

## CONSIDERACIONES DE REORDENAMIENTO REFERENTE A CONCESIONES ADMINISTRATIVAS SOBRE RECURSOS NATURALES Y SERVICIOS PUBLICOS

Luis F. Moreno Pesqueira

**C**UANDO se emplea por primera vez, el concepto de Estado, en tiempos del renacimiento (siglo XVI), no se vislumbraban ni remotamente, las inextricables connotaciones que alcanzaría.

La esencia del Estado moderno, ya mucho más allá de los cuestionamientos originales, afortunadamente ya satisfechos, sobre: cuál es su esencia, de cuántas clases los hay; cómo se adquieren; cómo se mantienen; por qué se pierden; para entronizarse en un concepto nuevo: el Estado democrático de servicios. Y todavía más, el nuestro, el Estado mexicano, no cree que tener fuerzas suficientes y emplearlas, sea el fundamento de su rectoría; pero sí practica el respeto al individuo y a la libertad.

Es el Estado mexicano, la sociedad jurídicamente organizada para hacer posible en convivencia armónica, la concesión de la totalidad de los fines de sus ciudadanos.

Es, por tanto, la responsabilidad del Estado tan amplia y variada, que en la actualidad, aun cubiertas ya, las principales necesidades de infraestructura y pudiendo incursionar como lo hace en otros campos de la actividad económica nacional, el concurso de la imaginación, del esfuerzo y de los capitales particulares, es imprescindible, para alcanzar un pleno desarrollo con justicia.

Creemos firmemente, que en mucho fortalecería a nuestra economía, el que se viera sin recelo a las inversiones extraterritoriales como signo de desnacionalización.

Actualizar las reglas del juego, y la legislación que regula la inversión extranjera y promueve la nacional sobre la base de concesionar algunos bienes o servicios de la nación, no con el obsoleto concepto, que hicieran legendarias las concesiones mineras del siglo XIX y anteriores, que prodigaron riquezas extraor-

dinarias a los señores concesionarios, casi título nobiliario significaba el título de concesionario, sin mengua del poderío económico y político que el mismo aparejaba.

Algunos otros recursos naturales no se explotaron con semejante título de nobleza. No alcanzaron siquiera en el siglo XIX, la patente de legalidad de la concesión. Los bosques y las aguas del territorio nacional, cuya abundancia y belleza merecieron frases himnicas de Humboldt, eran objeto de explotación y aprovechamiento particular, por "gracia" o por "tolerancia" del poder público.

Situación que se daba por principio como consecuencia del régimen legal precario que entonces regía. Las tres cuartas partes del siglo pasado tuvieron en este terreno como legal, las ordenanzas de España, cuya filosofía de tutela y de conquista, no podía ser congruente con un siglo cuya mentalidad era la de independencia política y en un lapso de cien años, que se caracterizó básicamente por su prolífica producción de constituciones y leyes fundamentales federalistas o centralistas.

Dos órdenes jurídicos vigentes, el español y el mexicano, no podían fructificar en un sistema legal que presentara el orden en la explotación de los recursos naturales, materia de posible concesión por el poder público.

Hoy, que nuestro sistema jurídico y nuestra filosofía política están plenamente definidos y han alcanzado su plena madurez, nos corresponde la responsabilidad histórica de instrumentar las formas, que sin extraviar la esencia de nuestra dialéctica nacionalista y revolucionaria nos permita enfrentar y resolver nuestro sino económico como nación.

En efecto, las experiencias recibidas de empresas extranjeras y de particulares concesionarios son duras, pero aleccionadoras, pues en su generalidad fueron poco interesadas en una explotación racional que conservara las riquezas naturales; ¿pero, acaso no estamos presenciando en el presente, un comportamiento igual, mas por fortuna no generalizado, de empresas públicas que tienen bajo su responsabilidad la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables o la dación de algún servicio público?

En el texto original del artículo 27 de la Constitución de 1917, párrafo VI, se dio vida institucional a la política de concesiones del Estado mexicano, previniendo: "En los casos a los que refieren estos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y sólo podrán hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición que se establezcan

trabajos regulares, para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes”.

Para dar vida a este mandato constitucional, las leyes reglamentarias de minas, petróleos, aguas, bosques, pesca, fauna silvestre, ecología y medio ambiente, consolidan el régimen de concesiones, como un instrumento para fomentar la inversión privada nacional y extranjera, crear fuentes de trabajo y evitar que el tiempo y la misma naturaleza destruyan esas riquezas.

Sin embargo, la política concesionaria sigue estacionada en los vetustos cánones que sólo han fomentado políticas aisladas, casuísticas, impidiendo que la concesión cumpla un auténtico papel de instrumento de desarrollo económico con sentido social.

Aún conserva la concesión administrativa su imagen tradicional de ser una resolución que responde a una solicitud, pero sin ningún contexto o entorno de carácter social.

La concesión administrativa debe ser un instrumento del Estado, utilizable como otros, para fraguar sus políticas de desarrollo económico y social, no al revés, un procedimiento para satisfacer los intereses económicos y privados del concesionario. Esta idea superaría la legendaria concesión de las antiguas ordenanzas, y proyectaría una gran congruencia entre el fundamento constitucional y la práctica administrativa de un Estado resueltamente nacionalista y revolucionario como lo quiere el presidente Miguel de la Madrid.

La legislación federal relativa en vigor, aunque secundaria, ha cumplido un cometido histórico de gran trascendencia. Las exigencias de este México en franco proceso de crecimiento industrial, demográfico, nuclear y urbano, hacen necesario que la legislación ambiental sea lo que debe ser! jerárquicamente de primer orden y que su cumplimiento tenga observancia nacional.

Creo firmemente posible la conciliación y armonización del desarrollo y la productividad nacionales con nuestros recursos naturales. En nuestra época, las posiciones irreductibles no son constructivas. Nada se opone a la previsión que evite tropiezos y atascamientos ni a la rectificación que enmienda errores y desviaciones. A todos los sectores de la economía conviene sustituir en lo posible, el azar por la previsión y la planeación.

En virtud de lo anterior y considerando que,

\* Hemos logrado el ejercicio pleno de nuestra soberanía sobre nuestros recursos naturales;

\* Hemos sido capaces de impulsar un desarrollo industrial irreversible con la siembra de nuestros recursos naturales no renovables;

\* Es responsabilidad histórica de nuestra generación, sin frenar el crecimiento económico e industrial nacional, proteger nuestros recursos naturales, manejándolos con un sentido más racional y más compatible con uno de los grandes objetivos de nuestra revolución;

\* Es responsabilidad del Estado, preservar la calidad del agua, tierra, aire, flora, y fauna nacionales; y

\* En base al artículo 71, fracción II y 73 fracción XVI cuarto párrafo, constitucionales.

Por todo ello se propone:

a) Se reforme y adicione el artículo 27 constitucional, en su párrafo 60, de tal manera que en su nueva redacción se contemplara, la jerarquía constitucional de conservar el equilibrio ambiental y ecológico, cuyo cumplimiento sea declarado de interés público y de observancia general en toda la república.

Mismo que podría quedar como sigue:

“El dominio de la nación es inalienable e imprescriptible en todo lo concerniente a nuestros recursos naturales: tierra, agua, aire, flora y fauna. La protección, conservación y mantenimiento de su equilibrio, tanto en cantidad como en calidad, son de interés público y de observancia general en toda la república. La explotación, uso o aprovechamiento, así como la ejecución de obras y proyectos que tengan influencia sobre la calidad o cantidad de cualquiera de estos recursos, por las personas físicas o morales constituidas conforme a leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, y regular la ejecución de las obras con estricto apego a la legislación ecológica-ambiental en vigor y demás leyes relativas”.

b) Sectorialmente la Secretaría de la Contraloría convocaría a las dependencias del ejecutivo involucradas en este objetivo con la finalidad de que éstas implementaran la reglamentación correspondiente para el adecuado y práctico cumplimiento del precepto constitucional, así como su espíritu.

c) A su vez, la contraloría establecería los imperativos necesarios para vigilar su cumplimiento.