dicha obligatoriedad’, y c) cuando las personas que en el momento de la promulgación de una ley, ‘queden automáticamente comprendidas dentro de la hipótesis de su aplicación’ o cuando ‘por actos propios’ se coloquen dentro de la hipótesis legal con posterioridad a su entrada en vigor. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.*; p. 229.

principios de equidad, proporcionalidad, legalidad o reserva de ley establecidos en el Artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución.

Sin embargo, habrá que tomar en cuenta la limitante procesal del mencionado amparo contra leyes, en cuanto al término para su interposición. Según el artículo 22 de la misma Ley de Amparo, el amparo contra leyes sólo puede interponerse dentro del término de treinta días posteriores a su entrada en vigor<sup>179</sup>. Una vez transcurrido dicho término, la causal prevista en el Artículo 114, fracción I, no puede ser invocada como causal de procedencia del juicio de amparo.

De ahí, la fracción II del Artículo 114. puede ser invocada para atacar las Decisiones del Consejo Conjunto, en dos supuestos distintos: (a) en los casos en que haya transcurrido el término de treinta días después de la entrada en vigor de la decisión correspondiente, para impugnar las normas autoaplicativas; y (b) cuando se pretende atacar mediante el amparo disposiciones de dicha Decisiones del Consejo Conjunto que sean de naturaleza heretoaplicativa. Naturalmente, se requerirá de un acto de aplicación posterior del contenido de las Decisiones que se encuentren en tales supuestos para poder invocar la citada causal de la fracción II del 114 de la Ley de Amparo.

Como puede concluirse, las causales a invocar para atacar una Decisión del Consejo Conjunto vía amparo dependerán del contenido normativo concreto de cada decisión y de su naturaleza. Asimismo, no en todos los casos se podrá atacar directamente una Decisión del Consejo Conjunto, sino – en ocasiones - su acto de aplicación o ejecución concreto. De cualquier forma, queda clara (en cuanto al análisis de las causales de procedencia) la posibilidad de impedir, a través de nuestro juicio de amparo, la aplicación de algunas Decisiones del Consejo Conjunto.

---

<sup>179</sup> Artículo 22 Ley de Amparo.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior: I.-Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días (...)

### **2.1.b. La Autoridad Responsable en los Juicios de Amparo contra las Decisiones del Consejo Conjunto.**

Hasta ahora se ha analizado teóricamente la posibilidad de que proceda el juicio de amparo en contra de las Decisiones del Consejo Conjunto. Sin embargo, surge una pregunta importante: ¿Quién es la Autoridad Responsable en contra de la cual se interpondría el juicio de amparo en contra de esta clase de actos? Si tomamos cualquier definición del juicio de amparo, encontraremos que por lo general se hace referencia a que es un medio de protección de las garantías de los gobernados en contra de los actos violatorios de las mismas por parte de la autoridad. Es decir, la misma definición del juicio de amparo tácitamente determina que ha de haber una autoridad a la que pueda imputársele responsabilidad del agravio en contra del gobernado, y quien deberá tomar las medidas necesarias para resarcirlo.

Congruentemente, el Ministro Gudiño Pelayo considera que “existen los presupuestos especiales, particulares, de la acción de amparo, que son los siguientes: la existencia de un *quejoso*, de un *acto reclamado*, de *una autoridad responsable y perjuicio*”<sup>180</sup>. La falta de cualquiera de dichos presupuestos procesales impediría la procedencia del juicio de amparo. En el caso de las Decisiones del Consejo Conjunto, los dos primeros presupuestos señalados no implican mayor problema. Habrá quejoso, en la medida en que un particular se vea afectado en su esfera jurídica por una Decisión del Consejo Conjunto y decida impugnarla. De igual manera, la propia Decisión del Consejo Conjunto puede constituir el acto reclamado, en términos del Artículo 4 de la Ley de Amparo, como se mencionó anteriormente.

Reformulando la pregunta antes planteada: ¿Puede considerarse como autoridad responsable un órgano integrado – además del ejecutivo mexicano – por representantes de autoridades extranjeras? Difícilmente el Consejo y la Comisión

---

<sup>180</sup> GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. *Op. cit.*; p. 162.

Europea aceptarían someter – indebidamente – la actuación de sus representantes en el Consejo Conjunto a un ordenamiento jurídico extranjero, en este caso el mexicano, ni someterse a la jurisdicción de nuestros tribunales federales.

Por otra parte, la naturaleza y espíritu del juicio amparo le imponen como valor fundamental – aún por encima de la defensa constitucional – la protección efectiva de los derechos de las personas miembros de nuestra comunidad política, tal como lo describe Tena Ramírez al mencionar que la institución del amparo “si la estudiamos sin prejuicios habremos de convenir que no se trata en realidad de un sistema de defensa directa de la constitucionalidad, sino defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución”.<sup>181</sup>

No se pretende entrar a la discusión sobre cuál es la función más importante del amparo, si como institución de defensa constitucional o de defensa de la persona – ya que en alguna medida cumple ambas funciones, basta decir que la *ratio legis* del amparo es la de evitar la actuación arbitraria de la autoridad, fuera de los marcos constitucionales, que puedan causar un agravio al gobernado. Difícilmente alguien puede llegar a negar que el fin del amparo – de una forma u otra – es la de proteger a la persona.

Como tal, los jueces tienen la obligación de proteger a los gobernados contra los actos arbitrarios de la autoridad, dentro del marco que les permite la constitución. De tal forma, se justifica un sano ejercicio de la prudencia judicial para que, con su interpretación legal y constitucional, determinen cuál es la autoridad responsable en el caso planteado, ya que sin tal determinación no sería efectiva la defensa de los particulares en contra de posibles violaciones a sus garantías por parte del actuar del Consejo Conjunto.

---

<sup>181</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 35 ed; Porrúa, México, 2003, p. 512.

En aquellos casos en que el juicio de amparo no recaiga directamente sobre una Decisión del Consejo Conjunto, sino que se interponga en contra de su acto posterior de aplicación o ejecución por parte de la autoridad, la determinación de la autoridad responsable no implicaría mayores problemas. En tal supuesto, la autoridad ejecutora que emita el acto de aplicación posterior sería claramente una autoridad responsable.

Por otra parte, en los casos en que se ataque directamente una Decisión del Consejo Conjunto (como es el caso antes señalado del amparo contra leyes), es un poco más difícil su determinación. Es razonable pensar que el Consejo Conjunto como tal no puede ser considerado como autoridad responsable, toda vez que dos de sus integrantes (el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea) no pueden ni deben sujetarse a los controles constitucionales que impone nuestra Constitución, por encontrarse al margen de su aplicación.

Incluso, desde la perspectiva práctica – suponiendo que la autoridad judicial determinara que el Consejo Conjunto sí es susceptible de considerarse como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo – se presentarían problemas fácticos graves en cuanto al desahogo del procedimiento. El principal de dichos problemas sería la forma de realizar las notificaciones correspondientes al Consejo Conjunto, ya que este órgano no actúa con una periodicidad fija, ni en un lugar determinado. Las reuniones del Consejo Conjunto se realizan, previa convocatoria, en un lugar y fecha que es establecido para cada sesión<sup>182</sup>. De tal forma, el Consejo Conjunto no cuenta con una oficina o lugar de operaciones fijo, lo que implica la dificultad práctica para el órgano jurisdiccional de no poder determinar a dónde dirigir las notificaciones.

---

<sup>182</sup> Artículo 2 Decisión 1/2001 del Consejo Conjunto.- *Reuniones*.

1. El Consejo Conjunto se reunirá a nivel ministerial, periódicamente y cuando las circunstancias lo requieran si las Partes así lo convienen.

2. Cada sesión del Consejo Conjunto se llevará a cabo en el lugar acordado mutuamente por las partes.

3. Las reuniones del Consejo Conjunto serán convocadas conjuntamente por los Secretarios del Consejo Conjunto.

Retomando la discusión, si consideramos la definición legal de autoridad responsable como “la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado”<sup>183</sup>, queda claro que podrían considerarse autoridades responsables: El titular del Poder Ejecutivo, por ordenar su representación en el Consejo Conjunto; el delegado o representante mexicano en el Consejo Conjunto, por la emisión del voto particular de la Decisión en cuestión; el Secretario de Gobernación, por realizar su publicación en el Diario Oficial de la Federación<sup>184</sup>; y la autoridad que, en su caso, aplique o ejecute lo dispuesto por la Decisión impugnada. Sin embargo no queda claro si el propio Consejo Conjunto puede considerarse como autoridad responsable para efectos del amparo.

Si se analiza el problema estrictamente a la luz de la legislación mexicana – concretamente, aplicando el Artículo 11 de la Ley de Amparo en su sentido literal, no existiría impedimento jurídico para que el Consejo Conjunto sea considerado como autoridad responsable en el caso de que una de sus Decisiones fuera atacada mediante juicio de amparo. Como se ha señalado anteriormente, dicho numeral define a la autoridad responsable como “la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado”, y es claro que el Consejo Conjunto dicta sus propias decisiones.

Además, confirmando la interpretación literal del citado Artículo 11 de la Ley de amparo, resulta relevante la siguiente tesis jurisprudencial:

Octava Época  
 Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
 Tomo: XIV, Septiembre de 1994  
 Tesis: XXI. 1o. 99 K  
 Página: 272

**AUTORIDADES, QUIENES LO SON.** El carácter de autoridad responsable de una determinada entidad, para los efectos del juicio de garantías, no depende de su naturaleza jurídica, sino de la participación que tenga o pueda tener, con o sin

<sup>183</sup> Artículo 11 de la Ley de Amparo.

<sup>184</sup> En términos del Artículo 11(2) de la Decisión 1/2001 del Consejo Conjunto, por la que se establece el reglamento interno del Consejo Conjunto UE-México y el reglamento interno del Comité Conjunto UE-México, “Cada Parte podrá decidir publicar las decisiones y las recomendaciones del Consejo Conjunto en sus respectivas publicaciones oficiales.

facultades, en la gestación o ejecución de los actos reclamados, y esta cuestión sólo puede dilucidarse con pleno conocimiento de causa en la audiencia constitucional, con vista de los informes justificados y de las pruebas que rindan las partes, pues de otra manera se estaría prejuzgando sobre el particular; en consecuencia, debe admitirse la demanda respecto de tal autoridad, sin perjuicio de que en la citada audiencia se resuelva si tiene o no el indicado carácter.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Improcedencia en revisión 112/94. Harinera Seis Espigas, S. A. 14 de abril de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchiz Sierra. Secretario: José Luis Vázquez Camacho.

De aplicarse la interpretación contenida en la anterior tesis jurisprudencial, el Consejo Conjunto podría considerarse como autoridad responsable para efectos del amparo, ya que – según se desprende de dicha tesis – para considerarse como tal, basta con la participación en la emisión del acto reclamado. Claramente, esta tesis jurisprudencial atiende sólo al hecho de la participación, no a la naturaleza del órgano ni, mucho menos, de si es un órgano integrado por entes extranjeros o no, con lo cual bastaría con que el Consejo Conjunto emita una decisión para que se considere como autoridad responsable, en caso de impugnarse el acto por medio del juicio de amparo.

Sin embargo, cabe aclarar que en la emisión de dicho criterio el tribunal colegiado seguramente no tenía en mente la posibilidad de que autoridades extranjeras o un órgano compuesto por ellas pudiera ser calificado como autoridad responsable. Es muy probable que el juzgador en este caso sólo se haya planteado la interpretación de la ley desde la perspectiva mexicana, sin tener en cuenta de que su aplicación pudiera ser además sobre entidades extranjeras.

Esta situación se presenta también en la doctrina, ya que aunque existen diversos autores que discuten el tema de la autoridad responsable, lo hacen aparentemente desde el presupuesto de que siempre se tratarán de autoridades exclusivamente mexicanas, sin plantearse ni abordar específicamente la posibilidad de que las normas en materia de amparo sean aplicables a organismos o autoridades extranjeras. Burgoa es un ejemplo claro de ello, quien al definir el

concepto de autoridad para efectos del amparo cita a Gabino Fraga, quien a su vez señala que:

“Cuando las facultades otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución, es decir, la autorización para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de autoridad”<sup>185</sup>.

La concepción propuesta por Fraga podría utilizarse para justificar la determinación del Consejo Conjunto como autoridad responsable, pues no establece distinción respecto del origen o naturaleza de la autoridad y meramente se refiere a la facultad de ejecución y realización de actos de naturaleza jurídica. No obstante, cuando Burgoa explica las razones de por qué concuerda con este concepto<sup>186</sup>, pareciera tener consideración el mencionado presupuesto de que sólo se trata de autoridades mexicanas. Tomando como base el concepto propuesto por Fraga, Burgoa propone la siguiente definición:

“Autoridad es aquél órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa”<sup>187</sup>.

Puede notarse claramente el énfasis que pone Burgoa respecto del concepto de Estado, excluyendo así la posible interacción entre autoridades de Estados diversos, y la aplicación de las leyes mexicanas a una entidad extranjera u órgano integrado en parte por autoridades extranjeras, para determinar su participación como autoridad responsable.

Las consideraciones anteriores nos hacen concluir dos posibles posturas a este problema: (a) Por virtud de la interpretación literal de las leyes mexicanas, el Consejo Conjunto podría considerarse como autoridad responsable en el juicio de amparo, ya que tal calidad depende solamente de sus facultades de participar en

<sup>185</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.*; p. 188.

<sup>186</sup> *Ibidem*, pp. 185-192.

<sup>187</sup> *Ibidem*, pp. 190, 338.

el acto reclamado; y (b) El Consejo Conjunto no podría calificarse como autoridad responsable, dado que dicho concepto presupone que se trate autoridades estatales, y no órganos de carácter internacional – además de según los elementales principios de soberanía y autodeterminación de los pueblos, una autoridad no está obligada a sujetarse a la aplicación de un sistema jurídico ajeno al propio.

En caso de plantearse alguna controversia en juicio de amparo respecto de alguna Decisión del Consejo Conjunto, corresponderá al juzgador resolver este problema de interpretación y aplicación de la ley. De tal forma, aunque se antoja difícil que el Consejo Conjunto pueda considerarse como autoridad responsable, no es jurídicamente imposible, y será el juzgador quien deberá determinar sobre la procedencia del amparo en casos como el planteado..

Con lo anterior, se evidencia la posibilidad (aunque vaga) de utilizar el juicio de amparo como posible medio de defensa en contra de las Decisiones del Consejo Conjunto directamente, al dejar abierta la posibilidad de aplicación de sus causales de procedencia y el cumplimiento de los presupuestos procesales para su acción. Sin embargo, su procedencia dependerá de los casos concretos que se traten, y del criterio judicial que sea aplicado.

## **2.2. Las Controversias Constitucionales.**

Las controversias constitucionales son un mecanismo más que prevé nuestro sistema jurídico para la defensa de la supremacía de nuestra Ley Fundamental. Como tal, es necesario que la controversia constitucional sea analizada para efectos de la presente investigación, en cuanto a determinar si es posible que esta figura jurídica sea utilizada para invalidar o dejar sin efectos las decisiones del Consejo Conjunto que se consideren inconstitucionales.

Las controversias constitucionales tienen su fundamento en el Artículo 105, fracción I, de la nuestra Constitución General; y sus particularidades son detalladas en la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (denominada en lo sucesivo como “LR105”)<sup>188</sup>.

En términos amplios, la controversia constitucional puede definirse como “el juicio que permite resolver un conflicto sobre invasión de competencias, entre los distintos ámbitos federales o los distintos poderes de cada uno de aquellos”<sup>189</sup>. Esta definición está planteada en términos muy generales, sin embargo, muestra claramente la esencia de la controversia constitucional, que busca encauzar el actuar de los órganos que comprenden los diferentes niveles de gobierno, para que permanezcan dentro su espectro de facultades, en observancia plena de la norma constitucional.

En cuanto a su objeto, Arteaga Nava considera que...

“...la controversia persigue, en un juicio simple, llano, exento de tecnicismos y sumario, constreñir la actuación de los poderes u órganos establecidos en la constitución política del país a lo que ella dispone; las partes, cuando la plantean, buscan cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones, tienen concedida o la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la constitución”<sup>190</sup>.

De lo señalado por Arteaga derivan importantes consideraciones que hay que tomar en cuenta al respecto de la materia, los casos de procedencia y las partes de las controversias constitucionales, como se explica a continuación.

En lo que respecta a la materia y los casos de procedencia de la controversia constitucional, se ha adelantado ya que recae sobre aspectos de constitucionalidad referentes a la distribución e invasión de competencias, en términos de lo establecido en la fracción I del Artículo 105 Constitucional. La

<sup>188</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Mayo de 1995.

<sup>189</sup> GARZA GARCÍA, César Carlos. *Derecho Constitucional Mexicano*. 1ª ed; McGraw-Hill, México, 1997, p.188.

<sup>190</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. *Op. cit*; Volumen 4, p. 1377.

mencionada fracción, determina que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer de las controversias, donde la materia de la disputa sea la invasión de competencias entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Se puede considerar, *prima facie*, que para la posible procedencia de las controversias constitucionales en contra de las decisiones del Consejo Conjunto, sólo serían relevantes aquellas que se susciten en los supuestos planteados en los incisos a), b) y c) anteriormente transcritos. El resto de los supuestos de controversia, no implican la actuación de los órganos federales, como lo sería el Ejecutivo, quien es el único que está representado en el Consejo Conjunto. Por lo tanto, se podrían descartar de plano las controversias previstas en los incisos d) a k) anteriores para los efectos de nuestro estudio exclusivamente.

Como puede observarse, el Artículo 105 de nuestra constitución, establece supuestos de procedencia de las controversias constitucionales, simplemente atendiendo a sus partes, sin establecer supuestos específicos en los que sean procedentes. Tales supuestos específicos tampoco son regulados en la LR105. Sin embargo, de la lectura del Artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria, se deriva que las controversias constitucionales proceden de actos o leyes en cuya emisión se presente una invasión de competencias entre las partes señaladas por el propio Artículo 105. Por lo tanto, las decisiones del Consejo Conjunto sólo podrían ser atacables por esta vía en si la materia la misma, recayera sobre materias que no sean competencia de la Federación, en lo general, o del Ejecutivo Mexicano, en lo particular.

Cabe señalar que la doctrina y la jurisprudencia sostienen que esta clase de juicios sólo pueden versar sobre asuntos donde se discuta una violación a la Constitución General, y no aspectos de legalidad o cuestiones meramente políticas. Arteaga Nava, en tal sentido considera que

“Los asuntos de constitucionalidad que pueden ser motivo de una controversia son sólo los relacionados con la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; los que son de la misma naturaleza, pero que estén relacionados o deriven de la aplicación de las constituciones locales, son de la exclusiva competencia de los órganos jurisdiccionales locales, en aplicación del principio general que deriva del Artículo 124 [Constitucional]”<sup>191</sup>.

Asimismo, el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo coincide con dicha postura al señalar que “en controversias constitucionales entre un Estado y uno de sus municipios, sólo se pueden estudiar planteamientos que se hagan consistir de violaciones a la Constitución general y *no* a las constituciones o leyes estatales, esto es, *sólo violaciones directas a la Constitución y no violaciones indirectas a la misma*”<sup>192</sup>. Gudiño Pelayo basa su criterio en tesis jurisprudenciales, en las cuales el criterio de la Suprema Corte le otorga la razón en su planteamiento,

<sup>191</sup> *Ibidem*, pp. 1377-1378

<sup>192</sup> GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. *Controversia sobre Controversia*. 1ª Ed; Editorial Porrúa, México, 2000, pp. XXXIV – XXXV.

confirmando que la controversia sólo puede recaer sobre cuestiones de constitucionalidad<sup>193</sup>.

En lo que refiere a las partes que intervienen en la controversia constitucional, existe una gran diferencia con respecto al juicio de amparo, pues las controversias sólo tiene derecho a la acción las autoridad que considere que otro órgano u autoridad determinada actúa fuera de su ámbito de competencia, en perjuicio de las propias facultades, sin que puedan tener acceso a la acción de controversia constitucional los particulares. En tal sentido, excluyendo la posibilidad de que los particulares participen en esta clase de juicios, el Artículo 10 de la LR105 determina expresamente que:

“Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva las controversias constitucionales;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República”.

---

<sup>193</sup> Entre los antecedentes judiciales a los que se remite Gudiño Pelayo encontramos la siguiente tesis jurisprudencial:

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: V, Abril de 1997*

*Tesis: P./J. 23/97*

*Página: 134*

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS. Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados.

Controversia constitucional 6/96. Alfonso Vázquez Reyes y Margarito Solano Díaz, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico del Municipio de Asunción Cuyotepeji, Distrito de Huajuapam, del Estado de Oaxaca, contra el Gobernador, Secretario General de Gobierno y Congreso Estatal del propio Estado. 10 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 23/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y siete.

El Consejo Conjunto no puede tener propiamente el carácter de demandado en términos de la fracción primera del Artículo 105 Constitucional, al no tratarse de un órgano del gobierno federal, y por tanto no considerarse legalmente como parte en las controversias constitucionales. No obstante, dada la redacción de la fracción II del Artículo 10 de la LR105, antes citado, técnicamente no existe impedimento para que el Ejecutivo sea considerado como demandado en aquellas controversias que versen sobre la inconstitucionalidad de las decisiones Consejo Conjunto, ya sea como encargado de la promulgación y publicación de las normas generales contenidas en las Decisiones, o bien, por el acto consistente en la emisión de su voto particular dentro del Consejo Conjunto para tomar determinada decisión en concreto.

En opinión del autor, no puede atacarse directamente una Decisión del Consejo Conjunto por medio de una controversia constitucional, en virtud que el órgano que las emite no puede considerarse como demandado en esta clase de procedimientos. Además, resultaría inútil que se planteara la controversia constitucional contra el Ejecutivo mexicano, por su voto particular o por la publicación de la Decisión del Consejo Conjunto correspondiente, ya que en términos del Artículo 11(2) de la Decisión 1/2001 del Consejo Conjunto<sup>194</sup>, las Decisiones emitidas por este órgano son válidas y ejecutables, independientemente de su publicación, ya que no existe la obligación de publicarlas por las partes del Acuerdo Global.

Considerando lo anterior, en tanto no se verifique una causa de improcedencia de la controversia constitucional, no existe impedimento alguno, en cuanto a los presupuestos procesales se refiere, para que una decisión del Consejo Conjunto sea impugnada mediante una controversia constitucional.

---

<sup>194</sup> Artículo 11(2) Decisión 1/2001 del Consejo Conjunto.- 2. Cada Parte podrá decidir publicar las decisiones y recomendaciones del Consejo Conjunto en sus respectivas publicaciones oficiales.

Sin embargo, aún resta analizar si existen supuestos fácticos que permitan la procedencia de una controversia constitucional en contra de esta clase de decisiones. En realidad, parece difícil que existan hechos que, en la práctica, den lugar a la procedencia de las controversias constitucionales en contra de una Decisión del Consejo Conjunto.

El Artículo medular de nuestra constitución en materia de política exterior es el 89, fracción I, que faculta al Presidente de nuestra nación para “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales...” Lo dispuesto por dicha fracción es tan claro que los constitucionalistas reconocen unánimemente que corresponde sólo al ejecutivo llevar a cabo nuestra política exterior<sup>195</sup>. Al respecto, Arteaga Nava comenta que “la constitución, en forma expresa, establece una puerta de acceso al exterior: el presidente de la república; los restantes poderes federales carecen de competencia en esa materia”<sup>196</sup>, reconociendo al Presidente como el exclusivo responsable de llevar a cabo actividades en materia exterior.

Es decir, en su calidad de Jefe de Estado, corresponde al Presidente de la República representar al Estado mexicano ante el resto de los Estados del orbe y demás organismos internacionales, con la facultad de determinar la forma de llevar a cabo las relaciones con los mismos, nombrar ministros y agentes diplomáticos (con los requisitos de aprobación del Senado), así como iniciar negociaciones que derivarán posteriormente en la firma de tratados, convenciones u otros instrumentos de carácter internacional.

El hecho de que el Ejecutivo mexicano sea el encargado de dirigir la política exterior mexicana, en su calidad de Jefe de Estado, lo faculta para emitir como miembro del Consejo Conjunto, para la adopción de las Decisiones que deriven del mismo. Su participación en la toma de decisiones del Consejo Conjunto, es una manifestación concreta del ejercicio legítimo de las facultades que el Artículo 89 fracción I constitucional otorga al Ejecutivo Mexicano, en cumplimiento del

---

<sup>195</sup> Cfr. GARZA GARCÍA, César Carlos. *Op. cit.*; p.151; SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Op. cit.*; pp. 447, 471-473.

<sup>196</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. *Op. cit.*; Volumen 3, p.880

mecanismo establecido por el Acuerdo Global. Por lo tanto, la adopción de una Decisión del Consejo Conjunto no puede ser impugnada mediante una controversia constitucional, ya que, al emitir su voto, el Ejecutivo se encuentra actuando dentro de la esfera de sus competencias y facultades constitucionales.

Aunque el Artículo 76, fracción I, dispone que el senado deberá “Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso...”, el Senado no es quien ha de llevar a cabo la política exterior. La función del Senado en este aspecto se limita simplemente a analizar y realizar los comentarios u observaciones pertinentes, mismos que el Ejecutivo no se encuentra obligado a aplicar, ya que no existe disposición constitucional en tal sentido.

Es decir, el Ejecutivo goza con facultades exclusivas en cuanto a la forma de llevar la política exterior, pero el Senado no cuenta con facultades para intervenir activamente en el desarrollo de dicha política exterior, salvo los casos de la ratificación de tratados internacionales, según lo previene nuestra constitución. Tal como lo señala Arteaga, “La intervención que se da al senado se limita a aprobar o reprobado, en lo interior, el resultado de las negociaciones diplomáticas de aquél cuando éstas han derivado en tratados o convenciones”<sup>197</sup>, lo cual se desprende del Artículo 76 fracción I, que establece la facultad del Senado de “aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”.

De tal forma, puede concluirse que es improbable que se declare procedente una controversia constitucional en contra de alguna decisión del Consejo Conjunto. Aunque no existe impedimento en cuanto a los presupuestos procesales de la controversia constitucional se refiere, es difícil que se presente una situación fáctica en la que pueda declararse procedente, ya la participación

---

<sup>197</sup> *Idem.*

del Ejecutivo en el Consejo Conjunto cumple con las facultades que nuestra constitución le otorga, sin que se verifique invasión de facultades o competencias respecto de otro poder o nivel de gobierno.

### **2.3. La Acción de Inconstitucionalidad.**

La tercer y última figura a analizar, a fin de determinar si es susceptible de ser utilizada como mecanismo para una probable declaración de inconstitucionalidad sobre Decisiones del Consejo Conjunto es la acción de inconstitucionalidad, que encuentra su fundamento en el Artículo 105 fracción II de nuestra Constitución General, regulada en lo específico por la LR105.

Ni el Artículo 105 Constitucional, ni la LR105 definen claramente lo que es la acción de inconstitucionalidad. Por ello, nos referiremos al concepto sugerido por el Ministro Juventino V. Castro, quien señala que:

“Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos o por el procurador general de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.”<sup>198</sup>

Según se explica con mayor detalle a continuación, la definición del Ministro Castro y Castro es imprecisa, ya que hace referencia a una “norma de carácter general”, equiparándola al término “ley”, en el sentido tanto formal como material.

La fracción II del Artículo 105 constitucional determina los presupuestos bajo los cuales puede ser ejercitada la acción de Inconstitucionalidad, al establecer los supuestos o actos en contra de los cuales procede, así como los sujetos que están legitimados procesalmente para ejercerla.

---

<sup>198</sup> REYES REYES, Pablo. *La acción de inconstitucionalidad*. 1ª ed; Oxford University Press, México, 2000, p. 105; *apud*. CASTRO Y CASTRO, Juventino. *El Artículo 105 constitucional*. UNAM, México, 1996, p. 179.

De una lectura parcial de la citada fracción II del 105 constitucional, podría llegarse a pensar que la acción de inconstitucionalidad es el mecanismo idóneo para impugnar las decisiones del Consejo Conjunto contrarias a nuestra constitución (por ejemplo, alguna que determinara la liberalización de actividades reservadas al Estado Mexicano), ya que en su encabezado señala que la Suprema Corte tendrá facultades de conocer “De las acciones de inconstitucionalidad que te tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”. Es decir, toda vez que en el encabezado no especifica qué clase de normas de carácter general, y al reunir las decisiones del Consejo Conjunto estas características, no habría razón aparente para determinar su improcedencia.

No obstante, de la lectura integral de los diversos incisos contenidos en el Artículo 105 fracción II de nuestra Carta Magna, se desprenden los supuestos en los cuales es procedente la acción de inconstitucionalidad, ya que al señalar los sujetos legitimados para ejercitarlos, señala en contra de cuáles actos pueden hacerlo<sup>199</sup>, mismos que se mencionan a continuación:

a) El 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados (en contra de leyes federales);

---

<sup>199</sup> Artículo 105 Constitucional.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...) II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea. y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro. (...)

b) El 33% de los integrantes del Senado (en contra de leyes federales y de tratados internacionales);

c) El Procurador General de la República (en contra de leyes federales, leyes estatales y tratados internacionales);

d) El 33% de los integrantes de los congresos estatales y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (en contra de leyes estatales expedidas por el órgano que impugna); y

e) Los partidos políticos (en contra de leyes en materia electoral).

De lo anterior se desprende que: (i) la acción de inconstitucionalidad es una vía de acceso restringido, ya que sólo pueden acudir a ella los sujetos expresamente facultados para hacerlo; y (ii) que la acción de inconstitucionalidad sólo es procedente en contra de tratados internacionales y de leyes – formal y materialmente hablando, ya sea estatales o federales – ya que son los únicos actos previstos, según el sujeto en cuestión, en contra de los cuales hay facultad expresa para que la autoridad entable esta clase de acciones<sup>200</sup>.

La anterior interpretación ha sido confirmada ya por nuestra Suprema Corte de Justicia, mediante la siguiente tesis jurisprudencial:

Novena Época  
 Instancia: Pleno  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 Tomo: IX, Abril de 1999  
 Tesis: P./J. 22/99  
 Página: 257

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS**

<sup>200</sup> La redacción de la fracción II del Artículo 105 constitucional carece de una adecuada técnica legislativa, ya que su redacción es confusa, al no establecer un catálogo claro y estructurado de los supuestos en los que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad, o bien, una relación de los actos que pueden ser objeto de la misma. Elisur Arteaga Nava hace un análisis detallado y casuístico sobre las materias que no pueden ser objeto de la acción de inconstitucionalidad, así como aquellas que sí pueden serlo. Para efectos de referencia ver: ARTEAGA NAVA, Elisur. *Op. cit.*; Volumen 4, pp. 1410-1413.

INTERNACIONALES. Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.

Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 22/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

La determinación de esta jurisprudencia es hasta cierto punto razonable, ya que disminuye la carga de trabajo de la Suprema Corte, al impedir que algunas normas de carácter general, emitidas por órganos distintos al ejecutivo o al legislativo (como lo podrían ser las circulares del Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Consejo General del IFE, etc.), sean impugnadas mediante una acción de inconstitucionalidad, sobre todo tomando en cuenta que esta clase de normas – si bien son de carácter general – sólo aplican a determinados sectores o sujetos. Sin embargo, el restringir la aplicación de las

acciones de inconstitucionalidad solamente a leyes –en su sentido tanto formal como material – y a los tratados, podría parecer excesivo.

Es necesario considerar que – al menos desde la perspectiva material – las facultades del Consejo Conjunto se erigieron como un proceso legislativo *sui generis*, cuya obligatoriedad deriva de un tratado internacional. De tal forma, al ser un acto derivado de lo dispuesto por un tratado internacional, y al contar virtualmente con los mismos efectos prácticos y alcances que aquellos que tiene un tratado o una ley, habría casos en que las Decisiones del Consejo Conjunto, deberían ser tratadas como ley o tratado internacional para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, ya que de otra forma no existiría un mecanismo idóneo para declarar su inconstitucionalidad con efectos *erga omnes*, ya que sólo procedería el juicio de amparo con los efectos relativos de su sentencia.

Existen supuestos hipotéticos en que una Decisión del Consejo Conjunto podría contravenir algunas disposiciones de nuestra constitución, sin necesariamente afectar de manera directa las garantías individuales de los gobernados. Un ejemplo claro sería, en un supuesto teórico, que una Decisión del Consejo Conjunto determinara libertad de circulación entre México y la UE de servicios como la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica<sup>201</sup>. En este supuesto, la Decisión del Consejo Conjunto que así lo determinara, estaría claramente en contravención del sexto párrafo del Artículo 27<sup>202</sup> de nuestra Constitución General.

---

<sup>201</sup> Aunque es poco probable que se presente en la realidad un caso como el que se plantea, en virtud de los diversos intereses y posturas políticas de nuestro país, es importante señalar que, desde la perspectiva estrictamente jurídica, no existe impedimento alguno – dada la redacción del Acuerdo Global – para que el Consejo Conjunto emitiera una decisión en este sentido. Además, cabe la aclaración que el ejemplo planteado simplemente busca dejar en evidencia – de manera clara – la posibilidad de que existan decisiones inconstitucionales del Consejo Conjunto, que no puedan ser impugnadas vía amparo, por no causar un agravio directo a los particulares. Si bien, desde la perspectiva política, es poco probable que se emita una decisión en este sentido, podrían presentarse otros supuestos en que también se estaría en contravención de nuestra constitución, sin contar con un mecanismo adecuado para declarar la inconstitucionalidad.

<sup>202</sup> Artículo 27 Constitucional.- (...)Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Ante casos como el antes planteado, no sería procedente el juicio de amparo pues no se presentaría un agravio personal y directo. Por lo tanto, considerando además que las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad serían en principio improcedentes en esta clase de supuestos, se evidenciaría en nuestro sistema jurídico la carencia de un mecanismo jurisdiccional idóneo para declarar la inconstitucionalidad de las Decisiones del Consejo Conjunto que presenten la situación descrita.

No obstante la conveniencia de que las Decisiones del Consejo Conjunto pudieran ser atacadas mediante una acción de inconstitucionalidad, queda claro que – según la redacción actual del Artículo 105 constitucional – no sería procedente esta clase de juicios en contra de este tipo de instrumentos, por no encontrarse previsto en la norma fundamental, ni en su legislación reglamentaria, un agente legitimado para impugnarlas por esta vía.

#### **2.4. Consideraciones finales sobre la Inconstitucionalidad de las Decisiones del Consejo Conjunto.**

Hasta ahora, ha quedado claro que, debido a las limitaciones procesales, la única forma probable para declarar la inconstitucionalidad de una decisión del Consejo Conjunto es el juicio de amparo, según se ha explicado anteriormente. Desafortunadamente, como se ha ya adelantado, existen supuestos en que una decisión del Consejo Conjunto, a pesar de contravenir nuestra ley fundamental, no podría ser tachada de inconstitucional, por no existir una figura jurídica prevista en nuestro sistema jurídico que sea procedente en contra de las mismas. En supuestos como el ejemplificado, con relación a los servicios relacionados con la energía eléctrica, es difícil que se pueda acreditar el agravio personal y directo en contra de un particular, con lo cual se desecharía el juicio de amparo.

Estos supuestos representan una grave laguna en nuestro sistema jurídico, toda vez que existe la posibilidad de contar con una norma dentro de nuestro

sistema jurídico, obligatoria según lo dispuesto en el Acuerdo Global, violatoria de nuestra constitución, pero a su vez sin contar con los medios necesarios para declarar su inconstitucionalidad válida y legalmente. Ello dejaría la inaplicabilidad de tal clase de decisiones a situaciones metajurídicas, de carácter eminentemente fáctico, cuando el supuesto debería estar regulado en nuestro sistema jurídico para asegurar el imperio de la ley.

En síntesis, sólo el juicio de amparo puede ser utilizado para declarar la inconstitucionalidad de las decisiones del Consejo Conjunto, impidiendo así su aplicación a nivel interno. Dada la relatividad de las sentencias de amparo, esta inaplicabilidad sólo se daría en casos particulares. La falta de cumplimiento de un tratado internacional puede tener consecuencias jurídicas como la responsabilidad internacional. De tal forma, es necesario analizar si la inaplicación de una decisión del Consejo Conjunto (si bien sólo en casos particulares, y no como una situación general) constituye o no una violación al Acuerdo Global y, consecuentemente, si puede o no constituir responsabilidad internacional para el Estado mexicano.

### **3. LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL Y LAS DECISIONES DEL CONSEJO CONJUNTO.**

La responsabilidad internacional es un tema importante en cuanto a la relación entre Estados se refiere, ya que es la consecuencia natural de la falta de observancia del derecho internacional. “En todo ordenamiento jurídico la piedra de toque de su eficacia descansa en gran medida de la responsabilidad, es decir, sobre el conjunto de reglas que regulan los efectos de conductas lesivas de derechos subjetivos”<sup>203</sup>. De tal forma, al igual que los ordenamientos jurídicos estatales, el derecho internacional requiere de disposiciones claras sobre estas reglas que han de regir las consecuencias de una conducta lesiva, derivada de la violación de obligaciones internacionales.

---

<sup>203</sup> BROTÓNS, Antonio Remiro. *Op. cit.*; p. 409.

Aunque no lo define específicamente, Loretta Ortiz Ahlf considera que “la responsabilidad internacional del Estado puede provenir de conductas violatorias que atacan a las personas, bienes o cualesquiera derechos de otro Estado, si tales personas, bienes o derechos están protegidos por normas internacionales”<sup>204</sup>. Considerando lo anterior, la responsabilidad internacional puede ser definida como la consecuencia que surge de la realización de un hecho ilícito por parte de un Estado, consistente en la violación de una norma u obligación internacional, independientemente de la fuente de donde provenga dicha obligación.

Antonio Cassese distingue entre dos diferentes clases de responsabilidad internacional del Estado: la responsabilidad por violaciones ordinarias al derecho internacional y la responsabilidad agravada. La primera de ellas surge de la violación de tratados internacionales (bilaterales o multilaterales) o reglas generales de derecho internacional que impliquen obligaciones sinalagmáticas entre Estados, que velan por intereses recíprocos entre los Estados; mientras que la responsabilidad agravada deriva de violaciones a algunas reglas o valores fundamentales que la comunidad internacional ha reconocido con efectos *erga omnes* (generalmente reglas de *ius cogens*)<sup>205</sup><sup>206</sup>.

Para efectos del tema que se trata, sólo nos referiremos a la responsabilidad por violaciones ordinarias, ya que sólo ésta es relevante, pues se pretende determinar si la falta de observancia de una decisión del Consejo Conjunto puede considerarse como una violación al Acuerdo Global y, por lo tanto, dar lugar a la responsabilidad internacional del Estado mexicano.

---

<sup>204</sup> ORTIZ AHLF, Loretta. *Op. cit.*; p. 148.

<sup>205</sup> Al respecto, el Artículo 53 de la Convención de Viena de 1969 señala que: “Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”.

<sup>206</sup> CASSESE, Antonio. *Op. cit.*; pp. 185-211.

La doctrina, influenciada por las discusiones e intentos de codificación en esta materia por parte de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Internacional (“CNUDMI”), concuerda en que para que se genere la responsabilidad del Estado – la responsabilidad ordinaria, en el lenguaje utilizado por Cassese – se requieren de dos elementos:

- a) La culpa, es decir, que se trate de un acto u omisión imputable al Estado (elemento subjetivo); y
- b) La violación de una obligación internacional, causante de un daño moral o material en contra de otro sujeto del Derecho Internacional (elemento objetivo)<sup>207</sup>.

En lo que se refiere al elemento subjetivo, a fin de determinar si la no aplicación de lo dispuesto por una decisión del Consejo Conjunto por ser declarada violatoria de garantías en un juicio de amparo puede dar o no origen a la responsabilidad internacional, es necesario determinar si el agente que ordena que tal decisión no sea aplicada puede vincular o no al Estado mexicano. En tal sentido, Cassese señala que *“for the purpose of imputation of a wrongful act to a State, normally one must first establish whether the individual who materially committed the breach has the status of a State official under the national legal system of that particular State”*<sup>208</sup>.

Al respecto, en sus intentos de codificación en esta materia, la CNUDMI ha determinado que se consideran como hechos imputables al Estado: (a) el comportamiento de cualquiera de sus órganos, ya sean del Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial; (b) los actos de cualquier órgano de una entidad pública territorial (vgr. entidades federativas, municipios, etc.); (c) los actos de un órgano que no forma parte de la estructura orgánica del Estado o sus entidades públicas territoriales, pero que ejercen prerrogativas del poder público (vgr. organismos

<sup>207</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 187; et ORTIZ AHLF, *Op. cit.*; pp. 148-149.

<sup>208</sup> CASSESE, Antonio. *Op. cit.*; p. 187.

desconcentrados o descentralizados, empresas paraestatales, etc.); (d) los actos de los funcionarios públicos, aún cuando lo hagan en exceso de sus atribuciones; y (e) los movimientos insurreccionales, cuando se erijan como el nuevo gobierno de un Estado<sup>209</sup>.

Los Jueces de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito, a quienes les corresponde conocer del juicio de amparo, y de tal forma serían quienes estarían naturalmente facultados – en los supuestos comentados en el presente capítulo – para dejar sin efectos las decisiones del Consejo Conjunto en casos particulares. En consecuencia de lo anterior, si una decisión del Consejo Conjunto no es aplicada, en virtud de haber sido declarada inconstitucional, al considerarse violatoria de garantías, dicha inaplicación podría imputarse al Estado mexicano, al formar tales órganos parte de nuestro sistema judicial federal. Con ello, se cumpliría con el elemento subjetivo requerido para la generación de la responsabilidad internacional.

Como se explica con mayor detalle más adelante, esta responsabilidad internacional deriva del no cumplimiento de las decisiones del Consejo Conjunto, que a su vez constituyen una violación al Acuerdo Global, pues la obligatoriedad de las Decisiones del Consejo Conjunto derivan del mutuo consentimiento sobre estar vinculados a ella, en términos de propio Acuerdo Global. Ello implicaría una violación expresa al principio de *pacta sunt servanda* consagrado en el Artículo 26 de la Convención de Viena de 1969<sup>210</sup>. Cabe recordar que según el Artículo 27 de la citada Convención sobre el Derecho de los Tratados<sup>211</sup>, el incumplimiento no se justifica aún cuando se presente por motivo de contravenir a la legislación nacional.

---

<sup>209</sup> Cfr. ORTIZ AHLF, Loretta. *Op. cit.*; pp. 149-150; et CASSESE, Antonio. *Op. cit.*; pp. 187-191.

<sup>210</sup> Artículo 26 Convención de Viena de 1969.- "*Pacta sunt servanda*". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

<sup>211</sup> Artículo 27 Convención de Viena de 1969.- *El derecho interno y la observancia de los tratados*. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

Por otra parte, en cuanto a lo que al elemento objetivo respecta, claramente la inobservancia de lo dispuesto por una decisión del Consejo Conjunto constituye una violación de una obligación internacional. Tal inobservancia, ha de interpretarse concretamente como una violación directa a las disposiciones del Acuerdo Global, puesto que su Artículo 47<sup>212</sup> prevé el carácter vinculante de las decisiones, lo que equivale a una obligación positiva de actuar de conformidad a lo determinado por el Consejo Conjunto. De esta forma, también se configura el elemento objetivo integrante de la responsabilidad internacional.

Con lo anterior, no cabe duda de que la responsabilidad internacional es una consecuencia natural de la falta de aplicación u observancia de las decisiones del Consejo Conjunto por parte del Estado mexicano, aún cuando tal inaplicación derive de una sentencia de amparo.

Si bien, la sentencia de amparo no tiene efectos generales, y sólo resultaría en la falta de aplicación de decisiones del Consejo Conjunto en casos particulares, ello no implicaría la inexistencia de violación al Acuerdo Global. En caso de que fuera uno o pocos casos aislados donde se impida – mediante la procedencia del amparo – la observancia de alguna decisión del Consejo Conjunto, razonablemente puede pensarse que la poca importancia en las circunstancias no llevaría a la UE a imponer sanciones que el derecho internacional le autoriza en contra del Estado mexicano. Sin embargo, aún así existiría una violación al Acuerdo Global, y aún en este supuesto (jurídicamente al menos) la UE podría ejercitar sus derechos ante una responsabilidad internacional por parte de México.

Al referirse a las consecuencias de la mencionada responsabilidad por violaciones ordinarias, Cassese considera que *“the consequences of any breach of any rule creates a ‘bilateral relation’ between the delinquent State and the wronged*

---

<sup>212</sup> Artículo 47 Acuerdo Global.- El Consejo Conjunto, a efectos de alcanzar los objetivos del presente Acuerdo, estará facultado para tomar decisiones en los casos previstos en el Acuerdo. Las decisiones que se adopten tendrán carácter vinculante para las Partes, que tomarán las medidas necesarias para ejecutarlas. El Consejo Conjunto podrá también hacer las recomendaciones pertinentes.  
Las decisiones y recomendaciones se adoptarán previo acuerdo entre las dos Partes.

*State. Hence the whole relation remains a 'private' matter between the two States*<sup>213</sup>. Es decir, la violación de un instrumento como el Acuerdo Global, facultaría a la parte afectada a tomar las medidas que el mismo derecho internacional le faculta, para subsanar el daño o perjuicio que podría derivar de la conducta del Estado infractor.

En el capítulo II se discutió con mayor detalle la relación entre el derecho mexicano y el derecho internacional, y se hizo referencia al Artículo 27 de la Convención de Viena de 1969, determinando que en los tratados internacionales “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. Lo establecido en el citado Artículo 27 de la convención que regula el derecho de los tratados, implica que las consecuencias y sanciones derivadas del incumplimiento de un tratado internacional han de surtir efectos aún cuando la falta de observancia de las normas internacionales se realice legítimamente según el derecho interno de los Estados parte.

Por lo tanto, es irrelevante, para efectos del derecho internacional, si la no aplicación de una decisión del Consejo Conjunto deriva de la sentencia en un juicio de amparo mexicano, aún cuando tal procedimiento se haya realizado conforme a derecho. Incluso en este caso la UE estaría facultada para exigir el cumplimiento del Acuerdo Global o aplicar las medidas correspondientes en contra de México, según los derechos que le otorga el derecho internacional.

Ante la falta de un órgano central para la ejecución forzosa de las normas internacionales, con suficiente capacidad para imponer sus decisiones frente a todos los Estados. Los sujetos del derecho internacional, al verse afectados, están facultados a tomar ciertas medidas para reprimir los hechos ilícitos incurridos por

---

<sup>213</sup> CASSESE, Antonio. *Op. cit.*; p. 185.

los Estados. Tales medidas pueden consistir, por ejemplo, en la retorsión<sup>214</sup>, represalias pacíficas, legítima defensa y autoprotección.

Ante una violación a lo dispuesto por una Decisión del Consejo Conjunto, la consecuencia lógica sería la adopción de represalias pacíficas en contra del Estado infractor. Aunque el concepto de represalias pacíficas ha cambiado con el tiempo, Remiro Brotons razonablemente considera que

“Aunque ha sido discutido por ciertos sectores doctrinales, a mayoría incluye dentro del concepto de represalias *las medidas de reciprocidad* y la máxima *inadimplenti non est adimpledum* (...) *Las medidas de reciprocidad* suponen el incumplimiento por parte del Estado lesionado de las obligaciones impuestas por la misma norma que ha sido violada por el infractor, o por una norma directamente relacionada con ella, una vinculación que las represalias no reclaman (...)

(...) Como una subcategoría de las medidas de reciprocidad, la máxima *inadimplenti non est adimpledum* consiste en el incumplimiento de una obligación derivada del tratado que ha sido previamente violado por el Estado infractor<sup>215</sup>.

Como tal, la sanción natural de la violación a lo dispuesto por una decisión del Consejo Conjunto, sería la no observancia legítima por la parte afectada de la misma decisión. Las implicaciones de tal falta de observancia dependerán, obviamente, de la naturaleza de la norma y la gravedad del caso concreto. Estas medidas además de atender a un elemental principio de reciprocidad, buscan restablecer el equilibrio entre las posiciones del Estado lesionado y el Estado infractor.

Loretta Ortiz Ahlf, acertadamente señala que “las represalias no podrán aplicarse mientras no se hayan agotado los procedimientos internacionales de arreglo pacífico de controversias<sup>216</sup>. De tal forma, en el caso de violaciones de decisiones del Consejo Conjunto, tendría que agotarse previamente el procedimiento arbitral para solución de controversias, en términos del Artículo 50

<sup>214</sup> “Retortion embraces any retaliatory act by which a State responds, by an unfriendly act not amounting to a violation of international law, to either (a) a breach of international law or (b) an unfriendly act, by another State. Illustrations of retortion include breaking off of diplomatic relations; non-recognition of acts of a law-breaking State; withholding of economic assistance; discontinuance or reduction of trade and investment; denial of economic or financial benefits; curtailment of migration from the offending State; expulsion (on condition that such expulsion does not infringe upon treaty or customary rules) of nationals of the State that has taken the unfriendly act; imposition of heavy fiscal duties on goods from the offending State; requiring visas for entry into the country or enforcing other strict passport regulations, etc.” *Ibidem*, p. 244.

<sup>215</sup> BROTÓNS, Antonio Remiro. *Op. cit.*; pp. 453-454.

<sup>216</sup> ORTIZ AHLF, Loretta. *Op. cit.*; p. 187.

del Acuerdo Global, así como la regulación específica de dicho procedimiento contenida en la Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto<sup>217</sup>.

En adición a lo anterior, la propia Convención de Viena de 1969 establece consecuencias del incumplimiento de los tratados internacionales que podrían resultar más graves. El Artículo 60(1) de dicha Convención determina que “Una violación grave de un tratado bilateral por una de las partes facultará a la otra para alegar la violación como causa para dar por terminado el tratado o para suspender su aplicación total o parcialmente”.

Se ha mencionado ya que la inobservancia de una decisión del Consejo Conjunto equivale a la violación del Acuerdo Global. La facultad de la UE o sus Estados miembros de dar por terminado o declarar la suspensión del Acuerdo Global, dependerá de la materia de la decisión del Consejo Conjunto que se considere violada, ya que con base a ella se ha de determinar la gravedad de la infracción. Aunque es poco probable que se presenten circunstancias suficientemente graves que justifiquen la terminación o suspensión de Acuerdo Global, jurídicamente es factible si los hechos reales así lo determinan<sup>218</sup>.

Finalmente, cabe recordar que el Acuerdo Global no fue solamente firmado por las autoridades comunitarias, sino además por los Estados miembros de la UE en lo particular, respecto de aquellas materias que quedan aún reservadas a las competencias nacionales de conformidad con los tratados constitutivos de la propia UE. De tal forma, según el Artículo 60(2) de la Convención de Viena de 1969, existe la posibilidad de que se suspendan los efectos del Acuerdo Global, exclusivamente respecto de algún Estado miembro de la UE que se viera

---

<sup>217</sup> La composición del panel arbitral y las reglas del procedimiento a seguirse en caso de controversias derivadas del Acuerdo Global se prevén en el Título VI de la Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto, que comprende los artículos 41 a 47 de dicho instrumento. Para mayor referencia sobre los mecanismos de solución de controversias en el marco del Acuerdo Global ver: RAMÍREZ ROBLES, Edna del Carmen. *Op. Cit.*

<sup>218</sup> El Artículo 60 (3) de la Convención de Viena define como violación grave “a) un rechazo del tratado no admitido por la presente Convención; o b) la violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado”.

directamente afectado, dependiendo de la materia de la que surja la controversia<sup>219</sup>.

Independientemente de que la terminación o suspensión del Acuerdo Global se de respecto de todas sus partes, o sólo una de ellas, ello implicaría que nuestro país dejara de recibir los beneficios que el mismo Acuerdo Global le otorga, con las correspondientes consecuencias económicas y sociales que pueden derivarse.

Con lo analizado en el presente capítulo, queda en evidencia la posibilidad jurídica de que no sea posible la correcta aplicación de las decisiones del Consejo Conjunto, que a fin de cuentas son medios indispensables para la consecución de los fines y objetivos del Acuerdo Global, dada la generalidad de los términos en los que se encuentra redactado. Ante la disyuntiva entre la aplicación del derecho interno y observancia de una obligación internacional, prevalecerá el cumplimiento de nuestro derecho constitucional. Sin embargo, esta opción puede derivar en consecuencias de carácter fáctico poco favorables o lesivas para nuestro sistema económico y social, de así ameritarlo las circunstancias del caso específico.

---

<sup>219</sup> Artículo 60(2) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.- Una violación grave de un tratado multilateral por una de las partes facultará:

a) a las otras partes. procediendo por acuerdo unánime para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente o darlo por terminado. sea:

i) en las relaciones entre ellas y el Estado autor de la violación: o  
ii) entre todas las partes;

b) a una parte especialmente perjudicada por la violación para alegar ésta como causa para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente en las relaciones entre ella y el Estado autor de la violación;

c) a cualquier parte, que no sea el Estado autor de la violación, para alegar la violación como causa para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente con respecto a sí misma, si el tratado es de tal índole que una violación grave de sus disposiciones por una parte modifica radicalmente la situación de cada parte con respecto a la ejecución ulterior de sus obligaciones en virtud del tratado.

## CONCLUSIONES

De la lectura de los cuatro capítulos que comprenden la presente investigación pueden deducirse las conclusiones de la misma, dado que se han esgrimido los fundamentos y razonamientos que derivaron en ellas. Sin embargo, con la finalidad de facilitar la comprensión de los resultados obtenidos, a continuación se establece, de manera sintética, cada una de las conclusiones resultantes, omitiendo los referidos fundamentos y razonamientos para no realizar repeticiones innecesarias, ya que los argumentos han quedado establecidos.

**Primera.-** El Acuerdo Global es el resultado de dos procesos históricos independientes: (a) el proceso de integración de la Unión Europea; y (b) el proceso de apertura de México al comercio global. El primero de ellos es un proceso mucho más complejo, causado sobre todo por factores internos de Europa, y propulsado – si bien al inicio por factores económicos como un motor de arranque – principalmente por motivos políticos y sociales. En cambio, el segundo de estos procesos atiende sobre todo a motivos económicos, propiciado principalmente por factores externos. La gestación y adopción del Acuerdo Global no puede explicarse sin entender a estos dos procesos como causa histórica.

**Segunda.-** Nuestra constitución adopta un sistema jurídico “semi-monista”, en cuanto a su relación con el derecho internacional se refiere. Es decir, no obstante nuestro Artículo 133 constitucional incorpora a los tratados internacionales como parte integral de nuestro sistema jurídico – por la aplicación del principio de supremacía constitucional y nuestra jerarquía de leyes, así como el Artículo 27 de la Convención de Viena de 1969 – existe la posibilidad de que encontremos conflictos entre las normas internacionales y la constitución, haciéndose cada una prevalecer en distintos ámbitos (internacional y nacional, respectivamente).

**Tercera.-** El Acuerdo Global – que cuenta con la naturaleza de tratado internacional – tiene un ámbito de aplicación que va mucho más allá del libre comercio, ya que establece el marco jurídico general que regula las relaciones entre México y la UE en materia económica, política y social, sin establecer limitantes o reservas respecto de la materia sobre la que pueda recaer cualquier acto o política que derive de la aplicación del Acuerdo Global.

**Cuarta.-** El Acuerdo Global establece, dentro de su marco institucional, la creación del Consejo Conjunto, cuyas decisiones son vinculantes para las partes según se deriva del mismo instrumento. Al ser este órgano el encargado de la aplicación específica de lo previsto en el Acuerdo Global, y al no establecerse en el mismo limitantes o restricciones a sus facultades, el Consejo Conjunto cuenta – para efectos prácticos – con facultades *quasi*-absolutas para emitir cualquier decisión, siendo la voluntad de sus miembros la única limitante.

**Quinta.-** La integración del Consejo Conjunto, desde la perspectiva del derecho mexicano, no establece un mecanismo para asegurar la división de poderes, ya que al no encontrarse representado el poder legislativo mexicano, éste no cuenta con herramientas para establecer un contrapeso a la actuación del Ejecutivo, resguardando los intereses del Legislativo y del pueblo Mexicano.

**Sexta.-** La carencia que presenta el Acuerdo Global de restricciones o de un catálogo determinado de temas sobre los que puede recaer una Decisión del Consejo Conjunto, abre la posibilidad teórica de que dicho órgano pueda, en un momento determinado, emitir decisiones sobre asuntos que se consideren estratégicos o reservados para el Estrado mexicano, e incluso que puedan contravenir nuestro ordenamiento constitucional. Ante esta situación, se requiere analizar cada uno de los mecanismos de defensa constitucional que nuestro sistema jurídico prevé, para determinar la factibilidad de su procedencia en contra de posibles decisiones del Consejo Conjunto que llegaren a transgredir nuestras disposiciones Constitucionales.

**Séptima.-** Según los supuestos previstos en el Artículo 158 de la Ley de Amparo, el amparo directo no puede ser una vía para reclamar la inconstitucionalidad de las Decisiones del Consejo Conjunto de manera directa. Esta clase de instrumentos no pueden considerarse como laudos o sentencias definitivas que pongan fin a un juicio y, evidentemente, no son emitidas por tribunal judicial, ni administrativo, ni del trabajo, según se ha referido en el capítulo cuarto. Por lo tanto, las Decisiones del Consejo Conjunto no encuadran en el supuesto previsto por el Artículo 158, y como tal no procede su impugnación directa por esta vía.

**Octava.-** De acuerdo el mismo artículo 158 de la Ley de Amparo, mediante el amparo directo sí podría atacarse indirectamente lo dispuesto por una Decisión del Consejo Conjunto a través de un amparo directo, si en determinado juicio se aplica la disposición que se considera inconstitucional contenida en la Decisión correspondiente.

**Novena.-** De conformidad con las fracciones I y II del Artículo 114 de la Ley de Amparo, podría intentarse atacar directamente las Decisiones del Consejo Conjunto, vía amparo indirecto, para declarar su inconstitucionalidad. Sin embargo, la procedencia de esta acción dependerá del criterio judicial respecto de si el Consejo Conjunto puede ser o no considerado como Autoridad Responsable, en términos del Artículo 11 de la Ley de Amparo. De tal forma, la acción de amparo indirecto es un mecanismo probable para declarar la inconstitucionalidad de las Decisiones del Consejo Conjunto, aunque no puede asegurarse su procedencia de manera categórica.

**Décima.-** La controversia constitucional no resulta ser un mecanismo idóneo para impugnar directamente las Decisiones del Consejo Conjunto, ya que ni nuestra constitución ni la LR105 le reconoce a dicho órgano la calidad de parte en esta clase de procedimientos, con lo cual no es posible considerarlo como

demandado y, consecuentemente, la acción de controversia constitucional no sería procedente.

**Décima Primera.-** La acción de inconstitucionalidad no es un mecanismo que proceda para declarar la inconstitucionalidad de las Decisiones del Consejo Conjunto, ya que este mecanismo legal procede – según la interpretación de la fracción II del Artículo 105 Constitucional, confirmada por tesis jurisprudenciales – solamente en contra de tratados internacionales y leyes en sentido estricto (como acto formal y materialmente legislativo). Al no contar las Decisiones del Consejo Conjunto con ninguna de dichas naturalezas, es improcedente la acción de inconstitucionalidad en contra de ellas.

**Décima Segunda.-** La única forma probable para declarar la inconstitucionalidad de una decisión del Consejo Conjunto (atacándola directamente o en contra de un acto de aplicación posterior) es el juicio de amparo, siempre y cuando exista un agravio personal y directo en contra de algún particular. De lo anterior deriva lo siguiente: (a) en aquellos casos en los cuales, al no haber un agravio en la esfera jurídica de los particulares, no existiría un mecanismo idóneo en nuestro sistema jurídico para declarar la inconstitucionalidad de las Decisiones del Consejo Conjunto; y (b) nuestro sistema jurídico no cuenta con herramientas para declarar la inconstitucionalidad de las Decisiones del Consejo Conjunto con efectos *erga omnes*, dado el principio de relatividad de las sentencias de amparo.

**Décima Tercera.-** El incumplimiento de las decisiones del Consejo Conjunto constituyen una violación al Acuerdo Global, pues la obligatoriedad de las Decisiones del Consejo Conjunto derivan mutuo consentimiento sobre estar vinculados a ella, en términos de propio Acuerdo Global. Tal incumplimiento, desde la perspectiva del derecho internacional, no se justifica aún cuando se presente por motivo de contravenir a la legislación o constitución nacional.

**Décima Cuarta.-** Dada nuestra jerarquía de leyes, a la luz del derecho mexicano, podría no aplicarse una Decisión del Consejo Conjunto; por otro lado, ello no excluye la posibilidad de imputar responsabilidad internacional al Estado Mexicano. Ante la disyuntiva entre la aplicación del derecho interno y observancia de una obligación internacional, prevalecerá el cumplimiento de nuestro derecho constitucional. Sin embargo, esta opción puede derivar en consecuencias de carácter fáctico poco favorables o lesivas, al aplicarse las sanciones y consecuencias derivadas de la responsabilidad internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

### 1. DOCTRINA.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Derecho Internacional Privado*. 14<sup>a</sup> ed; Porrúa, México, 2001.

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional, Volúmenes 1 a 4*. 2<sup>a</sup> ed; Oxford University Press, México, 1999.

BERNAL, Ignacio, et al. *Historia General de México*. 1<sup>a</sup> ed; Colegio de México, México, 2000.

BLACK, Henry Campbell, et al. *Black's Law Dictionary*. 6<sup>th</sup> ed; West Publishing Company, Saint Paul, 1990.

BOBBIO, Norberto et al. *Diccionario de Política. Tomos I y II*. 31<sup>a</sup> ed; Siglo XXI Editores, México, 2002.

BROTÓNS, Antonio Remiro. *Derecho Internacional*. 1<sup>a</sup> ed; McGraw-Hill, Madrid, 1997.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, 32<sup>a</sup> ed; Porrúa, México, 1995.

CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. 13<sup>a</sup> ed; Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002.

CASSESE, Antonio. *International Law*. 1<sup>st</sup> ed; Oxford University Press. New York: 2001.

CASTRO Y CASTRO, Juventino. *El Artículo 105 constitucional*. 1<sup>a</sup> ed; UNAM, México, 1996.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, et al. *Historia Mínima de México*. 2<sup>a</sup> ed; Colegio de México, México, 1999.

CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. *Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*. 1<sup>a</sup> ed; Universidad Iberoamericana-UNAM, México, 2003.

DAVIES, Norman. *Europe. A history*. 1<sup>st</sup> ed; Harper-Perennial, New York, 1998.

DE OLLOQUI, José Juan, et al. *Jornadas sobre México y los tratados de libre comercio*. 1<sup>a</sup> ed; Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

- DIEZ DE VELAZCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. 22<sup>a</sup> ed; Editorial Tecnos, Madrid, 2002.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor et COSÍO DÍAZ, José Ramón. *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- GARZA GARCÍA, César. *Derecho Constitucional Mexicano*. 1<sup>a</sup> ed; McGraw-Hill, México, 1997.
- GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. *Temas selectos de derecho internacional*. 4<sup>a</sup> ed; Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria. "El Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos". *Revista de Derecho Privado*. UNAM, México, año 9, num. 25, enero.- abril de 1998.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*, 12<sup>a</sup> ed; Editorial Porrúa, México, 1999.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. *Controversia sobre Controversia*. 1<sup>a</sup> ed; Editorial Porrúa, México, 2000.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. *Introducción al amparo mexicano*, 2<sup>a</sup> ed; Noriega Editores/ITESO, México, 1999.
- GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl. *Programa de Derecho Constitucional*. 1<sup>a</sup> ed; Noriega Editores/Universidad Iberoamericana, México 2003.
- GUNTHER, Gerald. *Constitutional Law: Cases and Materials*. 10<sup>th</sup> ed; The Foundation Press, New York, 1980.
- HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. 2<sup>a</sup> ed; Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- HOLBEIN, James R. et RANIERI, Nick W. *The EU-Mexico Free Trade Agreement*. 1<sup>st</sup> ed; Transnational Publishers, New York, 2002.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano. Tomos I a IV*. UNAM-Porrúa, México, 2001.
- MALPICA DE LA MADRID, Luis. *La Influencia del Derecho Internacional en el Derecho Mexicano. La Apertura del Modelo de Desarrollo de México*. 1<sup>a</sup> ed; Noriega Editores, México, 2002.
- MANGAS MARTÍN, Araceli et LIÑAN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 3<sup>a</sup> ed; Editorial Tecnos, Madrid, 2002.

- NUGENT, Neill. *The Government and Politics of the European Union*. 3<sup>rd</sup> ed; McMillan Press Ltd, London, 1999.
- ORTIZ AHLF, Loretta. *Derecho Internacional Público*. 2<sup>a</sup> ed; Oxford University Press, México, 2000.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel. *Derecho Internacional Privado. Parte General*. 7<sup>a</sup> ed; Oxford University Press, México, 2000.
- RAMÍREZ FONSECA, Francisco. *Manual de Derecho Constitucional*. 5<sup>a</sup> ed; Editorial Pac, México, 1988.
- RAMÍREZ ROBLES, Edna del Carmen. *Solución de Controversias en los acuerdos celebrados entre México y la Comunidad Europea*. 1<sup>a</sup> ed; Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2003.
- REYES REYES, Pablo. *La acción de inconstitucionalidad*. 1<sup>a</sup> ed; Oxford University Press, México, 2000.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. 5<sup>a</sup> ed; Porrúa, México, 2000.
- SCHETTINO, Macario. *TLC: ¿Qué es y cómo nos Afecta?* 1<sup>a</sup> ed; Grupo Editorial Iberoamericano, México, 1994.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto. *Derecho Internacional Público*. 19<sup>a</sup> ed; Porrúa, México, 2001.
- SHAW, Malcom. *International Law*. 4<sup>th</sup> ed; Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- STITH, Richard. *México: Nuevamente una Colonia Europea*. Artículo presentado el 31 de Marzo de 2003, en el Symposium "The European Union and the North American Free Trade Agreement: Comparative Regional Integration and Mutual Relations", organizado por The Miami European Union Center y The Jean Monnet Chair.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Manual del Juicio de Amparo*, 2<sup>a</sup> ed; Editorial Themis, México, 1994.
- TAMAMES, Ramón. *La Unión Europea*, 3<sup>a</sup> ed; Alianza Editorial, Madrid, 1996.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 35<sup>a</sup> ed; Porrúa, México, 2003.
- VILLARES, Ramón et BAHAMONDE, Ángel. *El mundo contemporáneo. Siglos XIX y XX*. 1<sup>a</sup> ed; Editorial Taurus, Madrid, 2001.

VILLARREAL, Lucinda. *TLC: Las Reformas Legislativas para el Libre Comercio*. 1<sup>a</sup> ed; Editorial PAC, México, 1995.

WEATHERILL, Stephen. *Cases & Materials on EC Law*. 2<sup>nd</sup> ed; Blackstone Press Ltd., London, 1994.

WEATHERILL, Stephen et BEAUMONT, Paul. *EU Law*, 3<sup>rd</sup> ed; Penguin Books, London, 1999.

## **2. LEYES, TRATADOS Y OTROS INSTRUMENTOS JURÍDICOS.**

Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, firmado el 8 de Diciembre de 1997.

Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) del 30 de Octubre de 1947.

Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de Febrero de 1986, y en la Haya el 28 de Febrero de 1986.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Septiembre de 2004

Constitution of the United States of America, printed by the Supreme Court Historical Society.

Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados.

Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto México-CE, del 23 de Marzo de 2000

Decisión 1/2001 del Consejo Conjunto UE-México, del 27 de Febrero de 2001, por la que se establece el reglamento interno del Consejo Conjunto UE-México y el reglamento interno del Comité Conjunto UE-México

Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto UE-México, del 27 de Febrero de 2001, por la que se aplican los artículos 6 y 9, la letra b) del apartado 2 del artículo 12 y el artículo 50 del Acuerdo de Asociación económica, concertación política y cooperación

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia con sede en la Haya.

Ley de Amparo reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Enero de 1936

Ley de Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Diciembre de 1993.

Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Marzo de 1973.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Mayo de 1995

Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Enero de 1992.

Tratado de Ámsterdam del 2 de Octubre de 1997.

Tratado de París del 18 de Abril de 1951 (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero).

Tratados de Maastricht del 7 de Febrero de 1992 y 1 de Noviembre de 1993 (Tratado de la Unión Europea).

Tratado de Niza del 26 de Febrero de 2001.

Tratados de Roma del 25 de Marzo de 1957 (Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de Energía Atómica).

### **3. RECURSOS MULTIMEDIA.**

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *IUS 2004, Jurisprudencias y Tesis Aisladas, Junio 1917-Diciembre 2004*, México, 2005 (Discos Compactos)