

CAPÍTULO IV

BREVES NOTAS SOBRE EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, que corresponde al de igual número de la Constitución Federal de 1857, pero, aunque en principio ambos prohíben los monopolios, entre uno y otro existen diferencias fundamentales, que se hace necesario explicar.

El artículo 28 de la Constitución de 1857 dice textualmente:

Art. 28. No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptúanse únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

Durante todo el tiempo de la vigencia de la dicha Constitución, ese artículo llegó a reformarse, y, en cuanto a leyes reglamentarias, se expidieron algunas relativas a moneda y materias conexas, el Código Postal, la Ley de Patentes de Invención, su Reglamento, la Ley de Marcas Industriales y de Comercio y su reglamento. Por tanto, las ideas fundamentales del artículo 28 permanecieron intocadas. Por otro lado, es fácil darnos cuenta de su alcance, tanto por las discusiones en el Congreso Constituyente de 1856 a 1857, como por los comentarios de los tratadistas posteriores.

El precepto de que se trata no dio lugar a mucha discusión en la sesión respectiva, que fue la de 14 de agosto de 1856, pues en realidad, solamente el diputado Arizcorreta impugnó el proyecto, aunque nada más desde el punto de vista formal, sosteniendo que no era la Constitución el lugar adecuado para prohibir los monopolios. A lo cual el diputado Prieto replicó que, dada la importancia de la materia, sí debían prohibirse en la Constitución. Pero abogó, al mismo tiempo, porque subsistiesen los relativos a la acuñación de moneda y el correo. En cuanto al diputado Mata, explicó que sólo hay que tratar de los monopolios de derecho.

Esa discusión tan limitada, no obstante la importancia de la materia, se explica fácilmente por las ideas que, sobre garantías individuales y sobre economía política imperaban en aquella época.

En efecto, las garantías individuales se reputaban, como hoy, restricciones al poder del Estado con relación a los individuos; pero su contenido se relacionaba en aquella época con los llamados “derechos del hombre” y con el derecho natural. Por eso se explica que el diputado Arizcorreta haya puesto en tela de juicio la conveniencia de prohibir los monopolios en la Constitución, pues seguramente pensaba que semejante prohibición no consignaba un derecho natural del hombre; y probablemente el diputado Prieto opinaba en el mismo sentido, ya que sólo abogó por la prohibición constitucional de los monopolios, en vista de la importancia de la materia, y no adujo razón técnica alguna para que debiese consignarse en la Constitución el artículo de que se trataba.

Por lo demás, la explicación del diputado Mata respecto a que el precepto, se refería solamente a los monopolios de derechos, se basaba también, indudablemente, en el concepto clásico de que las garantías individuales sólo deben ser limitaciones al poder del Estado y no regulación de relaciones entre particulares; y se fundaba igualmente en las ideas imperantes en aquella época sobre economía política, las cuales rechazaban abiertamente los monopolios de Estado, así como los concedidos por éste a algunos particulares; pero que estimaban que no son de temerse las consecuencias perjudiciales de los simples monopolios de hecho, ya que todo particular estaría facultado para emprender negocios semejantes que prácticamente acabarían con el monopolio y corregirían sus funestas consecuencias, sin necesidad de la intervención del Estado, que tanto repugna la escuela económica liberal.

De todo lo anterior se infiere que la Constitución de 1857 sólo trató de prohibir los monopolios de derecho; que, por necesidad, dada su importancia, conservó los monopolios de acuñación de moneda y de correos, y que no estimó que fuesen monopolios los privilegios que, por tiempo limitado, se concediesen, conforme a la ley, a los inventores o perfeccionadores de una mejora. En esta interpretación nos corroboran los tratadistas de la época, entre los cuales, por su doble carácter de profesor de derecho constitucional en la Escuela Nacional de Jurisprudencia y de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede considerarse como autoridad indiscutible al señor licenciado don Eduardo Ruiz, quien en la lección XXIX de su Curso de Derecho Constitucional y Administrativo, claramente dice que el precepto constitucional se refiere a los monopolios legales y no a los de hecho; que la acuñación de moneda no es monopolio, porque es una función de

la autoridad; que el correo es un servicio público, y que los privilegios a los inventores, por ser por tiempo determinado y no perpetuos, no constituyen una verdadera propiedad industrial y, por consiguiente, no son monopolios.

Al ocuparse de todas esas materias, merece particular atención uno de los párrafos que se refieren al correo, que textualmente dice:

Que el correo no es más que un servicio público, lo demuestra la circunstancia de que sus productos se destinan exclusivamente a su ramo, y en caso de que no basten, el presupuesto de la Federación destina las sumas necesarias a las mejoras de ese servicio, estando dispuesto en el artículo 234 del Código Postal, que el Ejecutivo tiene la facultad de reducir los precios del porte, a medida que lo vaya permitiendo la situación del erario nacional; de modo que si la renta del correo excede a sus gastos, el sobrante no se destina a otras ministraciones del erario, sino que entonces se disminuye el precio de los portes. Resulta de aquí que el servicio público se hace, aunque el correo no gane bastante para retribuirlo, en cuyo caso la diferencia se toma del erario, y que, si los productos exceden a los gastos, entonces precisamente se bajan los portes en beneficio del público; circunstancias que son contrarias al objeto de todo monopolio, y que no aceptaría ninguna empresa particular. Podemos decir, en resumen, que el correo es también una de las funciones del poder público que garantiza la inviolabilidad de la correspondencia.

Me he permitido subrayar algunas frases de la transcripción que precede, a fin de ocuparme más tarde de algunos abusos que se han cometido, no obstante la claridad de los preceptos constitucionales existentes, tanto en la Constitución de 1857, como en la de 1917.

A pesar de la prohibición contenida en el artículo 28 de aquella Constitución, por el afán de favorecer las inversiones de capital extranjero y la exigencia de éste, de obtener ganancias seguras y fabulosas, se encontró la manera de burlar la disposición constitucional. Frecuentemente se concedió a determinados inversionistas una exención de impuestos, por medio de la cual la ley los colocaba en situación de privilegio que hacía imposible la competencia de otras empresas, constituyendo, aunque con otro nombre, un verdadero monopolio de derecho.

Una vez que hemos establecido que la prohibición del artículo 28 de la Constitución de 1857 se refería exclusivamente a los monopolios de derecho y no a los de hecho, y que aún esa prohibición se burló frecuentemente por medio de la exención de impuestos, fácil es comprender que la Revolución Constitucionalista, eminentemente justiciera, reivindicadora de derechos y tendiente a buscar la mejoría de las condiciones económicas del pueblo, no se haya limitado a prohibir los monopolios de derecho, sino que haya

tratado de combatir también los de hecho. Ya para esta época, la escuela económica llamada liberal, había perdido prestigio ante la opinión pública, sobre todo en la materia que nos ocupa. Ya países tan individualistas como los Estados Unidos habían comprendido que no bastaba prohibir los monopolios de derecho, sino que era indispensable combatir los de hecho. A cuyo fin, después de que diez de los estados habían ya expedido una legislación contra los monopolios, el Congreso Federal, en 2 de julio de 1890, expidió la famosa *Sherman Anti-Trust Law*. No pareciendo ella suficiente, en 15 de octubre de 1914, se expidió la *Clayton Anti-Trust Act*, que contiene como su más valiosa conquista el establecimiento de la Comisión Federal de Comercio con facultad para determinar cuáles son los métodos y actos desleales tendientes a restringir el comercio, y con facultad también para hacer investigaciones especiales, celebrar audiencias y hacer cumplir sus decisiones por medio de los tribunales de circuito de apelación.

Si esto sucedió en los Estados Unidos, donde no se puede decir que haya existido nunca la clase dominadora y otra dominada, con mayor razón tenía que suceder en México. Por esta razón, el proyecto del artículo 28, presentado por la Primera Jefatura, aprovechando la experiencia nacional y extranjera, se enfrentó directamente con el problema, al establecer:

Art. 28. En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, y a los privilegios que por determinado tiempo se concederán a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los inventores y perfeccionadores de una mejora, para el uso exclusivo de sus inventos.

En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas menos de artículos de consumo necesario, con el objeto de obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y 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 determinada clase social.

Se ve, pues, que el artículo del proyecto aumentaba los monopolios legales, considerando entre ellos los telégrafos y la radiotelegrafía, lo cual es consecuencia natural de su carácter de servicios públicos. En cambio, no se

limitaba a prohibir los monopolios de derecho, sino que tendía a combatir los de hecho.

La Primera Comisión de Constitución, encargada de dictaminar sobre este artículo del Proyecto de la Primera Jefatura, no sólo aceptó todas esas ideas, sino que las amplió, pues dando cabida a la iniciativa del diputado Nieto, propuso como monopolio de Estado la emisión de billetes, por medio de un banco único; acogiendo también la iniciativa de la diputación por Yucatán, adicionó el artículo del proyecto con un párrafo que dice:

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o 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 y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del gobierno federal o de los estados, 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 las necesidades públicas lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Al iniciarse la discusión del dictamen, el autor de este comentario fue el primero en impugnar las dos adiciones antes mencionadas. Con relación a la primera, estaba conforme en que se concediese al Estado el monopolio de la emisión de billetes. Sin embargo, estimaba que no se debía precisar que ese monopolio debería ejercerse por medio de un banco único, y que el capítulo de garantías individuales no era el adecuado para establecer el sistema bancario que debía seguirse. En cuanto a las asociaciones de productores a que se refiere el párrafo que se acaba de transcribir, pensaba que podrían servir como medio de opresión para los pequeños productores.

En realidad, toda la discusión versó sobre esos dos temas, y sería una grave inconsecuencia aprovechar la oportunidad que hoy se presenta para exponer nuevos argumentos a favor de una tesis que el articulista estimaba y sigue estimando correcta. El resultado fue que el artículo propuesto por la comisión fuese aprobado por 120 votos contra 52, en los términos siguientes:

Art. 28. En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el gobierno federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para

la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

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 acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios públicos; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y 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.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios 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, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del gobierno federal o de los estados, 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 las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Cumple ahora examinar cómo ha sido aplicado el precepto de que se trata y qué resultados se han obtenido.

Desde luego hay que observar que nuestros gobernantes y aún nuestros legisladores secundarios han olvidado que, desde la Constitución de 1857, la justificación que se daba para el monopolio de los correos a favor del Estado era el carácter de servicio público que tienen aquellos, por lo cual, todos sus productos deben invertirse en los mismos correos, y cuando haya superávit, disminuirse los portes. Circunstancia que tiene por forzoso corolario que no debe desnaturalizarse ese servicio, convirtiéndolo en medio de recaudación de determinados impuestos como indebidamente se ha hecho cuando se ha establecido un timbre adicional para beneficiar a los niños (quizá también a los adultos), para combatir la langosta, o para emprender una campaña antipalúdica. Todos esos objetos son indiscutiblemente muy nobles, e indiscutiblemente pueden establecerse impuestos destinados a llenar esas finalidades. Pero no deben recaudarse, ni como impuestos, ni como donativos, aumentando los portes del correo; o lo que es lo mismo,

estableciendo timbres adicionales. Decimos que esta adición es lo mismo que aumentar los portes porque desde el momento en que la falta de uno de esos timbres adicionales hace que no sea conducida la correspondencia, o que se reclame el valor de dicho timbre, en realidad lo que se ha hecho es aumentar la tarifa postal y dedicar parte de ella a un objeto distinto del sostenimiento del correo. Así pues, el establecimiento de timbres postales para el niño, para la langosta y para la campaña contra el paludismo, constituye una violación o cuando menos el desconocimiento del espíritu que animó a los constituyentes de 1856 a 1857 y de 1916 a 1917, al conceder al Estado el monopolio del correo.

No se puede imputar ese error a defecto en la redacción del artículo constitucional, porque de la misma manera estaba redactado el precepto correspondiente de la Constitución de 57. No obstante eso, como lo demuestra el licenciado Eduardo Ruiz, en su obra citada, muchas leyes secundarias le reconocieron al correo el carácter de servicio. Todos los tratadistas estaban de acuerdo en que ese carácter era la sola justificación del monopolio. Por consiguiente, puede afirmarse que el establecimiento de los mencionados timbres de campañas benéficas es sencillamente un abuso imputable a la ignorancia o a la mala fe de los que los han propuesto, con ánimo tal vez, de medrar, o cuando menos, de adquirir una popularidad barata. Fingiéndose [así] un decidido empeño en combatir ciertos males frecuentes.

Fuera de esta censura, nada tenemos que decir contra el monopolio de estado establecido en materia de correos, telégrafo y radiotelegrafía, pues si bien es verdad que los dos primeros de esos servicios tienen en la actualidad deficiencias que antes no tenía, tales defectos no son imputables al monopolio, ya que éste existía también en la época en que más florecieron nuestros correos y telégrafos, cuyas deficiencias se deben a otras causas que no sería propio exponer en este artículo.

En cuanto a la emisión de billetes por medio de un banco único, es imposible emitir una opinión a posteriori basada en la experiencia, pues no hemos llegado a ver el monopolio del Estado sobre el crédito, ejercido por conducto de varios bancos. Pero sí puede afirmarse que, concedido ese monopolio a un banco único controlado por el gobierno, es muy fácil que este último abuse del control [y] sobregire, obligando al banco a emitir más billetes de los que puedan garantizarse debidamente y dé como resultado la depreciación de dichos billetes con grave perjuicio del público en general y del banco en particular. Pero si en la discusión del precepto constitucional el autor de este artículo estimaba que no era la Constitución y muy especialmente el capítulo de garantías individuales el lugar adecuado para esta-

blecer el sistema bancario de la república, de la misma manera cree ahora que este breve artículo no es lugar para hacer un estudio detallado de la Ley Orgánica del Banco de México, ya que semejante tema requeriría todo un libro cuya redacción constituiría una tarea muy por encima de la capacidad del suscrito.

Por lo que hace al segundo párrafo del artículo 28, que es en donde se impone al poder público la obligación de perseguir los monopolios de hecho, se ha tratado de cumplir el precepto constitucional mediante la expedición de la Ley de 18 de agosto de 1931, respecto a la cual, se dictaron algunos reglamentos que quedaron parcialmente en vigor al expedirse la nueva Ley de Monopolios del 31 de agosto de 1934, que también ha sido parcialmente reglamentada en 12 de agosto de 1938, por lo que hace a las ventas por sorteos. En 7 de octubre del mismo año, en la materia de artículos de consumo necesario, y en 26 de abril de 1939, respecto a la sal.

Sin embargo, es lamentable tener que decir que, a pesar de esas leyes y reglamentos, existe actualmente un verdadero clamor público contra la carestía de la vida, que se atribuye muy especialmente al monopolio de diversos artículos de primera necesidad. Aunque los fenómenos sociales jamás tienen una sola causa sino que se deben siempre a un conjunto de causas diversas, por lo cual aquella carestía no debe imputarse exclusivamente a los monopolios, ni estos a su vez a la sola deficiencia de las leyes, en el caso concreto que nos ocupa es notoria tal deficiencia, y patente también que la Ley de Monopolios de 31 de agosto de 1934 puede servir de base a muchos monopolios de derecho, notoriamente perjudiciales para el público.

En efecto, la misión legal de ese ordenamiento consistía en reglamentar el citado artículo 28 de la Constitución, persiguiendo sin cortapisas ni componendas, como textualmente lo dice dicho precepto, “todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios públicos”. Pero la susodicha ley, pretendiendo combinar los imperativos de ese precepto con el programa del Partido Nacional Revolucionario, lo que hace en realidad es desobedecer y contrariar a la Constitución, para acatar tal programa.

Semejante afirmación que, a primera vista parece audaz, es por desgracia rigurosamente cierta y aún confesada por los autores de la referida ley, como puede verse en la respectiva exposición de motivos, que acoge expresamente el programa de dicho Partido. Transcribe partes de él y falsamente los estima como aceptadas por los constituyentes.

Las partes transcritas del programa, en lo que interesa a este estudio, dicen textualmente:

2. Limitar la libre concurrencia, buscando el entendimiento entre los concurrentes para que puedan regularse los precios de tal manera que no se abatan en perjuicio de los salarios, ni aumenten a expensas del consumidor [...] Se dictarán las bases y fijarán las medidas encaminadas a regular o a atenuar la competencia entre comerciantes, de manera que los resultados de ésta no repercutan sobre la estabilidad de los trabajadores en su empleo, sobre los salarios, ni sobre la firmeza económica de las empresas.

Como se ve, esos puntos del programa están muy lejos de hallarse de acuerdo con el precepto constitucional que prohíbe y ordena castigar “todo acto o procedimiento que tienda evitar la libre concurrencia en la producción, industria, o comercio, o servicios al público”; precepto que es la única y verdadera opinión del Constituyente, pues aunque de hecho hubo diputados partidarios del socialismo de Estado y aún del comunismo, como probablemente lo fueron los distinguidos compañeros Cano, Monzón y Múgica, la opinión oficial del Congreso fue la consignada en el precepto que se acaba de citar, y de ninguna manera la que le atribuye la exposición de motivos de la ley de 31 de agosto de 1934, y que se pretende concuerda con la expresada en los párrafos transcritos del programa del Partido Nacional Revolucionario.

Con tales ideas como base, la citada Ley de Monopolios consigna en sus principales artículos tendencias en dar al Estado una intervención en la libre concurrencia, que facilita el establecimiento de monopolios protegidos por la ley. Mediante el establecimiento de primas a la exportación y subsidios a las asociaciones o sociedades cooperativas que se organicen en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, ha hecho una realidad el temor manifestado desde el Congreso Constituyente por el autor de este estudio, de que esas asociaciones se convierten en azote de muchos pequeños productores independientes, obligándolos a vender sus productos a la asociación privilegiada, a precios tan reducidos que a veces, son absolutamente incosteables.

En resumen, respecto a los monopolios de Estado autorizados por el artículo 28 constitucional, se ha desnaturalizado frecuentemente el relativo a correos. No es posible todavía opinar científicamente respecto al resultado del banco único de emisión, aunque el autor de este artículo reconoce que sería una imprudencia cambiar bruscamente el sistema.

Por lo que hace a los monopolios que deben prohibirse y perseguirse, la equivocada ley de 31 de agosto de 1934, lejos de acabar con ellos, los ha facilitado, originando una gran carestía de artículos de consumo necesario que, si no se debe en su totalidad a las deficiencias de esa ley, sí puede asegurarse que esa es una de las causas que más influyen en la miseria general.

Por consiguiente, se hace indispensable expedir una nueva ley sobre el particular, que verdaderamente interprete el precepto constitucional y no trate de poner en su lugar discutibles teorías políticas o económicas, que generalmente no son sustentadas por verdaderos revolucionarios, sino (salvo siempre honrosísimas excepciones) por logreros de la Revolución, que no pudiendo hacer valer méritos hechos durante ella, tratan de lucrar o cuando menos de deslumbrar a los revolucionarios de buena fe, manifestándose más extremistas que aquellos a quienes la Revolución costó verdaderos sacrificios y que sinceramente anhelaron por el mejoramiento material y moral de todos los mexicanos.

México, D.F., a 6 de agosto de 1941

México, D.F., diciembre de 1941

F. Lizardi

Diputado al Congreso Constituyente de 1916-17, por el 13° distrito electoral del Estado de Guanajuato.