

LA EJECUCIÓN DE LAS LEYES FEDERALES Y LOCALES

Elisur ARTEAGA NAVA*

SUMARIO: I. *Objetivos del taller.* II. *Nota introductoria.* III. *Ejecución de las leyes federales.* IV. *Deficiencias del texto mexicano.* V. *Titulares de la facultad de ejecutar leyes federales.* VI. *Ejecución de las leyes federales por parte de los gobernadores de los estados.* VII. *Proyecto de fracción I del artículo 89 constitucional susceptible de ser considerado.* VIII. *Ejecución de leyes locales.* IX. *Competencia legislativa en lo relativo a persecución de monopolios, concentraciones y acaparamientos.* X. *La competencia de los poderes federales en materia de monopolios y acaparamientos.* XI. *Algunos casos específicos de aplicación de leyes.* XII. *La Comisión Federal de Competencia Económica.* XIII. *La Ley Federal de Competencia Económica.*

I. OBJETIVOS DEL TALLER

Analizar las Constituciones de los estados en lo relacionado con las normas que regulan la ejecución de las leyes y decretos, detectar posibles deficiencias y apuntar posibles soluciones; con vista a los textos vigentes estudiar las consecuencias que ellos pudieran tener en un caso específico.

* Profesor por oposición de tiempo completo en el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana.

II. NOTA INTRODUCTORIA

En estas líneas se plantea algunos problemas que trae la ejecución de las leyes, con base en los textos fundamentales vigentes; el ejercicio se hace desde el punto de vista estrictamente constitucional; una vez planteado y apuntadas algunas soluciones, se pasa al estudio de un caso específico, el de la aplicación de las leyes federales que prohíben los monopolios, los acaparamientos y las prácticas monopólicas.

III. EJECUCIÓN DE LAS LEYES FEDERALES

Por mandato constitucional, es el presidente de la república el obligado a ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión (artículo 89, fracción I).¹ En esta materia el constituyente mexicano, por desgracia y por ignorancia, se apartó de su modelo. La Constitución de los Estados Unidos de América faculta y obliga al presidente a: “...*cuidar de que las leyes se ejecuten puntualmente...*” (artículo II, sección 3).

Con esa fórmula amplia: *las leyes* se comprendió todo tipo de normas, no sólo las federales y las que derivaran del Congreso; tampoco se incurrió en el error de disponer que sea el presidente y sus agentes directos quienes ejecuten las leyes,² por virtud de

1 Los constitucionalistas que han comentado la fracción I del artículo 89, han enfocado su análisis preferentemente a dos temas, uno el relativo a la promulgación de las leyes y, el otro, el relacionado con la facultad reglamentaria; no han entrado al estudio crítico del precepto ni al análisis de sus limitaciones y deficiencias y a la forma de suplirlas.

2 Esa circunstancia ha permitido que, en forma paralela a la acción del presidente, intervenga otro tipo de autoridades. Al respecto Leonel Pereznierto Castro y Renato Roberto Guerrero Serreau, en su obra *Derecho de la competencia económica* (México, Oxford University Press, 2002, p. 41), sostienen lo siguiente:

“En el caso de Estados Unidos de América, el Departamento de Justicia (DOJ) tiene facultades exclusivas en materia de procedimiento penal derivadas de las secciones 1 y 2 de la Ley Sherman. Por su parte, la Comisión Federal de Comercio (FTC) tiene facultades exclusivas respecto de los procedimientos, en virtud de la Sección 5 de la Ley Clayton. Sin embargo, el FTC puede perseguir todos los comportamientos o las prácticas

disponerlo así una ley, puede hacerlo directamente o también alguien que dependa o no de él; cumple con su responsabilidad cuando cuida que se haga.

IV. DEFICIENCIAS DEL TEXTO MEXICANO

El texto mexicano dispone lo siguiente:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;...”.

La fórmula utilizada por el constituyente mexicano es deficiente; lo es por muchas razones; entre otras por cuanto a que no comprende otro tipo de leyes, como lo son, la propia Constitución que, sin lugar a dudas, es una clase de ley, debe hacerla cumplir el presidente de la República (artículo 87), a pesar de no haber sido obra del Congreso de la Unión; tampoco pueden ser atribuidas a este poder sus reformas por cuanto a que, de conformidad con el artículo 135 constitucional, ella son producto de la actividad combinada de ese poder legislativo y de la de las legislaturas de los estados.

También es deficiente por cuanto a que no comprende, como susceptibles de ser ejecutadas por el propio presidente, otro tipo de leyes o cuerpos normativos que son de naturaleza general y abstracta, que no pueden ser atribuibles al Congreso de la Unión, como lo son, por ejemplo, las leyes emitidas por el presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, los tratados internacionales, las prevenciones generales y los decretos.

prohibidas por la Ley Sherman, debido a que se analizan también como ‘un método de competencia desleal’ en el sentido de la Sección 5 de la Ley de la Comisión Federal de Comercio”.

Con vista a los textos fundamentales, no queda más que admitir que, a pesar de que no estén comprendidas en la fracción I del artículo 89 constitucional, dentro del rubro leyes, jurídicamente, también deben comprenderse, tanto las que emita el Congreso de la Unión, como aquellas que, en los casos previstos en los artículos 29, 49 y 131 constitucionales, emita el presidente de la República. Asimismo, el presidente está obligado a hacer cumplir las disposiciones generales y las medidas preventivas que emita el Consejo General de Salubridad (artículo 73, fracción XVI).

Asimismo, es deficiente por cuanto a que no comprende los tratados y convenciones internacionales que él celebre (artículos 76, fracción I y 89, fracción X). Debe entenderse que le corresponde como una facultad implícita. De no hacerlo él, no habría autoridad competente para hacerlo, salvo el caso de aquellos tratados en los que se comprendan materias confiadas a los estados, en cuyo supuesto la facultad de ejecución les asiste a los gobernadores.

Las Cámaras que integran el Congreso de la Unión y la Comisión Permanente también emiten actos que requieren ser ejecutados; la Cámara de Diputados aprueba el presupuesto y uno de los responsables de su ejecución es el presidente de la República. Ese acto, de naturaleza singular, en estricto derecho no puede ser atribuido al Congreso de la Unión, por lo mismo, con base en la fracción I del artículo 89, su ejecución no estaría confiada a ese servidor público.

De conformidad con los artículos 71 y 72, la actividad del Congreso de la Unión puede derivar en leyes o en decretos; a pesar de ello, en la fracción I del artículo 89 no se faculta al presidente a ejecutar los decretos.

V. TITULARES DE LA FACULTAD DE EJECUTAR LEYES FEDERALES

En la Constitución la facultad de ejecutar las leyes federales no ha sido atribuida en forma exclusiva al presidente de la República; de conformidad con ella esa función sólo se ha confiado preferentemente a ese servidor público; ello no excluye que los otros poderes estén al margen de ella.

De diferentes textos fundamentales se desprende que también gozan de ella el Congreso de la Unión y la rama judicial. Sólo el Congreso de la Unión es quien puede hacer cumplir su *Ley Orgánica* y el llamado *Reglamento para el Gobierno Interior*. No hay duda de que se trata de dos leyes federales, no obstante ello el presidente de la república está excluido de hacerla ejecutar. Aunque en menor grado, también las ejecutan las cámaras que integran el Congreso de la Unión, la Comisión Permanente y la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Son los tribunales que integran la rama judicial federal los responsables de ejecutar la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*. El presidente de la República está facultado y obligado únicamente a “*Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones*” (artículo 73, fracción XII).

En el ámbito local, también gozan de ella los gobernadores de los estados, el jefe de gobierno del Distrito Federal y los presidentes municipales participan de ella, éstos son los responsables de dar a conocer el bando solemne que emite la Cámara de Diputados por virtud del cual se da a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que haga el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por mandato constitucional expreso, el jefe de gobierno del Distrito Federal es el responsable de cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión (artículo 122, C, base segunda, fracción II, inciso a).

Del artículo 89 constitucional parece desprenderse que es el presidente de la República el único que puede hacerlo en el ámbito federal, lo que es inexacto; los gobernadores de los estados están también obligados a hacer cumplir las leyes federales (artículo 120). Esto trae aparejado un número crecido de problemas.

VI. EJECUCIÓN DE LAS LEYES FEDERALES POR PARTE DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS

El artículo 120 constitucional dispone: “*Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales*”.

En otra parte ya se ha hecho referencia a los antecedentes y se ha puesto en evidencia las dificultades que trae aparejada la existencia de una norma de esa naturaleza y de las contradicciones que se han dado en los criterios emitidos por los tribunales federales.³ No hay duda de que la facultad y la obligación de publicar y ejecutar las leyes federales son funciones que han sido confiadas, sin establecer distinciones ni hacer salvedades, a dos poderes diferentes, al presidente de la República y a los gobernadores de los estados.

El precepto puede dar lugar a que se dupliquen las funciones, a que exista una invasión de competencias o de que, ante cualquier omisión al respecto, se pretenda fincar responsabilidad a algún gobernador, a través del juicio político, por faltarle al cumplimiento de la obligación que deriva del precepto, tanto por lo que toca a la publicación como a lo relativo a exigir su cumplimiento.

La existencia de un precepto de esa naturaleza ha dado lugar a que las Constituciones de los estados establezcan principios para hacer operante la obligación; en efecto, la Constitución del estado de Veracruz, dispone lo siguiente:

³ Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999, t. 2, pp. 723 y ss.

“Artículo 49. *Son atribuciones del gobernador del Estado:*

I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen;...”

En el artículo 120 se usa una fórmula general: *leyes federales*, por lo mismo, no se distingue entre leyes del Congreso de la Unión y las que, en uso de facultades extraordinarias, emite el presidente de la República como se hace en la fracción I del artículo 89, por lo mismo su obligación está referida a todo tipo de leyes.

Los gobernadores de los estados, en estricto derecho, por virtud del artículo 120 no están facultados ni obligados a ejecutar los decretos que emite el Congreso de la Unión; su acción está circunscrita a leyes. La obligación que él consigna está referida únicamente a leyes de naturaleza secundaria, no comprende a la Constitución misma; la observancia de ella deriva de lo dispuesto por el artículo 128 y la ejecución de ella, cuando ello es factible, deriva de lo que disponga, en forma expresa, algún precepto (artículos 18, p. 3, 115, VII y 97, p. 2).

Ciertamente al jefe de gobierno del Distrito Federal se ha conñado una facultad y obligación parecida, pero en este caso, no sin cierta redundancia, se ha tenido la precaución de precisar su función: “*Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;...*” (artículo 122, C, fracción II, inciso a).

VII. PROYECTO DE FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL SUSCEPTIBLE DE SER CONSIDERADO

La fórmula correcta debió haber sido redactada de tal forma que facultara al presidente de la República, en principio, a *ejecutar las leyes y los tratados*. Con esta fórmula se habría comprendido todo tipo de leyes, incluyendo la Constitución. Pero una fórmula tan limitada hubiera terminado por llevar a concluir, y

con toda razón, que debería ser el presidente o sus agentes quienes las ejecuten, sin admitir la posibilidad de que entes autónomos lo hagan respecto de materias que requieren de una alta especialización técnica y operativa.

De acuerdo con el artículo 90 constitucional, el ejercicio de esa facultad no implica que necesariamente deba ser directamente el presidente de la República quien lo haga; lo puede hacer por el secretario correspondiente, como su dependiente o subordinado; el que lo sea lleva a suponer que no goza de autonomía operativa.

Ya que el presidente de la República no es el responsable de ejecutar todas las leyes, que en esa labor, como se ha visto anteriormente, también intervienen los restantes poderes, entes y órganos federales y de los estados. El precepto, con ánimo de ser exacto, debería disponer que él debe aplicar las leyes y decretos dentro del ámbito de su competencia. Aunque no es materia de este estudio, es necesario eliminar el gerundio, que resta imperio a la norma, que aparece en el actual texto. En ese contexto la fórmula susceptible de sustituir a la actual fracción I del artículo 89, pudiera disponer la siguiente:

“Dentro del ámbito de su competencia, promulgar las leyes y decretos, ejecutar y, en su caso, cuidar que ellos se obedezcan; proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes”.

VIII. EJECUCIÓN DE LEYES LOCALES

En las Constituciones políticas de los estados que conforman la Federación se observan diferencias notables; en algunos de ellos se conserva la fórmula deficiente que aparece en la Constitución federal, ya sea por cuanto a que se limita la acción a sólo los actos del Congreso local y en otros en virtud de que no se comprenden los decretos; en otros, como en Sonora, existen soluciones correctas. Al efecto se invocan algunos ejemplos:

Estado de Tabasco

“Artículo 51. *Son facultades y obligaciones del gobernador:*

I. Promulgar y ejecutar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo del Estado y expedir los reglamentos necesarios para la exacta observancia de los mismos...”.

Estado de Veracruz

“Artículo 49. *Son atribuciones del gobernador del Estado:*

II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes, decretos o reformas constitucionales aprobados por el Congreso...”.

Estado de Sonora

“Artículo 79. *Son facultades y obligaciones del gobernador:*

I. Promulgar sin demora las leyes y decretos, y los acuerdos en su caso; ejecutarlos y hacer que se ejecuten; y formar en la parte administrativa y de conformidad con las disposiciones de la ley los Reglamentos necesarios para la exacta observancia de los mismos...”.

IX. COMPETENCIA LEGISLATIVA EN LO RELATIVO A
PERSECUCIÓN DE MONOPOLIOS, CONCENTRACIONES
Y ACAPARAMIENTOS

El artículo 28 constitucional prohíbe, entre otros, los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las concentraciones o acaparamientos. Para hacer efectiva la prohibición y alcanzar la libre y real competencia, provee a los poderes, federales y locales, de facultades. No puede dejar de reconocerse que, tanto al prohibir como al facultar, el autor de la norma lo hizo de manera impropia y poco técnica.

El artículo 28 constitucional se limita a establecer prohibiciones generales; en principio, no concede facultades a determinado poder, salvo respecto de las materias expresamente determinadas, pero, en estos casos, el constituyente ha considerado necesario

atribuir, en forma expresa, la facultad a los poderes federales en los artículos 73 y 89.

El que en el precepto constitucional se disponga que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, no significa que la facultad para hacerlo corresponda, en forma exclusiva, a los poderes federales y que de esa actividad estén ajenos los poderes de los estados.

En el párrafo inicial del artículo 28, se alude a una generalidad: los Estados Unidos Mexicanos; por éste, de conformidad con el contexto constitucional, deben entenderse comprendidos la Federación, los estados y el Distrito Federal (artículos 1o. y 12), salvo que exista una disposición expresa que acote el alcance de la fórmula (artículo 50).

Cuando a lo largo de la Constitución se recurre al uso de las fórmulas: *conforme a la ley, de acuerdo con la ley, la ley dispondrá* u otras parecidas, implica que tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de los estados pueden o deben legislar sobre la materia, que deben hacerlo dentro del ámbito de sus respectivas competencias y que derivan, en términos generales, del artículo 124 constitucional. No puede afirmarse lo mismo respecto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ésta puede ejercer únicamente aquellas facultades que le han sido atribuidas expresamente (artículo 122, C, base primera, fracción V); el resto lo tiene negado y, en principio, por lo que hace a esa entidad, la función de hacerlo corresponde al Congreso de la Unión.

El artículo 28 no prevé ni dispone que la responsabilidad legislativa recaiga exclusivamente en el congreso de la Unión; hacerlo sería una facultad que le pudiera corresponder en forma privativa, únicamente cuando, de manera expresa, en el artículo 73, se le facultara para hacerlo o se utilizara, por ejemplo, la fórmula *una ley federal* u otra parecida (artículo 10). En el caso no existe esa prevención.

Por virtud de lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, la acción de los poderes federales, es limitada; está referida a

sólo las materias cuya regulación ha sido confiada en forma expresa o implícita al Congreso de la Unión.

Por lo mismo, la persecución y el castigo de los autores de los monopolios, concentraciones y acaparamiento, no son funciones que siempre correspondan al Congreso de la Unión y al presidente de la República; dado el principio de distribución de competencias entre la Federación y los estados, debe entenderse que su intervención únicamente está referida a los monopolios o concentraciones de materias cuya regulación corresponda a esos poderes federales de conformidad con los artículos 73, 89 y 131, entre otros.

Existe la posibilidad de que un particular, en un estado miembro de la Unión, acapare o monopolice, sin fines de lucro o comerciales, la propiedad inmobiliaria; esta práctica, que pudiera incidir en el precio de los inmuebles, de conformidad con la fracción II del artículo 121, únicamente puede ser investigada y sus autores perseguidos, por los poderes del estado respectivo y sancionada por los tribunales locales, sin que en ello tengan ingerencia los poderes federales. Ésta es una consecuencia lógica que debe extraerse del principio general que se desprende del artículo 124 y de la norma particular que dispone: “*Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación*”.

Permitir la ingerencia de los poderes u órganos de autoridad federales en la investigación de una concentración de bienes inmuebles sin fines comerciales, sería violar ese precepto o establecer una salvedad no autorizada.

La referencia al *comercio* contenida en la fracción X del artículo 73 constitucional, pudiera llevar a suponer que el Congreso de la Unión y el presidente de la República gozan de una facultad amplia en la materia; ello no es así, si la intención del constituyente hubiera sido dotarlos de una facultad amplia, no habría considerado necesario incorporar los diferentes rubros que aparecen en la fracción, como son los hidrocarburos, minería, industria y otros, que evidentemente son actividades comerciales. Se partió del supuesto de que, efectivamente, la facultad del Con-

greso de la Unión es amplia, pero referida a un objeto limitado: el comercio en su acepción limitada.

Así, pues, no queda más que admitir que en el artículo 28 constitucional no hay nada que indique que su reglamentación corresponda en forma exclusiva al Congreso de la Unión. Tampoco existen elementos que lleven a la convicción de que la investigación y persecución de monopolios sea responsabilidad privativa de la autoridad ejecutiva federal. De los términos en que está redactado, más se desprende que legislar al respecto es una responsabilidad que corresponde, en forma conjunta, a ese Poder Legislativo y a los Congresos de los estados; como consecuencia, la aplicación de las leyes corresponde, dentro de la órbita de su competencia, a los ejecutivos federal y locales.

De suponerse que la facultad de legislar corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión, llevaría a tener que aceptar que únicamente sobre ese poder recaería la prohibición de conceder exenciones de impuestos contenida en el párrafo 1 del artículo 28, lo que es falso, pues la prohibición es operante tanto por lo que toca a ese poder, como por lo que toca a los Congresos de los estados e, incluso, sobre la asamblea legislativa del Distrito Federal (artículo 122, inciso *H*).

Visto lo anterior, es admisible formular una afirmación preliminar: la función reglamentaria del artículo 28 constitucional es una facultad que corresponde, en forma conjunta, al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados; ellos lo pueden hacer sólo en el ámbito de sus respectivas competencias. Esta afirmación es esencial para determinar el valor y alcance de la legislación reglamentaria que se ha expedido.

X. LA COMPETENCIA DE LOS PODERES FEDERALES EN MATERIA DE MONOPOLIOS Y ACAPARAMIENTOS

Toda interpretación de la Constitución y, en particular la de su artículo 28, debe tomar en consideración, entre otros, los siguientes supuestos fundamentales:

Uno, que la Constitución establece un sistema democrático, liberal, de seguridad jurídica y de libertades.

Dos, que ella establece un orden jurídico en el que las autoridades están sujetas a la ley, que sólo tienen y pueden ejercer las facultades que les han sido atribuidas y que lo no conferido lo tienen prohibido.

Tres, que cuando la Constitución confiere a tal o cual poder una facultad, lo hace por cuanto a que considera que su ejercicio va de acuerdo o corresponde a su naturaleza, organización y funcionamiento; que nadie más que él está avocado para ejercerla. Y

Cuarto, que, en aplicación del artículo 124, las facultades de los poderes federales son enumeradas y limitadas, y que, por el contrario, las genéricas o no enumeradas son las que corresponden a los poderes y órganos de autoridad de los estados.

Esos cuatro supuestos tienen, entre otras consecuencias, las siguientes:

- Cada poder debe asumir en forma cabal sus facultades y, de igual manera, debe dar cumplimiento a sus obligaciones.
- Que no es dable a un poder declinar a favor de otro el ejercicio de sus facultades.
- Cuando en la Constitución se atribuye a un poder una facultad, no queda más que suponer que él la ejercerá y que lo hará directamente, salvo disposición fundamental en contrario.
- Que el Congreso de la Unión, a través de una ley, carece de facultades para asignar a un órgano o ente una función o responsabilidad que la Constitución ha confiado a un poder.
- No es dable al Congreso de la Unión desvirtuar el mandato constitucional y trasladar el ejercicio de una facultad o el cumplimiento de una obligación de un poder a un ente u órgano.
- Cuando lo hace es violatorio de la Constitución y trae por consecuencia que el acto sea estimado inconstitucional y

que el ente que pretende asumir el ejercicio de la facultad o cumplir con la obligación carezca de imperio o autoridad.

- Cuando un poder actúa dentro del ejercicio de sus facultades o en cumplimiento de sus obligaciones, es cuando jurídicamente puede ser considerado como una autoridad y debe ser obedecido por los particulares. En los demás casos se estará ante una presunta autoridad.
- La función de determinar qué es un monopolio es de naturaleza legislativa; en aplicación del artículo 124 constitucional, hacerlo corresponde al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados; lo pueden hacer ambos dentro del ámbito de sus respectivas competencias; en las materias cuya regulación ha sido atribuida a los poderes federales, el único que puede hacerlo es el Congreso de la Unión.
- En las materias no atribuidas expresamente a los poderes federales la función de determinar qué es un monopolio, los medios para combatirlos y los castigos a sus autores, recae en las legislaturas de los estados.

XI. ALGUNOS CASOS ESPECÍFICOS DE APLICACIÓN DE LEYES

De conformidad con las fracciones I, II, XVI del artículo 34 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, quien debe aplicar la normatividad relativa a comercio es la Secretaría de Economía, lo es por cuanto a que ella es una dependencia directa del presidente de la República.

De acuerdo con la fracción XVIII de ese mismo precepto es a esa Secretaría a quien corresponde evitar los acaparamientos; en efecto, la disposición a la letra dispone:

“Artículo 34. A la Secretaría de Economía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...

XVIII. Organizar la distribución y consumo a fin de evitar el acaparamiento y que las intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los productos y servicios”.

A falta de una prevención casuística, no sin algunos inconvenientes, esa norma pudiera ser tomada como genérica, que englobe los monopolios, las prácticas monopólicas y otros. Los inconvenientes surgen desde el momento que en el artículo 28 se ha distinguido, por lo mismo le era obligatorio al legislador secundario distinguir y hacer referencia en ese precepto a todas las figuras económicas contenidas en ese precepto. Técnicamente el legislador ordinario ha limitado la actuación de la Secretaría de Economía.

El Congreso de la Unión, a través de una ley, está imposibilitado para atribuir a un órgano administrativo desconcentrado, que goza de autonomía técnica y operativa (artículo 23 de la *Ley Federal de Competencia Económica*), una facultad que ha sido confiada al presidente de la República y que sólo puede ejercer él por sí o a través del secretario del ramo. No lo puede hacer ni aun recurriendo al expediente de denominar atribuciones a lo que legalmente es una facultad.

Si bien esto no siempre se observa en la práctica, que frecuentemente la ley delega a entes desconcentrados una función que constitucionalmente se confiere a un poder y de que no ha habido cuestionamientos, lo cierto es que, cuando están de por medio derechos individuales o cuando existe la posibilidad de que la atribución pudiera estar referida a una facultad o atribución acotada, como lo es la de investigar, es inadmisibles pretender trasladar la función de un poder a un órgano.

XII. LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

La *Ley Federal de Competencia Económica* contempla la existencia de un ente al que denomina *Comisión Federal de Competencia*, para no disentir, y con ello crear confusión, en su organización se siguió el modelo existente en Estados Unidos de

América. Se trata de un órgano administrativo desconcentrado de lo que fue la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.⁴

La *Comisión* cuenta con autonomía técnica y operativa (artículo 23 de la *Ley Federal de Competencia Económica*); es un cuerpo colegiado, integrado por cinco comisionados que resuelve por mayoría o unanimidad (artículo 25). A sus miembros los designa el presidente de la República (artículo 26).

Por mandato de la ley, la *Comisión* es la responsable de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones (artículo 23).

Esta es la organización y el marco operativo que se desprende de la *Ley Federal de Competencia Económica*; el reconocer su legitimidad, no implica admitir que su estructura, atribuciones y funcionamiento sean constitucionales. Legalidad y constitucionalidad, aunque son dos conceptos afines, por cuanto a que ambos aluden a materias de índole normativa de naturaleza imperativa, están referidos a materias formalmente diferentes, esto es así por la relación de jerarquía que existe entre ambos. Los textos fundamentales, si bien pudieran dar base para disponer la existencia de la *Comisión*, pues, el Congreso de la Unión está facultado para crear y suprimir empleos de la Federación (artículo 73, fracción XI), ellos no fundan el que, mediante una ley secundaria, se dispense al presidente de la República de su obligación y se otorguen a la *Comisión*, a través de una ley secundaria, las atribuciones de que aquél ha sido dotado.

Es el hecho de que en la ley se confiara a un ente autónomo, como lo es la *Comisión Federal de Competencia*, la función de prevenir, investigar y combatir los monopolios lo que atenta contra lo mandado por la Constitución, pues está dispense que son al presidente de la República y sus agentes, que dependen directamente de él, los titulares de la responsabilidad de hacer cumplir las leyes federales, entre otras, las que prohíben los monopolios,

4 Véase a Rafael Pérez Miranda, *Propiedad industrial y competencia en México*, México, Porrúa, 1994, pp. 213 y ss.

establecen penas a los responsables de ellos y neutralizan o anulan los actos jurídicos que en ellos se contienen

No existe impedimento para que la Comisión recabe información respecto de los monopolios y aconseje a la autoridad ejecutiva respecto de las medidas susceptibles de ser adoptadas. Cuando esté de por medio un particular, carece de imperio para obligarlo a proporcionar información y para imponerle sus recomendaciones.

De esa manera, cabe apuntar una conclusión: a pesar de lo que dispone la ley, por mandato constitucional la naturaleza de la comisión sólo puede ser exclusivamente auxiliar y consultiva.

XIII. LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

La *Ley Federal de Competencia Económica*, como su nombre lo indica, es un cuerpo normativo de naturaleza federal; lo es sólo en la medida en que prevea el combate a monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones que estén referidas a materias cuya regulación haya sido confiada a los poderes federales.

Si, de conformidad con el artículo 23 de la *Ley Federal de Competencia Económica*, la Comisión Federal de Competencia es un órgano administrativo desconcentrado, que cuenta con autonomía técnica y operativa, y ella es la responsable de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, no queda más que admitir que, por una parte, una norma de naturaleza secundaria, ha privado al presidente de la República de una facultad y lo ha dispensado de una obligación de carácter fundamental: la de hacer cumplir las leyes federales.

Por otra, que contrariamente a lo que dispone el artículo 21 constitucional, esa ley ha confiado, sin limitaciones o salvedades, a la Comisión Federal de Competencia la atribución de investigar actividades de los particulares. Aquel precepto, en respeto de los derechos que tienen los particulares de su libertad, seguridad, intimidad y privacidad, si bien confiere al Ministerio Público la

función de investigar, no le es dado ejercerla por sí, únicamente lo puede hacer cuando medie denuncia, querrela o acusación (artículo 16); en la *Ley Federal de Competencia Económica*, la acción de la Comisión no está supeditada a la existencia de éstas; puede actuar por sí.

Como consecuencia de la aplicación de la fracción I del artículo 89 constitucional, son el presidente de la República y sus agentes los únicos responsables de aplicar las leyes federales que prohíben los monopolios y establecen medios para combatirlos.

No está en duda la facultad del Congreso de la Unión de crear empleos públicos de la Federación, de señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (artículo 73, fracción XI); lo que se pone en tela de juicio es que, en contra de lo dispuesto en los artículos 21 y 89, fracción I, se confiera a un ente administrativo desconcentrado y autónomo la responsabilidad de prevenir, investigar y combatir los monopolios y otras prácticas prohibidas por la Constitución y las leyes federales y que para lograrlo se le haya dotado de autoridad susceptible de ser ejercida sobre los particulares y en su perjuicio. Permitirlo es contrario a la Constitución.