

# ANÁLISIS Y COMENTARIOS AL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL \*

Eduardo Dacasa López\*\*

## Resumen

En el presente trabajo nos proponemos dimensionar el papel del Estado mexicano en su función de rector y orientador de la política económica de nuestro país en el contexto de una economía globalizada e interdependiente, en la cual se han generado pronunciados cambios en diversas áreas (interdependencia económica, el exponencial desarrollo de las tecnologías de la comunicación, y otros, que han propiciado que el papel del Estado en esta materia tenga que adecuarse, adaptándose a las nuevas condiciones que le impone la realidad internacional. En este sentido, al referirnos al denominado capítulo económico de nuestra Constitución, nos detenemos en realizar el análisis del Artículo 28 constitucional, en el cual, además de prohibir de manera expresa la existencia de monopolios y estancos, señalar la existencia de áreas estratégicas y prioritarias, y determinar las facultades del Ejecutivo en materia económica, regula la estructura de la Comisión Nacional de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, que tendrán por objeto, en la esfera de sus competencias, garantizar la libre concurrencia y competencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. No obstante, no basta con la simple existencia de un marco normativo para garantizar el equilibrado desarrollo de la economía nacional, en la aplicación de estas normas concurren cantidad de elementos de toda naturaleza que necesariamente repercuten en su instrumentación, por ello, la actividad del Estado como regulador y garante de ésta es fundamental para alcanzar los objetivos que persigue y lograr el desarrollo armónico del país.

---

\* Fecha de recepción: octubre, 2018. Aceptado para su publicación: noviembre, 2018.

\*\* Doctor en Derecho por la Universidad Marista, catedrático en la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle (México). Correo electrónico: eduardodacasa@yahoo.es

## Abstract

In the present work we propose to dimension the role of the Mexican State in its function as rector and counselor of the economic policy of our country in the context of a globalized and interdependent economy, in which pronounced changes in diverse areas have been generated (interdependence economic, the exponential development of communication technologies, and others, which have led to the role of the State in this matter have to adapt, adapting to the new conditions imposed by international reality. In this sense, when referring to the so-called economic chapter of our Constitution, we stop at the analysis of Constitutional Article 28, in which, besides expressly prohibiting the existence of monopolies and tobaccoists, point out the existence of strategic and priority areas , and determine the powers of the Executive in economic matters, regulates the structure of the National Commission of Economic Competition and the Federal Institute of Telecommunications, which will have as an objective, in the sphere of its competencies, to guarantee free competition and competition, as well as to prevent , investigate and combat monopolies, monopolistic practices, concentrations and other restrictions on the efficient functioning of markets, in the terms established by this Constitution and the laws. However, the mere existence of a normative framework to guarantee the balanced development of the national economy is not enough, in the application of these rules there are a number of elements of all kinds that necessarily have an impact on their implementation, therefore, the activity of the State as a regulator and guarantor of this is essential to achieve the objectives pursued and achieve the harmonious development of the country.

### Palabras clave:

Áreas estratégicas, Áreas prioritarias, concentraciones, Comisión Federal de Competencia Económica, desarrollo económico, globalización, Instituto Federal de Telecomunicaciones, monopolio, prácticas monopólicas, rectoría económica.

### Keywords:

Strategic areas, priority areas, concentrations, Federal Commission of Economic Competition, economic development, globalization, Federal Institute of Telecommunications, monopoly, monopolistic practices, economic rector.

## I. Introducción

La realidad del Estado Nación, su participación en la rectoría y orientación de las relaciones económicas en el marco de una economía internacional globalizada e interdependiente, ha cambiado profundamente durante las últimas décadas en el contexto internacional. Estos cambios responden a múltiples factores de diversa índole (la marcada interdependencia económica, la importancia de las operaciones comerciales y financieras internacionales, el incremento exponencial de las comunicaciones y el surgimiento de la llamada *sociedad de la información*, que produce que la información, el comercio electrónico y las ideas se transmitan sin control en tiempos reales desde cualquier lugar del orbe), que han propiciado que el papel del Estado se vea influenciado por estos fenómenos, y se vea obligado a adecuar su actuación a las nuevas realidades que dichas circunstancias le presentan.

Continuando con este planteamiento, al tratar el análisis del denominado capítulo económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debemos de detenernos a analizar las circunstancias que, en el contexto de una economía globalizada e interdependiente, y ante la nueva realidad política que tanto en el plano interno como en el contexto mundial, se presentan para nuestro país.

En particular, al referirnos al el estudio del Artículo 28 constitucional, se contienen, por una parte, prohibiciones relativas a la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos y exenciones de impuestos, delimitando aquellas actividades reservadas al Estado que por disposición de la ley no serán considerados como monopolios, al tiempo que determina las prohibiciones a título de protección a la industria; mientras que por otra parte, consagra la existencia de un órgano autónomo, la Comisión Federal de Competencia Económica, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.

En el presente escrito, y al tratar en particular los párrafos que contienen la estructura, funciones y facultades de los órganos autónomos a que hacemos referencia, omitiremos detenernos en los mismos, pues consideramos que, con independencia de los comentarios que vertemos

sobre ellos, el análisis detallado de cada disposición excede el objetivo del presente, recomendando al lector que tenga interés en el tema, se remita al texto constitucional.

Dentro del mismo orden de ideas, si pretendemos lograr el desarrollo económico y proyectar la participación de nuestro país en la economía global, requerimos de la existencia de un marco normativo que faculte a las instituciones gubernamentales para estructurar, orientar y regular el desarrollo de los diversos ámbitos de la economía nacional, mismo que se encuentra en gran medida comprendido en el denominado capítulo económico de la Constitución, en el cual se establece la rectoría económica del Estado y se formaliza la participación del mismo y de los agentes privados en la producción y desarrollo del país en el contexto de una economía mixta.

Sin embargo, ante el fracaso de las políticas del Estado bienestar durante la década de los años ochenta y como resultado de la implementación de políticas de corte neoliberal, la participación directa del Estado en la economía se ha visto reducida para permitir que otros agentes económicos de naturaleza privada, tanto nacionales como extranjeros, participen en varios sectores económicos que habían sido considerados como prioritarios, y que ante la imposibilidad de la administración estatal para colocarse y mantenerse dentro de parámetros de competencia eficientes, se han abierto a la participación de estos agentes, siendo que el papel del Estado se ha reducido a generar y procurar el orden jurídico indispensable para garantizar el sano desarrollo de la libre competencia y concurrencia de los diversos actores en el mercado.

Es en este marco en el que debemos enfocar el análisis que realicemos a nuestro orden normativo, y en el mismo sentido, el estudio que realicemos a nuestro Artículo 28, el cual además de los elementos regulatorios que señalamos, contempla la estructura de la Comisión Federal de Competencia Económica, siendo la misma una institución de enorme trascendencia para permitir que el Estado en el ejercicio de sus facultades de rectoría de la economía nacional, regule y garantice a todos los agentes participantes, el evitar conductas lesivas a la estructura de los mercados que se traduzcan en detrimento de la actividad y desarrollo de la economía de nuestro país.

No obstante, no basta con la simple existencia de un marco normativo para garantizar el equilibrado desarrollo de la economía nacional, en la aplicación de estas normas concurren cantidad de elementos de toda naturaleza que necesariamente repercuten en su instrumentación, por ello, la actividad del Estado como regulador y garante de la misma es fundamental para alcanzar los objetivos que persigue, y si bien, la implementa-

ción de estas normas resulta en un reto para las autoridades y los propios actores, la necesidad de la imposición coercitiva del orden jurídico exige la participación del Estado como único ente que en ejercicio de su *autoritas*, cuenta con las facultades necesarias para lograr un adecuado desarrollo de la vida económica de nuestro país.

## II. Antecedentes

No podemos entender la presencia de una sociedad humana políticamente organizada, sin que nos planteemos la existencia de un Estado que garantice y posibilite la existencia de un orden normativo que la regule y estructure, *ubi societas, ubi ius*, y en el mismo sentido, no podemos referirnos a la estructura de un Estado si no reparamos en el papel del régimen de propiedad que se asuma y la estructura económica que en torno a ese principio se establezca.

Entendemos que el derecho y, por ende, la forma de Estado y la economía se encuentran profundamente interrelacionados, de forma tal que atendiendo al sistema económico imperante se determinará su estructura y sistema jurídico, al tiempo que la propia norma establece y define el funcionamiento de aquél. Partiendo de este dato, al ser un elemento estructural del propio Estado, éste se encuentra obligado a intervenir, en una mayor o menos medida, de forma directa o indirecta en la economía, garantizando así su operatividad.

Al hablar de una organización estatal necesariamente nos referimos a la existencia de un orden público, el cual, como nos señala el maestro Basave Betancourt, tenderá a procurar, directa o indirectamente, todos aquellos bienes materiales, culturales, morales y religiosos que permitan el desarrollo de la persona humana, es decir, el bien común.

El maestro Samuelson señala las principales funciones que asume el Estado en la economía moderna:

1. Establecer un marco jurídico de la economía de mercado.
2. Determinar la política de estabilización económica.
3. Influir en la determinación de recursos para fomentar la eficiencia económica.
4. Establecer programas que influyan en la distribución del ingreso.

La intervención del Estado en la economía se presenta en una mayor o menor medida atendiendo al sistema económico imperante, sin embargo, esta intervención se produce traducándose en un conjunto de políticas económicas que asume. Según el maestro Domínguez Vargas, en las políticas económicas del Estado, su actividad se manifiesta en dos vías: indirecta y directa.

Indirecta, el Estado asume su función de legislador, orientando el desarrollo de la economía por medio de políticas que se traducen en:

- ✓ Vía de estímulo.
- ✓ Vía reglamentaria.
- ✓ Vía de protección.

Directa, al intervenir como participante directo y agente económico en el mercado.

En opinión del maestro Jorge Witker para analizar la evolución del derecho económico y la participación del Estado mexicano en esta materia, debemos referirnos a los tres sistemas económicos que han imperado en nuestro país a lo largo de la historia:

- ◆ Sistema económico liberal evolucionista de 1810 a 1910.
- ◆ El sistema Keynesiano o del Estado benefactor de la Revolución mexicana de 1917 a 1980.
- ◆ El sistema neoclásico o sistema neoliberal de 1986 a la fecha.

En la primera etapa de desarrollo a que nos referimos, y durante la vigencia de la Constitución de 1824, de 1836, las Bases para la Organización Política de la República Mexicana de 1843, y la Constitución de 1857 se señala, entre otras cosas, que correspondería a los Estados de la Federación la protección y fortalecimiento de las actividades económicas, reconociendo que la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio son propiedad de la nación, así como la facultad del Ejecutivo para realizar la expropiación de propiedades privadas por causa de utilidad pública, las facultades presupuestales y sobre empréstitos del Congreso, a la par de su facultad para regular el comercio exterior y la fijación de aranceles para la protección de la industria nacional.

La proyección del crecimiento económico de nuestro país durante esa época se enfoca hacia el exterior, manifestando sus más significativos alcances durante el gobierno de Porfirio Díaz, durante el cual las políticas

arancelarias, aduaneras, mineras e industriales impulsaron un desarrollo económico fundamentado en una estructura ferroviaria y la inversión extranjera en el sector primario orientado a la exportación.

A partir del triunfo de la Revolución y de la promulgación de la Constitución de 1917 surge un nuevo período, sobre el que algunos autores señalan que la Constitución mexicana de 1917 fue una de las primeras en plantear la intervención del Estado en el bienestar social, siendo un antecedente del *Estado Bienestar*, al prever un sistema de seguridad social y fijar limitantes a la propiedad privada así como el control estatal en determinadas ramas económicas.

Nos apunta el maestro Witker que:

El modelo Keynesiano o de la Revolución mexicana conocido también como “desarrollo estabilizador”, aplicado al período de análisis tuvo como soporte un sistema político autoritario con predominio del poder ejecutivo, fijando tres objetivos fundamentales:

Rápido crecimiento del producto real.

Estabilidad de precios.

Estabilidad de la balanza de pagos, representada por un tipo de cambio fijo y constante.<sup>1</sup>

A fin de garantizar estos derechos el Estado Bienestar interviene en la economía a través de tres formas:

1. El Estado garantiza el bienestar de los ciudadanos con independencia del valor de su trabajo en el mercado.
2. El Estado regula y dirige la economía.
3. El Estado actúa como empresario participando en la vida productiva cubriendo áreas prioritarias.

En nuestro país la intervención del Estado en la economía por medio de su participación en las empresas públicas llegó a sus cotos más altos durante el gobierno del presidente José López Portillo, convirtiéndose en un factor desestabilizador y deficitario para las finanzas públicas, a partir de la crisis de 1982 y durante la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado se inició una política de desincorporación de empresas del ámbito de la administración mediante su desincorporación y privatización.

---

<sup>1</sup> Witker Velásquez, Jorge, *Introducción al derecho económico*, p. 20.

Como resultado de las perspectivas políticas que apuntamos, se manifiesta por parte los países latinoamericanos en vías de desarrollo como lo señala el maestro Acosta: *...han buscado una particular concepción acerca del Estado y las funciones que debe desempeñar, por lo que para su desarrollo han adoptado principios del neoliberalismo y la posición nacionalista y democrática fundada en una economía mixta bajo una rectoría planificada del Estado. Esta última posición es la que históricamente ha adoptado México y la que se ha reconocido en la Constitución Política*.<sup>2</sup>

Concretamente en México el tercer período de desarrollo que apunta nuestro autor citado, se presenta con características duales, pues al tiempo en que en el Artículo 25 de nuestra Carta Magna se prescribe la economía mixta y la rectoría económica del Estado señalada en el Artículo 26, durante el gobierno de Miguel de la Madrid se suscribe la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y posteriormente con Salinas de Gortari se suscribe el Tratado de Libre Comercio para América del Norte.

Como resultado de estos acuerdos, se instrumentó una estrategia denominada *cambio estructural*, que implicó una profunda reforma del papel del Estado en el plano económico y se ha ido instrumentando hasta la fecha. En opinión del maestro Witker esta política se presentó en tres grandes faces:

- ✓ Una transición del modelo del Estado bienestar al modelo neoliberal que abarca del 1983 al 1987.
- ✓ En 1987 se inicia el modelo neoliberal con la concertación del Pacto de Solidaridad Económica y la reducción unilateral de aranceles.
- ✓ La suscripción en 1994 del TLC, en el cual se consolida y profundiza el sistema neoliberal.

En nuestro país, nuestro orden normativo apunta los objetivos de la rectoría económica del Estado se consagra en el Artículo 25 que señala: que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

---

<sup>2</sup> Acosta Romero, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, p. 673.

A pesar de todas las consideraciones que sobre el particular puedan verse, en la actualidad impera el principio de la rectoría económica del Estado, así para el maestro Muñoz Fraga *la rectoría estatal del desarrollo implica, en México, la sistematización y la elevación a rango constitucional de las atribuciones del Estado en la economía, así como la definición de los principios y objetivos que los distintos agentes económicos deben de observar al desarrollar una actividad económica*.<sup>3</sup>

La intervención del Estado en la economía necesariamente implica la existencia de la planeación económica, la cual entendemos como la técnica para precisar el curso de la economía de un país. En México esta planeación se materializan en un Sistema Nacional de Planeación Democrática conforme lo estipulado en los Artículos 3, 5, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123 y 131 de nuestra norma constitucional, junto con la expedición de la Ley de Planeación, donde se fijan metas, estrategias y prioridades, asignando recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución.

Para continuar analizando el contenido del Artículo 28 constitucional y delimitar el alcance de la rectoría y la intervención económica del Estado mexicano, consideramos indispensable hacer referencia a las características de los sistemas económicos a los que hemos hecho referencia, a la par de puntualizar en la realidad del desarrollo económico de nuestro país, pues, a pesar de los niveles de crecimiento y la proyección internacional que ha tomado nuestra economía, seguimos sufriendo muchas de las problemáticas que se presentan a los llamados países subdesarrollados, circunstancias que cobran importancia al referirnos a la regulación de un mercado que se proyecta al exterior y en el que participan diversos actores internacionales junto a los agentes nacionales.

En este entendido, podemos iniciar refiriéndonos a la estructura de economía mixta propia del denominado Estado bienestar, y del cual como apuntamos, nuestra legislación es un antecedente directo.

En el contexto internacional y como respuesta a la Gran depresión de 1929 se imponen las teorías económicas de Keynes sobre la necesidad de la intervención del Estado directamente en la actividad económica, surgiendo en el año de 1933 con Roosevelt la llamada política del *New Deal* (nuevo trato) implementando programas a largo plazo para la recuperación agraria e industrial.

Al término de la Segunda gran Guerra y ante los retos que implicaba la reconstrucción europea (*Plan Marshall*) se imponen las políticas Keynesianas con la denominada planificación flexible, surgiendo las bases del denominado Estado Bienestar.

---

<sup>3</sup> Muñoz Fraga, Rafael, *Derecho económico*, p. 121.

Como nos apunta el maestro Andrade Sánchez: ... se clarifica el propósito Central del Estado bienestar, que consiste en la realización de actividades por parte del poder público para asegurar a todos los habitantes empleo productivo, educación básica, atención a la salud, sanidad pública, acceso a un adecuado nivel nutricional, así como a la vivienda, a la recreación y a pensiones por invalidez, jubilación y muerte. El Estado debe constituirse, en consecuencia, en un mecanismo redistribuidor del ingreso y riqueza.<sup>4</sup>

Entendemos que el Estado Bienestar implica una serie de políticas de orden social, siendo las mismas consideraciones de justicia social, que deben comprenderse como un orden de las cosas y no como una beneficencia estatal.

#### Características del Estado Bienestar:

- ✓ Se distingue la existencia de diversas formas de propiedad de los medios de producción y el control del Estado sobre diversas áreas económicas consideradas como estratégicas y prioritarias.
- ✓ El Estado asume la conducción del desarrollo económico.
- ✓ Se presenta la coexistencia de empresas públicas y privadas.
- ✓ Liberación de sectores vinculados al exterior (inversión extranjera).
- ✓ Se regulan los excesos de las condiciones de mercado, al asumir el Estado la prestación de servicios básicos.
- ✓ Se respeta y apoya la iniciativa individual.

El Estado asume la responsabilidad de compensar diferencias entre los distintos grupos sociales.

Ahora bien, sin negar las causas exógenas, hay que reconocer que la crisis del Estado social obedece también a causas endógenas derivadas de un excesivo crecimiento del sector público: alta presión fiscal que llega a ser intolerable para la sociedad; falta de control de la inmensa maquinaria administrativa; corrupción... Al mismo tiempo se da una peligrosa dicotomía entre la sociedad y el Estado: a este se le encomienda la gestión de los intereses generales de formas tan exclusiva que los ciudadanos quedan liberados para dedicarse de lleno a sus

---

<sup>4</sup> Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Teoría general del Estado*, p. 206.

intereses particulares. Todo ello genera un talante ciudadano sorprendentemente anclado en la reivindicación de sus derechos, pero cada vez más incapacitado para asumir sus deberes.<sup>5</sup>

Este sistema económico se mantuvo imperante a partir de la conflagración bélica en una buena parte de los países desarrollados de la Europa occidental, sin embargo los altos grados de inoperancia imperantes, los elevados costes financieros aunados a los diversos escenarios que se presentaron en el plano de la economía internacional, e incluso graves casos de corrupción y abusos tanto de autoridades como de los particulares beneficiarios, generaron que durante la década de los años ochenta del siglo pasado se produjera una profunda crisis que provocó que la mayoría de los países asumieran el modelo neoliberal imperante en la actualidad.

Como una respuesta a las propuestas de la doctrina Keynesiana en la década de los años 50 surge la denominada Escuela de Chicago, que propugna por el neoliberalismo que deja en manos del mercado el autocontrol de la economía y limita la actuación del Estado a establecer y garantizar la existencia de un orden normativo.

En la década de los años 70 el constitucionalista Habermas señala que las funciones del Estado Bienestar conducían a la estatización de la sociedad, la actividad estatal en detrimento del mercado genera una hipertrofia y disfuncionalidad de éste, misma que debe de ser combatida por la actividad privada en el seno de la sociedad civil sin la tutela estatal.

Los creadores de esta corriente que se basan en Joseph Schumpeter sostienen que la innovación tecnológica y las acciones de los emprendedores en un marco de libre competencia activan el desarrollo económico, por su parte Friedrich August Von Hayek apunta que el mercado produce por sí mismo una autorregulación espontánea que no debe ser planificada pugnando por un Estado mínimo, y en el mismo sentido el premio Nobel Milton Friedman señala que el Estado tiene como única función *proteger nuestra libertad de sus enemigos externos y de nuestros propios conciudadanos. Hace que reinen la ley y el orden, hace que se respeten los contratos privados y favorece la competencia.*<sup>6</sup>

De los principales representantes de esta corriente:

- ✓ Shumpeter sostiene que la destrucción creadora, la innovación tecnológica y el libre emprendedor ponen en movimiento la economía y la sacan del estado estacionario que producen las crisis, respondiendo a la lógica del capitalismo.

---

<sup>5</sup> Camacho, Ildelfonso, *et al. Ética y responsabilidad empresarial*, p. 279.

<sup>6</sup> Ramonet, Ignacio, *La catástrofe perfecta, Crisis del siglo y refundación del provenir*, p. 35.

- ✓ Hayek postula la existencia de un Estado mínimo desprovisto de todo poder de intervención económica.
- ✓ Friedman sostiene que el mercado es un sistema científico perfecto en el cual cada participante actúa en interés propio, creándose la mayor cantidad de ventajas posibles para todos.

El Estado tiene como principal función proteger la libertad de sus enemigos externos, requiriendo el reinado de la ley y el orden.

Los principios económicos de esta escuela se fundamentan en diversas políticas tendientes a:

- ✓ Reducción al gasto público, reducción del Estado, disminución burocrática y privatización de empresas públicas.
- ✓ Eliminación de déficit presupuestal, eliminando todo tipo de subsidios a la producción y los servicios.
- ✓ El menor control estatal a la economía privilegiando la libertad empresarial. Implementando medidas sobre:
  - ◆ Eliminar controles de precios;
  - ◆ Desgravar el capital; y
  - ◆ Fijar salarios en función de la oferta-demanda.
- ✓ Apertura indiscriminada a la inversión y a las mercancías del exterior, mediante políticas y leyes que posibiliten la apertura, así como la libertad absoluta al tránsito de personas y capitales.
- ✓ Bolsas de valores globalizadas y libre especulación, y mayor libertad económica a monopolios.

No obstante que en nuestro país se han presentado las dos escuelas económicas a que hemos hecho referencia, el desarrollo económico y social de nuestra economía no guarda simetría con el alcanzado por la mayoría de los países europeos ni con otros países avanzados, siendo por ello inexacto que hagamos un comparativo con parámetros generales de otras economías con diversos grados de desarrollo, por lo que es necesario que nos detengamos a considerar las particulares condiciones que se presentan en nuestro entorno.

Para continuar con el análisis que realizamos sobre nuestro dispositivo constitucional, debemos de detenernos en señalar un elemento que resulta determinante para valorar la ubicación de nuestra economía en el

contexto internacional, pues, a pesar de los grandes logros que se han alcanzado en diversas ramas a nivel macroeconómico y de seguridad social, lo cierto es que en lo general, se presentan deficiencias que nos obligan a considerar que el desarrollo económico de nuestro país se encuentra aún con fuertes rezagos y problemáticas que responden a las características de un Estado subdesarrollado.

Este tipo de Estados con un insuficiente nivel de desarrollo se presentan bajo los más diversos modelos económicos, no siendo una condición limitativa de los sistemas capitalistas atrasados, al presentarse un nivel de desarrollo insuficiente en el nivel primario (mismo que es a su vez el predominante) y agudas deficiencias en los niveles secundario y terciario de la economía, el Estado se ve obligado a intervenir asumiendo directamente la producción de bienes y servicios, siendo que, a la par, se presenta también una participación importante de empresas extranjeras en las actividades productivas, sin que ello se vea reflejado en el nivel general de vida de la mayor parte de la población.

El Estado se ve obligado a apoyar las funciones económicas invirtiendo en obras de comunicaciones e infraestructura necesarias para permitir el desarrollo del comercio interno, interviniendo en el suministro de servicios financieros, y participando directamente en los procesos productivos mediante empresas públicas, mismas que se enfocan en cubrir aquellos nichos de mercado que son descuidados por la iniciativa privada y representan un papel importante para el desarrollo económico y el nivel de vida de la población.

Con independencia de las consideraciones hechas, lo cierto es que en una economía de este tipo, los niveles de desarrollo en las áreas primarias y secundarias son escasos e insuficientes para las necesidades de la economía del país, aunado a altísimos niveles de pobreza, insalubridad, malnutrición e inseguridad, que sumados a la carencia de un sistema educativo adecuado y a la dependencia tecnológica y financiera del exterior, que se traduce en elevadísimos niveles de deuda, bloquean cualquier posibilidad de un desarrollo económico real y suficiente, creando una dependencia directa de estas naciones con los Estados que cuentan con un mayor nivel de desarrollo.

Como nos señala el maestro Andrade Sánchez:

La industrialización que por los motivos señalados experimentó el Estado tercermundista fue diferente de la del capitalismo avanzado, pues resultó derivada, dependiente y fragmentada. Derivada en tanto proviene de decisiones generalmente tomadas en el centro, por parte de las áreas gerenciales de las grandes empresas de los países ricos, que deciden donde instalar sus plantas de producción, muchas veces

destinadas a procesos de exportación; es decir, su fabricación no es para el consumo interno, sino para el mercado mundial. Dependiente porque su actividad depende de un proceso tecnológico ajeno y porque su participación en el mercado también está regulada desde centros de decisión foráneos. Fragmentada, puesto que por su misma dependencia, las industrias de los países subdesarrollados no se integran de manera homogénea, de modo que un sector de la economía pueda estar totalmente industrializado.<sup>7</sup>

Ante esta perspectiva es interesante detenernos a considerar en qué medida el imperio y la fuerza de estos Estados con deficiencias en su desarrollo, es suficiente para lograr imponerse a empresas que, en muchas ocasiones, cuentan con un capital social mayor que el producto interno bruto de muchos de ellos, y obligar a estos agentes económicos se sometan a las determinaciones de dichos Estados, o que, por el contrario, estos puedan ser manejados y controlados por estos actores económicos internacionales en detrimento de la soberanía y los intereses de sus pueblos.

### **III. Regulación constitucional en la materia**

La regulación de la intervención del Estado en la economía de nuestro país no es reciente, ya los liberales del Siglo XIX se oponían firmemente a cualquier forma de intervención del Estado en la economía, respondiendo a las ideas liberales imperantes en los Estados Unidos de América y que corresponden a las primeras etapas de desarrollo del capitalismo sin que existieran medidas que permitieran un control efectivo sobre los agentes económicos; en este sentido el diputado y secretario de Hacienda con Juárez Guillermo Prieto, sostuvo esta política que cristalizaría en diversas disposiciones de nuestra Constitución.

Sin embargo, y como la máxima expresión de la libertad de empresa y el impulso al desarrollo económico, en el Artículo 28 de la Constitución de 1857 consagra la prohibición para la existencia de monopolios y estancos, excluyendo de los mismos lo referente a la acuñación de moneda y los correos, como actividades reservadas en exclusiva al Estado, y sobre aquellos privilegios que eran otorgados a los inventores para la explotación exclusiva de sus obras.

---

<sup>7</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *Opus cit.*, p. 268.

Al triunfo de la Revolución en nuestra norma Constitucional de 1917 se recoge el Artículo 28 de la anterior Constitución, mismo que a lo largo de la historia se ha ido reformando, sin descanso como señala el maestro Arteaga, para adecuarlo a las diversas políticas económicas y programas de desarrollo asumidas por las diferentes administraciones. Así en 1938 se reforma durante el gobierno de Lázaro Cárdenas con la nacionalización del Petróleo, con la administración de López Mateos se reforma para incluir la actividad del servicio de energía eléctrica como actividad prioritaria del Estado, para 1982 durante el gobierno de José López Portillo se reforma con la estatización del servicio de banca y crédito.

Como dato de interés para el desarrollo de nuestro tema, debemos señalar que, durante el gobierno de Miguel Alemán el acelerado crecimiento de la industria y la carencia de un marco normativo adecuado obligan a la promulgación de la ley que permite al Estado intervenir en las diferentes facetas del proceso económico, producción, distribución y consumo.

En este contexto se promulga la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica de 1950, misma que fue reformada en 1980, quedando posteriormente derogada por disposición expresa del Artículo IV Transitorio de la LFCE de 1992. Dicha disposición tenía su fundamento constitucional en los Artículos, 27 fracción III, 73 fracción X, y el Artículo 131, en ella se faculta al Ejecutivo Federal para regular lo relativo a los precios, distribución y suministro de diversos bienes y servicios. Su estructura contempla:

- ✓ Alimentos de primera necesidad.
- ✓ Artículos de vestuario en general.
- ✓ Materias primas industriales.
- ✓ Artículos de industria nacional.
- ✓ Servicios en general.

Igualmente contiene disposiciones relativas que permiten al ejecutivo tomar determinaciones en relación con:

- ✓ Determinar mediante decreto los Artículos comprendidos en cada rubro.
- ✓ Faculta al Estado para fijar precios máximos y para determinar que productos se pueden producir para efectos de regular el mercado.

- ✓ Busca actuar en defensa de la economía y los grandes núcleos de población del país evitando la existencia de intermediarios.

Con Miguel de la Madrid se contempla el llamado capítulo económico de la Constitución que comprende los Artículos 25, 26, 27, 28 y 131, el Artículo 28 se reformó íntegramente agregando conceptos como prácticas monopólicas y áreas estratégicas, creándose la posibilidad de que el Estado buscara la eficiencia en el desarrollo de sus actividades valiéndose de empresas públicas, al tiempo que concesionó servicios públicos y la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación.

Paralelamente en esos años se inicia la implementación de las políticas neoliberales, procediéndose a la liquidación y desincorporación de empresas públicas, buscando el denominado adelgazamiento del Estado, que para esas fechas intervenía en prácticamente todos los sectores productivos del país. En 1990 durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se reformó el Artículo 28 al reprivatizar el servicio de banca y crédito, y ya en el año de 1993 se decreta la autonomía del Banco Central, consolidándose la modernización del sistema financiero.

En 1995 durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, y para permitir la instrumentación de las políticas públicas y los programas de desarrollo, se reforma de nueva cuenta contemplando el otorgamiento de concesiones y permitiendo la participación de la iniciativa privada y social, junto a la pública, en el transporte ferroviario y la comunicación satelital.

Por manejos parlamentarios y en atención a los intereses de los diversos partidos políticos, principalmente los obstáculos impuestos por el PRI en materia legislativa, muchas de las reformas que se promovieron durante ese período no procedieron, siendo que durante los gobiernos panistas no se instrumentaron reformas de fondo en políticas económicas a nivel constitucional.

En 2013, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, se reforma el Artículo 28 contemplándose como autoridades en materia de competencia a la Comisión Federal de Competencia Económica y al Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las últimas reformas implican la participación de los particulares en el sector energético y la creación de las empresas productivas del Estado, si bien a la fecha, aún son pocos los resultados obtenidos en estos sectores.

## IV. Análisis del Artículo 28 constitucional

En concordancia con lo que en su oportunidad apuntamos sobre las modificaciones que ha sufrido el capítulo económico de nuestra Constitución para adecuarse a las políticas y programas de las diversas administraciones Federales, el maestro Arteaga Nava señala que el texto del Artículo 28 es el producto de una larga y constante evolución en la forma en que se plantea la intervención del Estado mexicano en materia económica y comercio.

El Artículo en comento, contiene una serie de disposiciones que son garante de la libertad de comercio, al señalar las prohibiciones expresas para la existencia de monopolios y estancos, así como la exención de impuestos y otras prohibiciones que se hagan para la protección de la industria nacional, en lo referente a la empresa privada, al tiempo que determina aquellas actividades que se reserva de manera exclusiva y que serán consideradas como estratégicas y prioritarias para el mismo, las cuales no podrán ser consideradas como monopolios, de igual forma establece la existencia, funciones y facultades de un banco único de emisión y faculta al Estado para contar con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas y actividades prioritarias a su cargo, siendo el sustento de las industrias paraestatales y de la economía mixta en nuestro país.

Igualmente, considera la existencia de la Comisión Federal de Competencia Económica, que será, como lo señala la propia Constitución, un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.

En términos generales, el Artículo en comento es el fundamento de la estructura económica de nuestro país, refiriéndose no sólo a las actividades del sector privado, y a aquellas normas que tutelan la libre competencia y competencia de los agentes participantes en esa materia, sino que también determina aquellas actividades reservadas al propio Estado, así como las consideradas actividades prioritarias, consagrando el principio de economía mixta, en el cual a un mismo tiempo convergen en el plano de la economía nacional, tanto actores de carácter privado como agentes económicos de naturaleza pública.

Siguiendo este orden de ideas, el maestro Arteaga nos apunta que “del texto del *actual Artículo. 28 se desprende que las prohibiciones que él consigna existen no solo con el fin de permitir un libre juego del mercado, sino que algunas de ellas están encaminadas a evitar que se conceda a alguien una ventaja indebida, o acciones que perjudiquen al público en general o a alguna clase social.*<sup>8</sup>

Artículo 28 CPEUM. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de Artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

En relación a los párrafos precedentes, se consagran, por una parte, las prohibiciones tendientes a evitar aquellas conductas que lesionen la libre concurrencia a los mercados, y se traduzcan en un daño a los actores participantes en la economía nacional, señalando la facultad y las atribuciones del Estado para sancionar las conductas que lesionen el mercado y en última instancia a los consumidores finales de los bienes y servicios del mismo.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los Artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos Artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

Este párrafo nos remite a las disposiciones legislativas de la Ley de Facultades del Ejecutivo en Materia Económica de 1950 a la que hicimos referencia, pues si bien este dispositivo quedó derogado por disposición

---

<sup>8</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, p. 888.

expresa del numeral IV transitorio de la Ley Federal de Competencia Económica, las facultades del Ejecutivo en lo relativo a la fijación de precios y para garantizar el suministro de Artículos quedan vigentes, y si bien en la actualidad, dichas medidas son materia de la ley de competencia, nada impediría que, atendiendo a circunstancias extraordinarias que se pudiesen presentar, o incluso en circunstancias ordinarias, el Congreso legislara sobre el particular, facultando de nueva cuenta al Ejecutivo para intervenir directamente en estas materias.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del Artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del Artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

En los párrafos precedentes se establece el fundamento del sistema de economía mixta en nuestro país, determinando de manera específica aquellas actividades que se encuentran reservadas de manera exclusiva al Estado así como aquellas áreas consideradas prioritarias para el país, en este orden de ideas, las referidas actividades no serán consideradas como monopolios por disposición expresa de la ley, al tiempo en que se fundamenta la estructura de las empresas estatales, mismas que, como analizamos en su oportunidad, se han visto reducidas en atención a las políticas económicas de los diversos gobiernos.

Sin embargo la participación directa del Estado en diversas actividades económicas persiste en diversas áreas, en este sentido, en la actualidad se implementa un nuevo sistema que se traduce en las denominadas Asociaciones Público Privadas, que permiten la participación conjunta del Estado y los particulares en diversas actividades económicas, sin que la

misma represente una fuerte carga fiscal para el primero e igualmente facilite la operatividad de las mismas bajo criterios privados, que responden a las condiciones de mercado antes que a las necesidades e intereses políticos, lo que deriva en una enorme mejora en la eficiencia y competitividad de estas empresas en el mercado; el ejemplo más relevante de lo anterior es la estructura planteada para la reforma de PEMEX bajo el concepto de Empresas Productivas del Estado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del Artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el Artículo 110 de esta Constitución.

En los términos de los párrafos transcritos, el Estado se faculta la rectoría en materia financiera al establecer la existencia de un banco único de emisión, fijando como su objetivo principal el procurar la estabilidad de la moneda nacional fortaleciendo la rectoría económica del Estado, por su parte, resulta de interés señalar que como respuesta a las alteraciones

que en su momento significó para el Banco Central financiar a las diversas entidades de la administración pública, se señala que este órgano no se verá obligado a otorgar financiamiento.

Siendo igualmente la institución fiduciaria que opera el Fondo del Petróleo para la estabilización y desarrollo, estando facultado en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del Artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

Sobre las disposiciones contenidas en el presente Artículo referentes a la integración y las funciones del Banco Central como un organismo autónomo, podemos verter varias consideraciones que resultan igualmente aplicables a la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, y que en su momento trataremos.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean Artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de las entidades federativas, y previa autorización que al efecto se obtenga de las Legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata. Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En los párrafos anteriormente señalados, nuestra norma constitucional, con un criterio de defensa de las estructuras sociales más necesitadas, determina que no serán considerados como monopolios aquellas asociaciones y sociedades cooperativas de productores, ni por ende las actividades que las mismas realicen, cuando dichas asociaciones cuenten con la autorización del gobierno Federal o el de las entidades federativas.

Por su parte, y en la lógica de promover y fortalecer la creatividad y la actividad de los inventores mexicanos que terminará redundando en un beneficio para el desarrollo económico del país, el Estado determina que no se considerará como monopolios aquellos derechos de explotación exclusiva que sean otorgados temporalmente para la explotación de sus

obras, derecho que constituye un elemento fundamental en materia de derechos autorales, y un punto importante al momento de considerar la promoción de actividades científicas y creativas.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

La participación de los particulares en la prestación de servicios públicos es un fenómeno que encontramos repetido en varios países y en diversos contextos mundiales, siendo muy común en Europa y en diversos países de América, que una buena parte de los servicios públicos se encuentren concesionados para su explotación a empresas privadas, siendo un mecanismo muy eficiente como una respuesta eficaz ante la inoperancia y el costo financiero que estos servicios presentaban al ser operados por la administración, y la exigencia de la comunidad social para su mejora y su correcta operación.

Esta circunstancia de inoperatividad de los servicios públicos se presenta ante la imposibilidad del Estado, por causa de las limitaciones provocadas por problemáticas que se presentan en diversas áreas, (principalmente como cuestiones de naturaleza política o de finanzas públicas, que se traducen en recortes presupuestales de las administraciones), mismos que repercuten necesariamente en la poca eficiencia y el deterioro de los mecanismos para prestar servicios públicos en detrimento de los mismos.

En nuestro país, pese a que la posibilidad de la concesión de servicios públicos se remonta a las reformas al Artículo en comento que datan del 1983, lo cierto es que una gran parte de los deficientes servicios públicos con los que cuentan los ciudadanos, o bien no han sido concesionados y continúan siendo suministrados por las diversas administraciones, o bien, se encuentran operados por concesionarios que los prestan al margen de criterios mínimos de desempeño y calidad.

Dicha circunstancia que se produce, en una gran medida, porque las concesiones de los mismos fueron otorgadas en atención a planteamientos y necesidades de carácter político o como resultado de actos de corrupción, sin que, en prácticamente ningún caso, primaran un conjunto de exigencias mínimas para su operatividad.

Lo anterior, aunado a los nefastos efectos negativos que las últimas crisis financieras han traído para la mayor parte de las economías occidentales, ha degenerado en la prestación de servicios públicos de ínfima calidad y que no alcanzan a cubrir una gran parte de las exigencias de las sociedades, circunstancia que ha orillado a los diversos gobiernos a asumir figuras alternativas que permitan cumplimentar su funciones, colaborando en conjunción con la iniciativa privada, con el objeto de otorgar a la población servicios públicos de calidad y eficientes.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

En relación con el párrafo del Artículo 28 que tratamos pueden hacerse múltiples consideraciones, pues, si bien el interés último de lo señalado tiene que ver directamente con el auxilio para aquellas actividades consideradas como prioritarias a sectores determinados de la producción, teniendo un carácter temporal, no podemos descuidar el hecho de que, en una economía de libre mercado, cualquier clase de subsidio gubernamental a una actividad específica implica, necesariamente, una alteración al juego de equilibrios y fuerzas que operan en el mercado, y en última instancia, al implicar el empleo de recursos públicos, necesariamente afectarán las finanzas del país, siendo interesante considerar a cargo de quien correría la facultad de considerar en qué medida afectaría substancialmente las finanzas.

Al referirnos a una economía con los grandes rezagos que se presentan en diversas áreas como lo es la de nuestro país, podemos plantearnos que en consideración de la búsqueda de principios de justicia social y auxilio a los sectores necesitados, sea válido considerar que el Estado pueda, en circunstancias especiales y por un período determinado, intervenir en el mercado para lograr reducir los daños que dichas circunstancias puedan generar en nuestra economía.

Sin embargo, e independientemente del criterio que podamos sostener en referencia a una mayor o menor intervención del Estado en la economía, al ser una potestad del Estado, ambas consideraciones dependerán de manera directa de las directrices que en materia de política económica

se planteen en una determinada administración, y de las circunstancias particulares que pudieran llegar a presentarse en un momento determinado con relación con un sector específico de la economía nacional.

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenarla desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los Artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

En los párrafos precedentes nuestra norma constitucional prevé la existencia de dos órganos autónomos de los cuales se auxiliará el Estado en su función de rectoría de la economía nacional, determinando de manera precisa la estructura y las funciones a cargo de estas entidades, lo cual, como apuntamos al referirnos a la figura del Banco Central, puede ser sujeto de múltiples consideraciones.

Resulta destacable señalar que la regulación que se hace sobre dichos órganos autónomos resulta en gran medida normas secundarias de carácter orgánico, que, en principio, debieran de encontrarse reguladas por una norma orgánica y no en el texto constitucional, sin embargo, existen varias consideraciones que hacer sobre el particular, y que pudieren en buena medida, esclarecer el por qué estas disposiciones tengan un rango de esta naturaleza.

Sobre este planteamiento, debemos referirnos a los diversos criterios que podemos emplear para dimensionar el alcance de las normas constitucionales, siendo que, si partimos de considerar que la norma constitucional

debe de referirse a un conjunto de principios que deberán ser desarrollados por normas secundarias, como sostienen entre otros los maestros Carbonell y Ferrajoli, resultaría que las disposiciones sobre la integración, funciones y operatividad que de los órganos referidos se realiza, no se corresponderían propiamente con el texto de la constitución y debieran encontrarse reguladas por normas secundarias.

Sin embargo, en consideración de otros autores como el maestro Arteaga Nava, la norma constitucional se compone tanto de principios como de normas de carácter orgánico que estructuran los poderes del Estado y a los órganos autónomos, siendo que estas últimas se regulan a nivel constitucional como una forma de limitar al poder legislativo en sus facultades de reforma, que pudieran alterar la independencia del órgano impidiendo la consecución de los objetivos para los que fue creado, buscando de esta manera la protección de estos órganos autónomos.

En el mismo sentido, la creación de estos organismos autónomos implica necesariamente la existencia de normas reglamentarias que permitan la instrumentación del precepto, siendo que, si bien el Artículo primero de la Ley Federal de Competencia Económica señala que la misma será reglamentaria del Artículo 28, en opinión del maestro Arteaga Nava, el propio Artículo 28 determina las materias cuya reglamentación será facultad exclusiva del Congreso de la Unión, siendo que no todo el contenido del Artículo se encuentra reservado, en virtud de lo cual, conforme lo dispuesto por el Artículo 124 constitucional, en las materias no expresamentereservadas deberá entenderse que se presenta una competencia concurrente, pudiendo igualmente las legislaturas de los Estados de la Federación legislar sobre ellas.

En atención a los argumentos y consideraciones presentadas, nuestro autor concluye considerando que *El Congreso de la Unión carece de facultades para regular esta materia aun para el caso de perseguir prácticas monopólicas; es violatorio de la Constitución el Artículo 1° de la Ley Federal de Competencia Económica.*<sup>9</sup>

Por su parte, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se limita a señalar en su Artículo primero el objeto de la misma, sin referir en ningún momento que constituye una norma de carácter reglamentaria del precepto constitucional que tratamos.

---

<sup>9</sup> Arteaga Nava, *Opus cit.*, p. 892.

## V. Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1989.

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Teoría general del Estado*, México, Oxford University Press, Colección Textos jurídicos universitarios, 2ª edición, México, 2003.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, Colección Textos jurídicos universitarios, 4ª edición, 2015.

BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, *Teoría del Estado, Fundamentos de filosofía política*, México, Jus, 9ª edición, 1985.

CARBONELL, Miguel, *La Constitución en serio*, UNAM, 3ª edición, México, Porrúa, 2005.

CAMACHO, Ildelfonso, *et al. Ética y responsabilidad empresarial*, Desclée De Brouwer, Universidad Jesuitas, 1ª edición, Bilbao, 2013.

DOMÍNGUEZ VARGAS, Sergio, *Teoría Económica*, México, Porrúa, 14ª, 1990.

MENA LABARTE, Carlos, MÉNDEZ RODRÍGUEZ, Laura A. y ROLDÁN XOPA, José, (coordinadores), *Derecho de la competencia económica en México*, 1ª edición, México, Ed. Porrúa, 2015.

MUÑOZ FRAGA, Rafael, *Derecho económico*, México, Facultad de Derecho de la UNAM, 2ª edición, Porrúa, 2014.

RAMONET, Ignacio, *La catástrofe perfecta, Crisis del siglo y refundación del provenir*, Colección Biblioteca de pensamiento Crítico, Diario Público, Barcelona, 2010.

SAMUELSON PAUL A. y NORDHAUS William D., *Economía*, Duodécima edición, México, Mc. Graw Hill, 1986.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *Introducción al derecho económico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad e Derecho de la UNAM, 10ª edición, Ed. HESS, 2014.