

REFORMAS AL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL

A lo largo de muchos siglos de dominación española, nuestro país vivió la amarga experiencia de un sistema económico, caracterizado por monopolios y estancos, así como una serie de restricciones al comercio con otros países, influyendo todo ello en el tardío desarrollo económico de la nación. Tomando en cuenta esto, es posible inferir que el Constituyente, mediante el precepto en comento, tuvo dos importantes intenciones, a saber: primero, evitar el alza de los precios en artículos de consumo necesario, a través de su acaparamiento en una o pocas manos o de acuerdos y prácticas entre los productores y comerciantes, tendentes a impedir su competencia entre sí en la prestación de bienes o servicios. Segundo, reservar el desarrollo de ciertas actividades al Estado, por ser consideradas estratégicas para el desarrollo nacional.

El artículo 28 sistemáticamente relacionado con los artículos 25, 26, 27, 131 y 134, que conforman el llamado capítulo económico de la Constitución, contiene diversos puntos que, en razón de su importancia y a efecto de dar cabal cumplimiento a las intenciones arriba mencionadas, vale resaltar y analizar.

1. La prohibición de monopolios, prácticas monopólicas, estancos y exenciones de impuestos a título de protección a la industria. A excepción de ciertas actividades que, calificadas como estratégicas por su importancia para el desarrollo económico y social de la nación, pueden ser desarrolladas exclusivamente por el Estado.

A pesar de contener tal prohibición, en el texto del artículo no se define los conceptos de monopolio ni de estanco, quedando dicha tarea a cargo del legislador ordinario. De igual manera, la Ley Federal de Competencia Económica prohíbe en su artículo octavo estas figuras, si bien no las define de manera expresa, y clasifica las prácticas monopólicas en absolutas y relativas; en los artículos noveno y décimo se establecen los supuestos jurídicos que constituyen cada una de ellas.

2. A partir de la reforma de 1983 se definieron puntualmente en este artículo las áreas de la economía calificadas por la Constitución como estratégicas y prioritarias, de acuerdo al artículo 25 de la Constitución. En las primeras

encontramos: correos, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, las funciones de acuñación de moneda y emisión de billete, así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Después de la reforma de 1995, la comunicación vía satélite y los ferrocarriles dejaron de ser reguladas como áreas estratégicas y se consideraron áreas prioritarias para el desarrollo nacional. El Estado continúa siendo rector de estas actividades sobre las cuales está facultado para otorgar concesiones o permisos a particulares para su manejo y administración, protegiendo siempre la seguridad y soberanía de la nación, y estableciendo el dominio de estas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

Estas reformas que encuentran sustento en el programa de modernización del Estado, específicamente de su economía, han sido acordes con la transformación que ha venido ocurriendo en nuestro país, caracterizada por un Estado cada vez menos propietario y más concesionario.

Por ello, entre las ideas que destacan en la iniciativa de reformas al artículo en cuestión, enviada por el presidente Ernesto Zedillo a la Cámara de Senadores el 16 de enero de 1995, encontramos que los principios que explicaron la definición de los ferrocarriles como una actividad cuyo desempeño correspondía exclusivamente al Estado, ya no concuerdan con la realidad de cara a la importante transformación de las relaciones entre sociedad y gobierno, de las estructuras económicas del país y de las comunicaciones y el transporte.

En este contexto, en dicha iniciativa se encuentra la convicción estatal de que no necesariamente siendo propietario, se ejerce una más eficaz rectoría sobre la actividad ferroviaria, y que en un Estado de derecho son las leyes las que garantizan que la autoridad pueda llevar a cabo la regulación y supervisión que se requiere para modernizar y desarrollar cada sector productivo.

Ante la escasez de recursos públicos, que imposibilita al Estado a realizar las inversiones inaplazables que requiere la modernización de los ferrocarriles mexicanos, a fin de hacer de esta actividad un instrumento de promoción de desarrollo, se ha entendido la necesidad de ampliar el acceso a la creatividad y energía de los particulares, mediante la aportación de trabajo, tecnología e inversión, que permitan al Estado concentrar mayores acciones y recursos en el cumplimiento de sus objetivos básicos.

Por lo que toca a la comunicación vía satélite, cabe mencionar que es un renglón fundamental para el programa de modernización económica. En donde el Estado sin dejar de reconocer la importancia del sector, admite sus propias limitaciones y reconoce el hecho de que, para hacer eficiente y ampliar la

capacidad del servicio, es necesaria la participación privada y social, así como la competencia que ello trae consigo. Es decir que, para consolidar el nuevo esquema económico, implantado bajo el impulso modernizador y globalizador de los últimos años, de conformidad con el artículo 25 constitucional, nuevos actores pueden desarrollar y manejar empresas de telecomunicaciones, a través de permisos y concesiones.

De acuerdo con esto, entre las razones contenidas en la última iniciativa de reformas al párrafo cuarto del artículo en referencia, encontramos que si bien el Estado considera imprescindible mantener la rectoría en las comunicaciones vía satélite para salvaguardar la seguridad y los intereses soberanos de la nación, acepta la necesidad de que los particulares participen en el establecimiento, operación y explotación de satélites. En el entendido que las posiciones orbitales y las frecuencias correspondientes, continuarán siendo del dominio del Estado. De esta manera, también se persigue como política fundamental, fomentar la competencia en el sector, evitando prácticas que restrinjan el acceso a los consumidores o sean discriminatorias.

Por otra parte, no quiero omitir que la iniciativa tiene buenas intenciones, que parecen difíciles de cumplir, tal es el caso cuando señala que, el contenido de las transmisiones vía satélite, deberá contribuir al fortalecimiento de los valores culturales y de los símbolos de nuestra identidad nacional.

Finalmente, a pesar del espíritu liberal de la reforma, atinadamente se establece que deberá mantenerse la disponibilidad de capacidad satelital para la prestación de servicios de carácter social, como son la telefonía rural y la educación a distancia, así como para las redes de seguridad nacional.

3. El Estado, como rector del desarrollo económico nacional, debe buscar la protección del interés social y de los consumidores en general. Para lo cual, puede establecer organismos y empresas, y se le otorga la facultad de concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación, salvo las excepciones que las leyes prevengan.

4. La existencia de un banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, cuya responsabilidad prioritaria es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Para la consecución de su objetivo, el banco central está comprometido a lograr la estabilidad de los precios, actuando como contrapeso de la administración pública, en actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias, y como contrapeso de los particulares, cuando éstos consideren emprender acciones conducentes al aumento de los precios o de los costos.

Para garantizar la estabilidad de los precios, dicho organismo está facultado para determinar el monto y manejo de su propio crédito, sin que ninguna otra autoridad pueda ordenarle conceder algún financiamiento. En este orden de ideas, la naturaleza jurídica del banco central cambia de organismo público descentralizado, a una nueva persona de derecho público que ejerce funciones inherentes al Estado, sin estar comprendido en la administración pública federal.

Asimismo, su autonomía se ve más garantizada al establecerse a nivel constitucional el procedimiento para nombrar y remover a las personas responsables de su conducción.

Para concluir, no está por demás resaltar que las últimas reformas a este artículo, así como las anteriores, se enmarcan en un proceso de transición económica y política del país, en donde ha sido necesario que el Estado racionalice su participación en diversas actividades económicas. De igual forma con lo que señala Elías Díaz para el caso español, en nuestro país la transición democrática ha estado enmarcada en un Estado social en crisis, que se ha visto obligado a adoptar políticas económicas más liberales, pues transitar a la democracia, desafortunadamente, implica crear demandas que un Estado social en crisis y en interdependencia internacional del capital, difícilmente puede satisfacer.¹

Mauricio FARAH GEBARA

¹ Díaz, Elías, "Para una recuperación de la legitimidad democrática", *Sociologia del diritto*, Italia, n. 2-3, 1986.