

NORMAS QUE DEBEN REGULAR LA POLITICA ESTATAL DE CONCESIONES PARA LA EXPLOTACION DE BIENES Y PRESTACION DE SERVICIOS

Enrique Pacheco Alvarez

LA Constitución mexicana vigente a partir de 1917, fue la primera en el mundo que no solamente señaló el marco de la estructura política del Estado y los derechos del individuo frente a éste, sino que incorporó principios económicos y derechos en favor de grupos y clases sociales, lo que entonces se dijo rompía la ortodoxia constitucional. El tiempo le dio la razón al constituyente mexicano, que realizó la feliz síntesis de las garantías individuales y de los derechos sociales, y de la libre empresa con la economía estatal.

Así, con los derechos del individuo a la libertad personal, a la educación, al trabajo, a la libre manifestación de sus ideas, a escribir y publicar, a asociarse y reunirse libremente, a peticionar, a transitar, a tener un juicio legal, a la debida aplicación de la ley, al respeto a su persona, familia, domicilio, papeles, posesiones, a su creencia religiosa, a su correspondencia, que en los últimos tiempos ampliaron con su derecho a la libre procreación, a la igualdad por razón de sexo y a la salud, conjuntamente en la Constitución mexicana se consagraron los derechos de la clase campesina a la tierra y de la clase obrera a las adecuadas condiciones de trabajo, superándose con ello la injusticia que conlleva un tratamiento de igualdad para quienes en el seno social son desiguales.

En el ámbito económico, nuestra Constitución señala la propiedad original de la nación respecto de las tierras y aguas, así como su facultad para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, así como la de, en casos de utilidad pública, expropiar los bienes de particulares.

En México, la propiedad debe realizar una función social, y ha dejado de constituir el derecho absoluto del individuo para usar, usufructuar y disponer de

sus bienes a voluntad, cuando afecte con ello a la sociedad. El Estado mexicano ya no es el ente pasivo y contemplativo del libre juego de las fuerzas económicas, sino el rector de la economía nacional, posición que frecuentemente le cuestiona la iniciativa privada. De esta manera, al amparo de nuestra Constitución se ha desarrollado una economía mixta dentro de la cual coexisten las empresas privadas, las empresas sociales y las empresas públicas o paraestatales.

La relación del Estado con el sector privado se manifiesta en el campo económico, entre otras maneras, mediante el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos en los ámbitos económico y cultural, así como para la explotación de bienes del dominio de la nación.

El Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, formuló una iniciativa de reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución, con trascendentales señalamientos. Así dice: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, y que, mediante el fomento del crecimiento económico y del 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 la Constitución". Agrega: "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social, y el sector privado... El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas definidas por la Constitución... Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo"... También dice que: "El Estado, ajustándose 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".

Cuando estas reformas queden incorporadas a la Constitución, fortalecerán nuestro régimen de economía mixta y despejarán dudas sobre la función del Estado en la economía nacional.

Desde el texto original del párrafo sexto del artículo 27 constitucional, se estableció la facultad del Gobierno Federal para otorgar concesiones a los particulares para la explotación de los bienes del dominio de la nación, condicionándolas a que se establecieran trabajos regulares para la explotación y que se cumpliera con los requisitos que previnieran las leyes.

Posteriormente se adicionó aclarando que las concesiones serían otorgadas por el Ejecutivo Federal, y que tratándose de la explotación de minerales y sustancias mencionadas en el párrafo cuarto, la norma secundaria regularía la ejecución y comprobación de los trabajos a partir de la vigencia de tal norma, independientemente de la fecha de otorgamiento de la concesión, así como que su inobservancia daría lugar a la cancelación.

Mediante otra adición se prohibió la expedición de concesiones en lo relativo al petróleo y a los carburos de hidrógeno sólido, líquido y gaseoso, quedando su explotación exclusivamente a cargo de la nación. Posteriormente se excluyó a la energía eléctrica y a los combustibles nucleares de la posibilidad de ser concesionados.

En el artículo 28 constitucional se mencionan otras materias y actividades que son del exclusivo manejo del Estado y por lo tanto no deben concesionarse a los particulares, como son: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radio-telegrafía y emisión de billetes. Mediante reciente adición queda comprendida la banca y el crédito.

En las reformas propuestas por el Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, se incorporan al texto constitucional las concesiones para la explotación de servicios públicos señalando que en estos casos, como en los de explotación, uso y aprovechamiento de bienes de la Federación, debe existir el interés general para que se otorguen.

Se señala también que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas definidas en la propia constitución, y en la enumeración que se hace, se mencionan además de las ya existentes, a la petroquímica básica y a los ferrocarriles, respecto de los cuales consecuentemente no se deberán otorgar concesiones.

Para saber qué principios deben regular la política de concesiones, es pertinente tener en cuenta la causa que las motiva, su ámbito espacial y temporal y su finalidad.

Cuando el Estado carece de recursos económicos o quiere estimular la inversión privada, en determinadas áreas, otorga la concesión a los particulares. Para ello debe existir un interés general, como ya lo señala el proyecto de reformas del presidente Miguel de la Madrid.

Es obvio que el particular busca una ganancia económica. Por ello debe encontrarse un justo equilibrio entre los intereses del concesionario y los de la co-

lectividad; pero las cuotas que el usuario pague por el servicio deben ser controladas en su señalamiento por la autoridad. El servicio concesionado debe ser prestado respetando la filosofía de nuestras leyes y de acuerdo con éstas, en condiciones de regularidad, seguridad, higiene y de oportunidad. Además, tratándose de la explotación de bienes nacionales, la cuantía de tal explotación debe ser eficientemente controlada para que no se agote irracionalmente el recurso o para que éste sea susceptible de renovarse.

Debe señalarse un término prudente de duración y no dejar el término indefinido. Frecuentemente el señalamiento se hace de manera arbitraria.

Estimo no aconsejable la práctica de renovar la concesión a su vencimiento, ya que con ello se prorrogan los términos máximos de duración, careciendo de sentido. Además, en ocasiones se burla con esto el derecho de reversión en favor del Estado, ya que al concesionario se le permite seguir teniendo dentro de su patrimonio los bienes que han servido para la explotación de la concesión.

Considero necesario que para todas las concesiones señale el derecho de reversión en favor del Estado, mencionando sus causales, de manera especial la de conclusión del término.

Frecuentemente en los textos de las leyes se confunde el concepto "concesión" con otros como "autorización", "permiso", o "licencia", sin tomar en cuenta que los elementos constitutivos de tales actos jurídicos son distintos, así como también las consecuencias. Por ejemplo, tratándose del servicio público de la educación, en la fracción II del artículo tercero constitucional y en la Ley Federal de Educación, se emplea la palabra "autorización" y no la de "concesión" cuando es impartida por particulares. Igual sucede en la Ley Federal de Radio y Televisión en que se menciona indistintamente "concesión" o "permiso" para el uso del espacio territorial por particulares, debiendo ser exclusivamente el de "concesión".

Estimo que para la política estatal de concesiones se deben tener en cuenta los siguientes puntos de vista:

Primero.— Las concesiones para la prestación de un servicio público o para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación, en los casos en que la ley lo permite, deben otorgarse teniendo en cuenta el interés general.

Segundo.— Sólo cuando al Estado le sea imposible allegarse los recursos necesarios, concesionará a los particulares los servicios públicos o la explotación de bienes que le pertenecen.

Tercero.— Cuando haya conflictos entre los intereses del concesionario y los de la colectividad, deben prevalecer estos últimos.

Cuarto.— Es pertinente revisar las leyes secundarias que regulan las concesiones para precisar los conceptos jurídicos, establecer con claridad los términos de duración, prohibir la renovación y especificar las causales de reversión en favor del Estado, que en toda concesión debe existir.