



875209

UNIVERSIDAD VILLA RICA

FACULTAD DE DERECHO

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

"ANÁLISIS Y TRANSFORMACIÓN DE LOS FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO"

294672

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

Víctor Manuel / Abaunza Meza

DIRECTOR DE TESIS

JOSE SALVATORI BRONCA

REVISOR DE TESIS

LIC. SAÚL HERNÁNDEZ VALDÉS



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	<i>Pagina</i>
INTRODUCCIÓN.....	I
CAPITULO I	
1.-ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	
1.1 Gran Invención del Siglo XVIII.....	1
1.2 Los Primeros Ferrocarriles en México.....	6
1.3 Consolidación Ferrocarrilera.....	11
1.4 La Revolución.....	22
1.5 La Reconstrucción: Conflictos y Realizaciones....	28
1.6 La Expropiación y Guerra Mundial.....	35
1.7 Rehabilitación y La Lucha Obrera.....	39
1.8 Evolución Tecnológica de Los Ferrocarriles Nacionales de México.....	44
CAPITULO II	
2.-ESTUDIO DOCTRINAL DE LA FIGURA DE LOS FERROCARRILES.	
2.1 Concepto.....	47
2.2 Definición.....	47
2.3 Objeto.....	48
2.4 Función.....	49

CAPITULO III

3.-ESTUDIO JURÍDICO DE LA FIGURA DE LOS FERROCARRILES.	
3.1 Artículo 25 Constitucional.....	50
3.1.1 Comentario al Artículo.....	51
3.2 Artículo 28 Constitucional.....	61
3.2.1 Comentario al Artículo.....	64
3.3 Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.....	91
3.3.1 Presentación.....	91
3.3.2 Exposición de Motivos.....	92
3.3.3 Contenido.....	101
3.3.4 Disposiciones Generales.....	101
3.4 Reglamento del Servicio Ferroviario.....	102
3.4.1 Objeto.....	102
3.4.2 Índice General.....	102
3.4.3 Fecha de Publicación.....	103
3.5 Contrato Colectivo de Trabajo.....	104
3.5.1 Personalidad.....	104
3.5.2 Clasificación	105
3.5.3 Fecha de Publicación.....	105
3.6 Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales De México.....	106

CAPITULO IV

4.- INCORPORACION DEL SISTEMA FERROVIARIO A LA ÉPOCA
CONTEMPORÁNEA.

4.1 Necesidad.....	108
4.2 Causa.....	109
4.3 Efecto.....	110
4.4 Trascendencia e importancia.....	111
CONCLUSIONES.....	114
BIBLIOGRAFIA.....	118

INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis, tiene como finalidad hacer un análisis desde el origen del Ferrocarril Mexicano, hasta el punto en la que la vida política y económica de nuestro país, ha exigido un cambio en los manejos del mismo, siendo materia de esta investigación, igualmente las causas y los efectos provocados por la concesión realizada el día 13 de agosto de 1995.

Con el nacimiento del Ferrocarril Mexicano, inaugurado por el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada en 1873, se inicia la historia moderna de México, en materia de transportes. Símbolo del progreso para los grandes liberales de la generación de Juárez, el ferrocarril constituyó propiamente el motor de crecimiento económico del Porfiriato, pero también contribuyó no poco a la entrada de México en otra gran etapa de su modernidad: La Revolución Mexicana con su anhelo de igualdad y justicia para las mayorías.

Fue precisamente el movimiento de 1910, en el que los ferrocarriles tuvieron una participación decidida, el que hizo surgir un estado rector de la vida económica. Esta rectoría se ejerce por el mandato consagrado en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y tiende a afianzar la soberanía, a llevar al terreno de los hechos el nacionalismo y a conducir el desarrollo económico del país en beneficio de los mexicanos.

De ahí que una de las líneas fundamentales de la política del gobierno de la república sea fortalecer y modernizar las empresas estratégicas y prioritarias del estado mexicano.

Mucho se debe de hacer sobre el particular. En las empresas públicas se ha padecido rezagos, descuidos, debilidad financiera y en ciertas ramas y actividades, índices de productividad y eficiencia que no satisfacen los retos contemporáneos del México actual.

II

Por eso, en el caso de Ferrocarriles Nacionales de México, el Gobierno de la República ha emprendido una serie de acciones conjuntamente con los ferrocarrileros. En las empresas publicas, cualquier tarea trascendente debe de ser producto de un acuerdo, de una alianza entre los administradores por cuenta del Estado y los trabajadores. En el caso de Ferrocarriles Nacionales de México se realizó el acuerdo con el sindicato de trabajadores ferrocarrileros.

Ferrocarriles Nacionales de México debe de fortalecerse y modernizarse, en lo que es indispensable para rehabilitar vías y renovar el equipo de tracción y equipo terrestre, corregir curvas y pendientes, es fundamental mejorar las terminales, el equipo de comunicaciones, pero nada de esto seria una modernización efectiva sino se atiende la necesaria modernización del aparato administrativo y, de un modo destacado, la relación entre empresa y sus trabajadores.

En mucho tiempo se han quedado anquilosadas las normas de la relación laboral; no se permitían establecer programas adecuados de capacitación para los trabajadores ferroviarios, tampoco se determinaban condiciones justas para las jubilaciones. Así, una serie de normas quedaron obsoletas.

Se dice que el gobierno ha dedicado recursos financieros importantes para el fortalecimiento de los ferrocarriles, en la infraestructura, en el equipo y en las instalaciones en general, y en los cuales ya no podrá otorgar tales recursos no por falta de capital, sino que no se remunera en lo que se invierte. Pero de nada valdría el perfeccionamiento de los activos físicos de los ferrocarriles sino se desarrolla el elemento humano de esta empresa.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

- 1.1 Gran Invencción del Siglo XXI.
- 1.2 Los Primeros Ferrocarriles en México.
- 1.3 Consolidación Ferrocarrilera.
- 1.4 La Revolución.
- 1.5 La Reconstrucción: Conflictos y Realizaciones.
- 1.6 La Expropiación y Guerra Mundial.
- 1.7 Rehabilitación y La Lucha Obrera.
- 1.8 Evolución Tecnológica de los Ferrocarriles Nacionales De México.

1.1 GRAN INVENCION DEL SIGLO XVIII

A mediados del siglo XVIII se inician en Inglaterra una verdadera revolución económica y social provocada por una serie de transformaciones en la producción agrícola y por el surgimiento de adelantos tecnológicos que permitieron reemplazar la energía humana y animal por la fuerza motriz. La posibilidad de utilizar una fuente de energía infatigable y fácilmente renovable transformo la organización de la producción. Los artesanos que hasta entonces habían trabajado en un taller pequeño o en su propia casa, se concentraron en las fabricas, se especializaron en algunas de las fases de la manufactura y se sometieron a la rígida disciplina que la operación de las maquinas impone. De esta transformación se derivó un aumento insospechado en el volumen de mercancías que fue posible gracias a la disponibilidad de las materias primas, a la existencia de un mercado para productos manufacturados y a la libertad de comercio.⁽¹⁾ El hecho de que estos fenómenos se hayan producido en Inglaterra antes que en el resto de Europa, tiene una explicación: La sociedad británica de la época era más abierta; estaba más dispuesta al cambio. En otras sociedades europeas, las barreras inamovibles entre la aristocracia y el pueblo impidieron el surgimiento de una burguesía industrial y comerciante, lo cual se tradujo no solo en la imposibilidad de arraigar de ahí el sistema fabril, sino en la ausencia de un mercado de consumidores para los nuevos productos hasta mediados del siglo XIX.

⁽¹⁾ CULTURAS POPULARES, MUSEO NACIONAL DE. Arqueología de la Industria, MÉXICO, Secretaría de Educación Pública. 1992.

La manufactura del algodón fue la primera en sentir los efectos de las máquinas y de la organización febril. A diferencia de otras épocas de prosperidad, la revolución industrial dio lugar a un proceso irreversible. Durante el renacimiento, el crecimiento económico llegó a un punto de equilibrio y declino, en tanto que a partir de la revolución industrial una innovación se encadenó con otra, lo cual explica la permanencia del cambio a través del tiempo.

Baste mencionar que, en términos económicos, la introducción de las máquinas influyó sobre el tamaño de las unidades productivas, sobre la aparición de las economías de escala y la reproducción de los precios de las mercancías; sobre la interdependencia industrial, la centralización de capitales, la formación de instituciones cambiarias y financieras, la aparición de los consorcios industriales; en fin, sobre la apertura de nuevos mercados nacionales e internacionales.

Las máquinas de vapor utilizadas inicialmente en la minería y en la industria textil, se generalizaron en las industrias manufactureras y extractivas, finalmente fueron adaptadas al transporte de personas y mercancías.⁽²⁾ Las nuevas necesidades de la industria y el comercio, al igual que los cambios en las costumbres y las mentalidades, surgieron junto con la posibilidad de revolucionar el sistema de comunicaciones mediante el ferrocarril.

Este se convirtió en una de las innovaciones más representativas de la época industrial. El ferrocarril constituyó una de las adaptaciones mejor logradas de la máquina de vapor que ya en 1802 había empezado a impulsar la navegación; asimismo, satisfizo una demanda creciente de servicios de transporte de materias primas e insumos semimanufacturados y de productos finales.

Antes del uso del ferrocarril, el transporte de mercancías se realizaba a través de carreteras movidas por tracción animal y por barcos en ríos y mares como en la red de canales cuya construcción había precedido la revolución industrial. El ferrocarril ofrecía ventajas sin paralelo: podía transportar grandes volúmenes de carga y de pasajeros, las condiciones climatológicas, con un bajo costo de

⁽²⁾ COSIO VILLEGAS, DANIEL, Historia general de México, 3ra. Edición, México, El Colegio de México, 1981.

operación una vez que la infraestructura básica había sido instalada, y en un tiempo mas reducido que el de cualquier otro vehículo ya que la maquina se deslizaba sin resistencia sobre rieles de hierro.

El hecho de que no existiera fricción entre rieles y ruedas de metal, permitía que la locomotora pudiera arrastrar mucho mas peso que cualquier otro medio de transporte. Antes del surtimiento de la maquina de vapor el riel había sido utilizado para transportar materiales dentro de las minas.

Desde mediados del siglo XVI existen noticias del empleo de carretas que se deslizaban con atracción animal sobre rieles de madera en Europa Continental, y se sabe que estas carretas jugaron un papel importante en las minas inglesas durante los siglos XVII y XVIII. La aparición de la atracción mecánica se inscribe en la historia de la tecnología moderna, en 1769 James Watt puso en operación la primera maquina de vapor de uso comercial, en 1800, Richard Trevithick construyo una maquina más potente y ligera que podía ser adaptada como motor de un vehiculo impulsado por la fuerte presión emanada de una caldera y podía arrastrar unos cuantos vagones sobre rudimentarios rieles de fierro.

El proyecto de la línea Liverpool-Manchester, obra de gran envergadura, requería de una tecnología capaz de arrastrar grandes volúmenes de mercancías y de pasajeros entre el gran centro industrial y el puerto explotador. La maquina que contemplara estos requerimientos debía de ser elegida en un concurso. El ganador fue el modelo presentado por George Stephenson y su hijo Robert Rocket, cuya circulación regular en la línea Liverpool-Manchester a partir de 1830 marca el inicio de la era del ferrocarril en Inglaterra. En esencia, la tecnología utilizada en la locomotora de vapor permanecería vigente durante casi cien años.⁽³⁾ La revolución industrial tardo en hacerse sentir en Europa.

A pesar de que en el continente no existía aun una demanda masiva de productos manufacturados, la afluencia de mercancías inglesas a partir de 1830 favoreció la puesta en marcha del sistema ferroviario en Europa.

⁽³⁾ GOMEZ Z, LUIS, Sucesos y Remembranzas, 4ta. Edición, México, Secapsa, 1980.

La influencia del ferrocarril en el continente no debe de ser sin embargo subestimada. La construcción de líneas, aun aisladas, estimuló el crecimiento industrial por el aumento en la demanda de hierro, madera, cuero, vidrio, piedra, y otros materiales utilizados en la construcción de vías, locomotoras y vagones. El ferrocarril era un consumidor voraz de metales desde materiales en bruto hasta piezas acabadas de alta precisión, lo cual fomento el desarrollo de una industria metalúrgica de gran importancia, en la que se formo una mano de obra especializada. Por otra parte, la expansión ferroviaria tuvo un impacto sorprendente sobre todas las ramas productivas que le eran firmes.

En Francia y Alemania, incluso, el comercio de productos agrícolas creció de manera insospechada por el aumento del consumo en los grandes centros metalúrgicos. A diferencia de Inglaterra, donde la revolución industrial se inicio en la industria textil y se extendió paulatinamente hacia otras ramas de la producción, entre ellas los transportes, en Europa continental la industria Ferroviaria marcó la pauta de la transformación.

El empleo de un medio de transporte mas barato y eficaz hizo bajar el precio de las materias primas, permitió la movilidad de la mano de obra y la ampliación del mercado. El ferrocarril fue un elemento clave para eliminar los obstáculos tradicionales que impedían el desarrollo de la industria y del comercio en una sociedad acostumbrada a pensar en términos regionales y limitada por un sistema fiscal paralizante. También los viajes, así como la circulación de periódicos y publicaciones extranjeras, contribuyeron al cambio de mentalidad del europeo. No todo fue, sin embargo, benéfico en este proceso.⁽⁴⁾

La revolución ferroviaria absorbió capitales nacionales y británicos en detrimento de la estabilidad financiera y de las inversiones en otras ramas industriales. Los efectos de la concentración de capitales en la industria ferrocarrilera puede ser claramente apreciados en el caso de Francia, donde la expansión ferroviaria de la década de 1840 inmovilizo enormes sumas en manos de sindicatos que especulaban para obtener concesiones. Además de las repercusiones negativas que esto tenia para el desarrollo de otras actividades

⁽⁴⁾ BAZ, GUSTAVO, Historia del Ferrocarril Mexicano, 1ra. Edición, México, Editorial. Innovación, 1980.

industriales, una vez que la concesión había sido otorgada, estas sumas se integraban al capital circulante, lo que ocasionaba un fuerte desequilibrio que los historiadores han interpretado como una de las causas del colapso económico francés de 1846-1847.

Estados Unidos también experimentó grandes transformaciones económicas y sociales entre 1830 y 1860. Los norteamericanos comenzaron a importar los inventos que estaban revolucionando la economía británica: tenían experiencia con la tecnología de la metrópoli y casi todas las maquinas que adquirían llegaban acompañadas de personal calificado: emigrar a Estados Unidos era una aventura atractiva para muchos europeos.

El ferrocarril hizo su aparición en Estados Unidos junto con el barco de vapor, el telar mecánico y el telégrafo, y en poco tiempo se convirtió en el símbolo del progreso que habían hecho posible las maquinas y las fabricas. Una vez que una locomotora opero en territorio norteamericano y habiéndose construido la primera línea apartir de ese momento el ferrocarril creció a un ritmo acelerado: había encontrado su hábitat natural en las grandes planicies norteamericanas. Este crecimiento estuvo sustentado fundamentalmente en inversiones privadas, que los gobiernos locales y estatales impulsaron de diferentes maneras: garantizaban la futura explotación de la línea a la compañía constructora, reducían los impuestos y hasta asignaban algunos ingenieros militares a la construcción de vías férreas.⁽⁹⁾

Además de las facilidades otorgadas a la iniciativa privada, la rápida expansión ferroviaria a partir de 1840 puede atribuirse a las modificaciones que pronto se introdujeron a la tecnología inglesa haciéndola más rentable y eficaz. Por ejemplo, la vía se comenzó a montar sobre madera en lugar de piedra; los rieles de madera cubiertos por una capa de hierro fueron sustituidos por rieles de metal y diseñados en forma de T, como los que existen actualmente. Por su parte en la locomotora se introdujeron adaptaciones importantes: la adición de ruedas direccionales para evitar descarrilamientos, la instalación en la trompa del atrapavacas y la sustitución del carbón por leña.

⁽⁹⁾ BAZ, GUSTAVO, Historia del Ferrocarril Mexicano, 1ra. Edición, México, Editorial., Innovación, 1980.

1.2 LOS PRIMEROS FERROCARRILES

La transformación que el ferrocarril produjo en Europa y en Estados Unidos, pronto fue conocida en México: Los liberales, a partir de la independencia, comenzaron a tener conciencia de la necesidad de una verdadera integración económica y política de la nueva nación, y esta dependía de la instalación de una red ferroviaria que unificaría regiones y provincias alejadas. Desde los inicios de la primera república federal surgieron proyectos para iniciar la construcción de vías férreas: uno de los primeros decretos que el congreso expidió en 1824 autorizaba la construcción de un ferrocarril interoceánico que patria del Istmo de Tehuantepec y daría nuevo impulso al comercio y a las importaciones. Poco después, apenas inaugurada la primera línea férrea que iba de Stockton a Darlington, en 1837 el Estado Mexicano otorgo a un rico comerciante y hacendado español, Francisco Arillaga, una concesión para construir la línea que uniría Veracruz y La ciudad de México.⁽⁶⁾

Esta concesión se planteo en términos que favorecían al Estado: el gobierno no solo se comprometía a dar subvención alguna, sino que la compañía constructora estaba obligada, después de once años, a pagar al erario un millón de pesos destinados a mejorar los caminos aledaños. La empresa se comprometía a terminar la obra en un plazo limite de doce años, a cobrar un precio fijo por los fletes, a construir posteriormente un ramal hasta la ciudad de Puebla y a transportar la correspondencia gratuitamente. En compensación, ninguna otra compañía competiría por la

⁽⁶⁾ CASTILLO FRANCISCO, Ferrocarril Mexicano, 1ra. Edición, México, Talleres Gráficos La Helvetia, 1983.

explotación de la ruta México-Veracruz. A pesar del entusiasmo que despertó, varios factores explican que esta concesión caducara antes de que el proyecto fuese llevado a cabo: el recrudecimiento del conflicto entre centralistas y federalistas, la guerra de los pasteles entre México y Francia, por último la muerte de Francisco Arrillaga.

Este primer fracaso no desalentó a los interesados a desarrollar el ferrocarril en México. Los sucesivos regímenes, centralistas o federalistas, también manifestaron la urgencia por iniciar la construcción de los caminos de fierro: entre 1837 y 1850 otorgaron cuatro concesiones bajo condiciones sui generis. El presidente Antonio López de Santa Anna propuso a algunos acreedores del Estado saldar sus deudas con la construcción de una línea entre Veracruz y el río San Juan, que quedaría hipotecada hasta que la deuda fuese cubierta para luego pasar a ser propiedad de la nación. Los acreedores no cumplieron con lo estipulado y el Estado tuvo que terminar la obra. Así quedaron terminados en 1850 el 13.6 Km del tramo entre Veracruz y El Molino, y comenzaron a circular carros de primera y segunda clases.⁽⁷⁾

En 1853 nuevos decretos expedidos por el régimen santanista concedieron privilegio a particulares para la construcción de una línea entre Veracruz y uno de los puertos del pacífico; sin embargo, el proyecto nunca se realizó. El incumplimiento de las empresas durante este periodo obedeció posiblemente a las rígidas condiciones impuestas por el Estado: por ejemplo, la concesión que en 1855 se otorgó a la empresa Mosso Hermanos, además de no existir una subvención del gobierno, obligaba a la compañía a pagar el 10% de los rendimientos líquidos de la vía o tramo que se construyera, así como transportar a mitad de tarifa municiones y tropas.

Finalmente, Ignacio Comonfort tuvo que vender a Antonio Escandon el tramo entre México y la Villa de Guadalupe, ante la imposibilidad de que la empresa constructora cumpliera con las condiciones impuestas a Santa Anna. Estas experiencias hicieron que en adelante los gobiernos cambiaran la política en materia de concesiones y comenzaran a ofrecer subsidios para la construcción de las líneas más importantes. El primero de obtener uno, por varios millones de pesos, fue Antonio Escandon para terminar la línea

⁽⁷⁾ GILL, MARIO, *Los Ferrocarrileros*, Iera. Edición, México, 1993.

México-Veracruz. El subsidio estaba sujeto al cumplimiento de algunas condiciones: terminar la obra en el periodo establecido, no hipotecar el privilegio sin aprobación Oficial y no vender la empresa al capital extranjero, el proyecto se interrumpió en el momento en que el Estado no pudo pagar la suma ofrecida al concesionario: la guerra de reforma había estallado.

La familia Escandon negocio un nuevo convenio con Juárez, que tampoco pudo ponerse en practica por las guerras de intervención y del imperio. Sin embargo, la ocupación parcial del Estado de Veracruz por tropas francesas y la necesidad que estas tenían de un medio de transporte para llegar a Puebla, dio lugar a un entendimiento entre invasores y Escandon; así, en 1863 se logro completar el camino hasta Paso del Macho. Durante el régimen de Maximiliano la concesión otorgada a Escandon paso a manos de una empresa inglesa, la compañía limitada del ferrocarril imperial mexicano, que obtuvo un subsidio por parte del Estado. Esta compañía acelero el ritmo de construcción y Maximiliano todavía pudo inaugurar el tramo de 139 km México-Apizaco.

Después de la caída del imperio, tanto Escandon como la compañía limitada perdieron provisionalmente sus derechos sobre la construcción de la línea México-Veracruz. En uso de sus facultades extraordinarias, Juárez expidió un decreto que indultaba a lo que pasaría a llamarse Compañía Limitada del Ferrocarril Mexicano.

En su desempeño por ver terminada la obra, el gobierno otorgo a la empresa muchas mas ventajas que antes, por ejemplo que la línea seria propiedad perpetua de la compañía, lo cual suscitó una fuerte polémica en el congreso y con la prensa.⁽⁶⁾

Los partidarios de Juárez argumentaban que si el gobierno favorecía sin restricción los intereses de las compañías, las mejoras en el transporte redundarían en beneficio de la agricultura, la manufactura y el comercio por ende del erario nacional.

⁽⁶⁾ KRAUZE ENRIQUE, Historia de la Revolución Mexicana, Tomo num.10, México, El Colegio de México, 1993.

Era necesario, que el primer ferrocarril circulara en territorio mexicano para sacar al país de su estancamiento: el proyecto debería llevarse a cabo a cualquier precio. El compromiso adquirido con la compañía limitada del ferrocarril mexicano permaneció vigente después de que se introdujeron en el convenio algunas modificaciones importantes.

Por ejemplo, la empresa renunciaba al privilegio perpetuo así como a la preferencia para construir ramales, a cambio de lo cual el gobierno no daría subvención para construir otro ferrocarril entre México y Veracruz durante sesenta y cinco años. La construcción del ferrocarril se reinició sobre estas bases.

El 1 de enero de 1873 comenzaron a reunirse en Buenavista los invitados al viaje inaugural del Ferrocarril Mexicano. A las cinco de la mañana salió el primer tren que recorrería los 423.7 km entre México y Veracruz, en el que iba el presidente Sebastián Lerdo de Tejada acompañado de una comitiva oficial y de un número nutrido de periodistas. En 1873 empezaron a circular las veintiocho locomotoras Fairlie y los 377 vagones para el transporte de carga y de pasajeros que la compañía limitada del Ferrocarril Mexicano había importado de Europa y Estados Unidos.⁽⁹⁾

En un primer momento el Ferrocarril Mexicano no pudo satisfacer, con esta infraestructura, la demanda abrumadora de servicios de transporte: las expectativas puestas en la línea México-Veracruz hicieron que los comerciantes del puerto almacenaran grandes volúmenes de mercancías de importación que esperaban ser llevadas a la ciudad de México en cuanto el ferrocarril fuera Inaugurado. Parte de estas mercancías tendría que llegar a México en carreta o en mula, como era costumbre desde la llegada de los españoles, en el siglo XVI. La evolución del ferrocarril durante la República restaurada permitió, tanto a los gobernantes como a los empresarios mexicanos, adquirir la experiencia necesaria para emprender la gran expansión ferroviaria del porfiriato. Por lo demás, las fuentes de financiamiento para la construcción de ferrocarriles, provenían de Europa, de Estados Unidos y del propio país ninguna de ellas era fiable. Las compañías europeas y estadounidenses con buena

⁽⁹⁾ LEAL JUAN FELIPE Y JOSE WOLDENBERG, *Del Estado Liberal a los Inicios de la Dictadura Porfirista*, 3era. Edición, México, Siglo XXI Editores, 1992.

reputación, no siempre conocían las condiciones económicas de México y rehusaban arriesgar sus capitales en una inversión de dudoso rendimiento; Los capitalistas mexicanos estaban en vía de una primera acumulación y preferirían invertir en proyectos mas seguros en el sector agrícola o en bienes inmuebles urbanos.

En estas condiciones la fiebre de las concesiones atraía a especuladores de todas las nacionalidades que el Gobierno Mexicano solo podía desenmascarar evaluando en detalle todos los proyectos que eran presentados. En los diez años de República restaurada se otorgaron 33 concesiones: doce para mexicanos, dieciséis para estadounidenses y cinco para extranjeros de otra nacionalidad.

De las siete que fueron dadas para unir el centro de la república con la frontera norte ninguna llevo siquiera a iniciar la construcción. Los intentos de comunicación interoceánica también habían fracasado.

La experiencia del Ferrocarril Mexicano obliga tanto a Juárez como a Lerdo a ser menos espléndidos en materia de subsidios.⁽¹⁰⁾

(10) GOMEZ Z, LUIS, Sucesos y Remembranzas, 4ta. Edición, México, Secapsa, 1980.

1.3 CONSOLIDACION FERROCARRILERA

En 1876, Profirio Díaz inicio un programa de reconstrucción de las líneas que habían sido diseñadas por la revolución de Tuxtepec que lo habían llevado al poder, al mismo tiempo que obligaba a las empresas a cumplir con los términos de los compromisos adquiridos en el pasado. El desorden que reino en materia de concesiones durante la República restaurada llevo a los porfiristas a discutir la conveniencia de aplicar una política diferente con el fin de promover el desarrollo ferroviario.

Con base a tal discusión el entonces Ministro de Fomento, Vicente Riva Palacio, puso en practica una nueva estrategia. En primer lugar, decidió que la construcción de una línea corta entre Tehuacán y La Esperanza corriera por cuenta del Estado: Por otra parte , entre 1876 y 1880, otorgo veintiocho concesiones a los Gobiernos de los Estados; de ellas cuatro caducaron, doce no fueron utilizadas, y en otras ocho fueron construidos 226 km de líneas de vía angosta en las cuales circulaban carros movidos por tracción animal. Las obras fueron realizadas por compañías locales que construyeron los siguientes tramos: Celaya-Leon, Ometusco-Tulancingo, México-Cuautla, San Luis-Tampico, Zacatecas-Guadalupe, Alvarado-Veracruz, Puebla-Izucar y Merida-Peto.⁽¹¹⁾ Simultáneamente, Matías Romero propuso sin éxito alguno, liquidar "la deuda inglesa" mediante la construcción de un ferrocarril de 1000 km, que uniera el Pacífico con la ciudad de México.

⁽¹¹⁾ GARCIA CUBAS, ANTONIO, Album del Ferrocarril Mexicano, 1era. Edicion, México, Victor Debray y Cia. Editores, 1997.

Además de poner en practica estas medidas, Riva Palacio otorgó concesiones a compañías extranjeras que sentaron las bases de proyectos ambiciosos, como la construcción de los Ferrocarriles Interoceánico e Internacional hacia la frontera del norte. En 1880 el congreso aprobó las propuestas de tres compañías norteamericanas: el Ferrocarril Central Mexicano trazaría la línea entre México y Paso del Norte; la constructora Nacional Mexicana tendría las líneas México-Nuevo Laredo y México-Manzanillo; finalmente, el Ferrocarril de Sonora comunicaría Guaymas con Paso del Norte. Estas concesiones gozarían de un subsidio gubernamental y estarían en vigencia durante 99 años, momento a partir del cual las líneas pasarían a ser propiedad de la nación.

El hecho de que la construcción de las troncales más importantes del país estuviera en manos del capital estadounidense suscitó una ola de protestas en la prensa y en el congreso. Se argumentaba que, a diferencia de México, Estados Unidos estaba en pleno auge industrial y que los ferrocarriles mexicanos servirían fundamentalmente para ampliar sus mercados y abastecerse fácilmente de materias primas. Por otra parte, la opinión publica veía con desconfianza el aumento de las inversiones estadounidenses en la minería y la agricultura que seguirían al desarrollo ferroviario. Esto no interrumpió el naciente proceso: en la década de los ochenta, Estados Unidos terminó varias líneas hasta la frontera mexicana, lo cual aceleró la construcción de vía férrea entre México y la Frontera Norte durante el mismo periodo.⁽¹²⁾

En 1884 ya era posible viajar entre México y Chicago por medio del Ferrocarril Central Mexicano, que conectaba con las líneas Atchinson, Topeka y Santa Fe, Hannebal y San José, como también la de Chicago, Burlington y Quincy. Las medidas adoptadas durante la primera administración de Díaz dieron como resultado la construcción de 433.2 km, lo que representa un aumento del 69% en relación con el régimen de Lerdo. Sin embargo, el salto cualitativo en materia de expansión ferroviaria lo llevo a cabo el sucesor de Díaz, Manuel González, a partir de las Concesiones otorgadas entre 1876 y 1880. En efecto, gracias a los avances realizados por la compañía del Ferrocarril Central, en 1881 México y San

⁽¹²⁾ KRAUZE, ENRIQUE, Historia de la Revolución Mexicana, 1era. Edición, México, El Colegio de México, 1983.

Juan del Río quedaron comunicados; en el mismo año el Ferrocarril de Sonora terminó el tramo entre Guaymas y Hermosillo, que poco después se extendió hasta Nogales.

En 1882 ya era posible viajar entre México y Lagos, como desde Paso del Norte hasta Chihuahua; asimismo, la compañía Constructora Nacional concluyó las líneas México-Toluca, Laredo-Monterrey y Manzanillo-Armeria. En 1883 la constructora inauguro los tramos Toluca-Acambaro, Celaya-San Miguel de Allende y Monterrey-Salttillo. Finalmente, en 1884 el Central termino los 1970 km que separan a México de la frontera norte. Estos proyectos se realizaron sin que existiera una política adecuada que guiara el trazado de rutas ni un criterio que normara el ancho de la vía. Por ejemplo, La Compañía Nacional Constructora adoptó el escandillon angosto, y termino 1164 km de tramos dispersos que no podían integrarse en un sistema. De el 4,658 km construidos durante la administración de Manuel González, 2834 fueron de vía ancha y 1824 de vía angosta.

Durante los años de su gobierno, González solo otorgo una concesión importante a la compañía del Ferrocarril Internacional, para trazar una línea mas entre México y la frontera norte; el resto correspondió a la construcción de líneas menores, en muchos casos de vía angosta y para tracción animal. La mayoría de estas ultimas caducaron sin realizarse. Ejemplo de ello fue el privilegio otorgado al expresidente estadounidense Ulyses S. Grant para construir el Ferrocarril Meridional Mexicano, entre Anton Lizardo y Puerto Angel.⁽¹³⁾

Si bien González heredó las condiciones bajo las cuales su antecesor negoció las concesiones, su intención personal fue siempre la de obtener ventajas para el pais por encima de los intereses privados. Logró que los Ferrocarriles Internacional y Meridional no recibirían subsidio por parte del Estado Mexicano y obtuvo de otras compañías que realizaran obras de infraestructura. A esto hay que añadir que el esfuerzo realizado durante el régimen Gonzalista no tuvo ni ha tenido paralelo: al terminar su administración, los Ferrocarriles Central, Mexicano, Sonora, Tehuantepec, Progreso, Tehuacan e Internacional formaban ya la espina dorsal del sistema que Profirió Díaz desarrollaría en los

⁽¹³⁾ RODEA MARCELO, N, Historia del Movimiento Obrero Ferrocarrilero en México, 1era. Edicion, México, 1944.

siguientes años, cuando Profirió Díaz regresó al poder en 1884, el país contaba con una extensa red ferroviaria que comunicaba la capital con el golfo y con la frontera norte.

Después de un breve receso entre 1885 y 1886, la construcción de vía férrea continuó en ascenso en condiciones optimas: el capital extranjero había comprobado que México era un país seguro para invertir; el pago de subvenciones a las compañías era mucho gravoso para el Estado que en tiempos anteriores y el erario comenzaba a beneficiarse del auge económico que el ferrocarril había traído. Por otra parte Díaz impulso el crecimiento ferroviario mediante la reducción del gasto publico, el aumento de los impuestos y la negociación de la deuda publica que impedía el acceso al capital europeo.

Conjunción de todos estos factores explica que para 1890, Díaz hubiera logrado terminar las troncales más importantes del país. Esto es, las líneas que unían la ciudad de México con tres puntos estratégicos de la frontera norte Nuevo Laredo (Nacional Mexicano), Paso del Norte (Central Mexicano) y Piedras Negras (Internacional Mexicano). El monopolio que el ferrocarril Central detento en la frontera norte varios años había terminado. Mientras careció de competencia, el central no tuvo interés en prolongar sus líneas: sin embargo, cuando el Nacional Mexicano termino su línea en 1888, el central agilizó la construcción de las vías entre Valles y Aguascalientes, como también entre Irapuato y Guadalajara.

Es importante aclarar que la Compañía Constructora Nacional Mexicana había suspendido las obras en su línea internacional desde antes que Manuel González dejara el poder. Los inversionistas Pálmer y Sullivan organizaron entonces una nueva compañía, con sede en Estados Unidos y con participación de capital Británico, que adquiría todas las líneas de la constructora, a excepción de la Interoceánica.⁽¹⁴⁾ En 1886, los derechos de la constructora pasaron a manos de la compañía del camino de Fierro Nacional Mexicano, que logro completar el tramo de vía angosta hasta Nuevo Laredo. A su vez, el Ferrocarril Internacional Mexicano terminó en 1888 la troncal de 617 km. de vía ancha, que permitía viajar

⁽¹⁴⁾ HINDLE, BROOKE, *Engines of Change, Iera, Edicion, Washington, D.C., Smithsonian Institucion Press, 1986.*

de la ciudad de México hasta Nueva Orleans, Nueva York y Filadelfia, a través del Central, el Internacional y el Southern Pacific. El segundo periodo de Díaz estuvo marcado por otros logros importantes. El sistema del ferrocarril Interoceánico se completo en 1891 y comenzó a competir con el mexicano por el trafico entre México y Veracruz; además, el Interoceánico compro varias líneas menores cuya intersección permitiría alargar la línea hasta el pacifico.

Los Ferrocarriles Yucatecos habían sido construidos por capitalistas locales interesados en exportar el producto de las prosperas haciendas henequeneras. Al finalizar la década de 1880, el sistema ferroviario peninsular se había extendido hasta integrarse con otras líneas. Asimismo, varias ciudades importantes en el centro del país quedaron comunicadas: San Luis y Tampico, Guadalajara e Irapuato, Manzanillo y Colima, San Blas y Tepic, Matamoros y Monterrey, Puebla y Oaxaca. Finalmente, en 1894 el primer tren del ferrocarril nacional de Tehuantepec recorrió los 310 km, de Coatzacoalcos a Salina Cruz.⁽¹³⁾

Al celebrarse las fiestas del centenario de la independencia de México, en 1910, el país contaba con 18,724km. de vía férrea bajo jurisdicción federal, por las que circulaban ya regularmente maquinas de vapor. No obstante, los escantillones eran todavía heterogéneos: en el periodo 1884-1898 se construyeron 3,767km. de vía ancha, 2,520 de vía angosta y 63 de decaville, lo cual obstaculizaba el trafico ferroviario y propiciaba la competencia entre las diversas compañías, en detrimento del comercio y de la industria.

Esta heterogeneidad puede quizás explicarse si se la relaciona con la anarquía que reino en materia de concesiones durante el segundo periodo de Díaz. En efecto, a partir de 1884 la obtención de subsidios empezó a depender fundamentalmente de la influencia política de los contratistas, sin importar las garantías económicas que ofrecieran, las condiciones bajo las cuales operarían o la importancia de la línea que se comprometían a realizar. El desorden en materia de concesiones existía, aun cuando Díaz había logrado definir una política coherente en asuntos

⁽¹³⁾ VIDAL RIVERA, MIGUEL, *Los Ferrocarriles de Yucatán a la luz de la historia*, 1era. Edición, s/e, 1959.

Tales como la nacionalidad mexicana de las empresas constructoras, la obligación de regirse por las leyes y por los tribunales de la república, el establecimiento de las tarifas por parte del Estado, los términos que determinaban la caducidad de las concesiones; en fin, las condiciones para hipotecar las líneas.

Desde los inicios de la década de los noventa, los "científicos" habían cobrado conciencia de la necesidad de controlar más de cerca la organización de los ferrocarriles. Mas que ninguna otra rama de la economía, estos aparecerían directamente vinculados con la estabilidad política y el poderío militar de la dictadura. Con la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en 1891, comenzó a ejercerse este control.

En septiembre de 1898, las mismas razones llevaron al Secretario de Hacienda, José Yves Limantour, a presentar ante Díaz y el consejo de ministros un plan sobre la política a seguir en materia ferroviaria.⁽¹⁶⁾ El plan sostenía que, si bien en un principio había sido necesario fomentar la construcción de ferrocarriles a cualquier precio y bajo cualquier condición, había llegado el momento de que el estado supeditara los intereses de la iniciativa privada a los de la nación.

Limantour recomendaba que antes de otorgar una concesión, el gobierno comprobara la solvencia y la honradez de los solicitantes, además de fijar normas de construcción y de operación de las concesiones. Sugería también imponer a los concesionarios fuertes fianzas, reducir las franquicias fiscales a las empresas, ser más estrictos en la determinación de los plazos de la construcción y asignar la inversión pública a proyectos prioritarios.

Este plan fue aprobado íntegramente y dio lugar a la ley sobre Ferrocarriles del 29 de abril de 1899, que daba al Estado un control más estrecho de la inversión privada, impedía el otorgamiento de concesiones a empresas ficticias y restringía las subvenciones a las líneas que habían sido declaradas prioritarias para el desarrollo del país. Entre estas se menciona la construcción de vía entre la ciudad de Chihuahua y un puerto de Sonora o Sinaloa; entre la ciudad

⁽¹⁶⁾ MORGAN, BRYAN, *The Great Trains*, 2da. Edición, Nueva York, Bonanza Books, 1985. Traductor Alejandro Esquivel.

de México y un puerto de Guerrero: entre el Ferrocarril Mexicano y el de Tehuantepec; entre las ciudades de Guadalajara, Tepic y Mazatlán; entre Guadalajara, Colima y Manzanillo; entre el Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, Tabasco y Campeche, hasta la frontera guatemalteca.

La ley de 1899 estableció un conjunto de principios en materia de subvenciones. Ningún financiamiento podría otorgarse fuera del presupuesto asignado a la construcción de ferrocarriles; la subvención no se pagaría en efectivo, sino con bonos de la deuda pública; los pagos se harían por secciones, correspondientes a 100km. como mínimo. Por lo que toca a la fianza, la empresa subvencionada debería hacer un depósito de 200 pesos por kilómetro, también en bonos de la deuda pública.

A riesgo de perder la subvención, las empresas no podrían traspasar, hipotecar o enajenar sus derechos o sus propiedades a ningún gobierno extranjero. Finalmente, los derechos de las compañías sobre las líneas subvencionadas durarían 99 años, momento que a partir del cual pasarían a formar parte del patrimonio de la nación.⁽¹⁷⁾

La política de Limantour fracasó en cuanto a la construcción de líneas que habían sido declaradas prioritarias para el desarrollo económico de México. Solo los tramos Guadalajara-Manzanillo e Istmo-Frontera Guatemala fueron terminados. El resto no llegó a feliz término por diferentes razones: algunas de las compañías que obtuvieron el subsidio quebraron antes de iniciar el proyecto, otras suspendieron los trabajos o los interrumpieron a causa de la Revolución de 1910.

No obstante, entre 1898 y 1910 las compañías que gozaban de una concesión anterior a la ley de 1899 o que habían aceptado realizar el proyecto sin subsidio después de su promulgación, construyeron 7,108 km, de vía férrea. El ferrocarril de Pachuca a Tampico, el de Tlacotepec a Huajuapán de León, el de Coahuila al pacífico, el de Nacozari, el Oriental, Los Ferrocarriles Unidos de Yucatán, así como algunas ampliaciones del Internacional, del Central y del Nacional, fueron terminados durante esta época. En los últimos diez años del régimen Porfirista, una serie de

⁽¹⁷⁾ GARMA FRANCO, FRANCISCO, *Railroads in México, An Illustrated History*, Vol. 1, 1era. Edición, Colorado, Sundace Books, 1985. Traductor I. Bening.

Acontecimientos transformó la estructura ferroviaria decimonónica, en efecto, la competencia que se desencadenó entre los ferrocarriles Central y Nacional, y que llevó a la quiebra al Central, dio lugar a la fusión de ambas líneas en los primeros años del siglo XX.

La única forma de evitar que el capital extranjero formara una poderosa empresa con los sistemas ferroviarios más importantes del país, argumento entonces Limantour, era que el Estado adquiriera el control del Central y Gozara de los mismos derechos que cualquier otro accionista de la línea. Con ello el gobierno quedaba obligado a construir fondos destinados a mejorar y ampliar el servicio ferroviario.

El 29 de febrero de 1908 se firmó el convenio definitivo entre el Gobierno Federal y las firmas extranjeras representantes de accionistas y acreedores de las líneas fusionadas. El convenio hacía hincapié en la "transferencia de todas las propiedades pertenecientes a las compañías actuales organizadas en el extranjero a favor de una compañía nacional constituida en la República y administrada por una junta directiva domiciliada en la Ciudad de México". Así nacieron los Ferrocarriles Nacionales de México, cuyo principal accionista era el Estado.⁽¹⁸⁾

Los elementos integrantes de la nueva empresa fueron además de los ferrocarriles Central y Nacional, el Ferrocarril Internacional, puesto que el 77% de sus acciones pertenecían al Nacional. Las acciones de varias pequeñas compañías Ferroviarias (Hidalgo y del Nordeste, Coahuila y Pacifico, Mexicana del Pacifico) también se hallaban en poder del Nacional y quedaron comprendidas en la consolidación. Poco después, el Interoceánico paso a formar parte del sistema, que en total contaba con 11,157km. de vía férrea en territorio Nacional y Texas. El capital social de Ferrocarriles Nacionales de México ascendía a 460 millones de pesos en los cuales quedaban incluidos: el capital de las compañías que se habían fusionado, la deuda de dichas compañías que se convertía en acciones expedidas por el gobierno después de la fusión. De los 460 millones del capital social, el estado era poseedor de 230 millones, y por tanto el accionista mayoritario.

⁽¹⁸⁾ CASTILLO, FRANCISCO Y EDMUNDO, Ferrocarril Mexicano, 1era. edición, México, Talleres Gráficos La Helvetia, 1983.

El resto de los accionistas eran extranjeros y residían casi en su totalidad en Nueva York, las condiciones bajo las cuales se realizó la transacción favorecieron al Gobierno Mexicano. Mediante un desembolso bajísimo (el Nacional costó 22 millones de pesos en efectivo, en tanto que el central se pagó con bonos de la deuda), el Estado adquirió el control de las principales líneas del país y, con ello, la posibilidad de definir una política de construcción y de explotación ferroviaria.

No obstante, la deuda contraída al garantizar el pago de los títulos emitidos por la empresa nacional, pesaría largamente sobre las finanzas públicas. En efecto, para no desalentar la inversión extranjera, que pasó de 110 millones de pesos en 1884 a 3,400 millones de pesos en 1911, el régimen porfirista sobrevaloró la masa de títulos del Central y gravó a la nueva compañía con una deuda consolidada. El estallido revolucionario echaría por tierra la esperanza de que las utilidades brutas de los Ferrocarriles Nacionales de México sirvieran para cubrir esta deuda.⁽¹⁹⁾

La formación de una empresa ferroviaria nacional tuvo efectos positivos para los empleados de las líneas, que desde años atrás habían luchado por la "mexicanización" a través de sus organizaciones gremiales. Los trabajadores habían manifestado su descontento por el trato injusto que las compañías extranjeras daban a los mexicanos y por un sistema que favorecería a los empleados estadounidenses que por principio ocupaban los puestos más importantes. Protestaban también por uso del idioma inglés, cuyo dominio era un requisito indispensable para cualquier puesto.

El proceso de "mexicanización" de los ferrocarriles puede ser dividido en tres etapas. El 17 de julio de 1909, un centenar de despachadores estadounidenses que se había declarado en huelga fue relevado con éxito por telegrafistas copiadores mexicanos que habían sido capacitados en las escuelas establecidas por la empresa. El 17 de abril de 1913 los maquinistas, conductores, jefes de trenes, superintendentes de división, maestros mecánicos y oficinistas extranjeros abandonaron sus cargos en los Ferrocarriles Nacionales de México, después de haber fracasado el movimiento a través del cual trataron de evitar

⁽¹⁹⁾ WHITE, JOHN H., Jr., *The John Bull. 150 Years a Locomotive*, 1era. Edición. Washington, D. C., Smithsonian Institution Press, 1981. Traductor C. Arkin.

que los mexicanos ocuparan estos cargos, finalmente, el desembarco de tropas estadounidenses en Veracruz provocó la salida de los 41 altos funcionarios que quedaban, el 21 de abril de 1914.

La expansión ferrocarrilera durante el porfiriato, transformó la estructura productiva del país. Gracias a esta expansión, las regiones más pobladas y más ricas quedaron comunicadas entre sí y además enlazadas con las zonas mineras, los principales puertos y las fronteras. Esto permitió que México se convirtiera en un país exportador de oro, plata, café, henequén y materias primas. Las regiones que fueron atravesadas por los caminos de fierro pasaron de una compañía de autoconsumo a una economía mercantil: los mercados locales se vincularon con la economía nacional, y ésta con el exterior.

Sin embargo, la riqueza no se repartió en forma equilibrada. Las regiones que más se beneficiaron con el ferrocarril fueron aquellas en las que ya existía una agricultura comercial, que en poco tiempo se expandió por la nueva distribución y composición de los cultivos, así como por la organización de la fuerza de trabajo a que había dado lugar la concentración de la tierra en pocas manos.⁽²⁰⁾

Por otra parte, en las regiones en las que se habían desarrollado algunas actividades manufactureras y comerciales, el ferrocarril hizo prosperar ciudades como Aguascalientes, Guadalajara, Toluca, Chihuahua, Saltillo y Torreón. Los ricos hacendados, mineros y comerciantes del norte y del centro del país vieron recompensada su adhesión al régimen porfirista con la creación de líneas ferroviarias que favorecieron sus empresas. Por el contrario, el sureste y la costa central del pacífico, regiones rurales atrazadas en donde no se habían desarrollado intereses económicos importantes, quedaron desvinculadas del proceso de modernización.

Esto explica el deterioro de las condiciones materiales de vida para la mayor parte de la población: los salarios reales declinaron 25% de 1898 a 1911, en un periodo de abundancia y riqueza. Durante el porfiriato, el ferrocarril polarizó el desequilibrio entre diferentes grupos y regiones

⁽²⁰⁾ KRAUZE ENRIQUE, Historia de la Revolución Mexicana, Tomo num.10, México, El Colegio de México, 1993.

Y sirvió además de medio de transporte a los contingentes campesinos que emigraban hacia los centros industriales. Varios fenómenos relacionados con la expansión ferroviaria explican la intensificación de la migración interna: el desempleo en las zonas que el ferrocarril no había favorecido, el desplazamiento de jornaleros por la nueva organización de la producción agrícola en las haciendas, los despojos y la especulación sobre la propiedad rural cercana al trazado de líneas y, finalmente, la expropiación de tierras por parte de las compañías ferroviarias.

Todos estos factores, aunados a la falta de libertades sociales y políticas, provocaron el estallido revolucionario que revirtió el orden que el ferrocarril había ayudado a construir.

Durante la revuelta, los cambios de hierro llevaron la insurrección a todas las regiones donde antes había llevado riqueza y desequilibrio. Paradójicamente, así como en el siglo XIX el ferrocarril representó el progreso y la modernización, a partir de la Revolución Mexicana el ferrocarril simbolizó el conflicto.⁽²¹⁾

⁽²¹⁾ KRAUZE ENRIQUE, Historia de la Revolución Mexicana, Tomo num. 10, México, El Colegio de México, 1993.

1.4 LA REVOLUCIÓN

El 26 de mayo de 1911, Profirio Díaz se vio obligado a abandonar la ciudad de México rumbo a Veracruz a bordo del Interoceánico. Para esta fecha, el país contaba con una extensa red ferroviaria. Si se incluyen las líneas que se fusionaron en la compañía Ferrocarriles Nacionales de México y las líneas que quedaron en manos privadas, la nación disponía de 19,280 km de vía férrea.

Además de haber servido de instrumento para la modernización, los ferrocarriles se habían convertido en un poderoso medio de control político. Díaz afirmaba que gracias al sistema de comunicaciones que había logrado construir a lo largo de treinta años, en unos cuantos días podía sofocar una rebelión en cualquier parte del territorio.

No es extraño que al estallar el movimiento revolucionario, la primera reacción del ejército federal fuera apropiarse del ferrocarril confiando en que esto garantizaría su triunfo sobre los sublevados.⁽²²⁾

En relatos históricos y novelas ha quedado establecido que la historia militar del movimiento revolucionario siguió de cerca el trazado de la vía. A partir de los primeros enfrentamientos entre el ejército federal y los revolucionarios, el control de las grandes troncales que llevaban hacia el norte y hacia la costa se convirtió en arma estratégica para todos los bandos.

(22) ALZATI, SERVANDO A., Historia de la Mexicanización de los Ferrocarriles Nacionales de México, 1era. Edición, México, Editorial Talleres Linotipográficos de la Empresa Beatriz de Silva, 1946.

El dominio de la vía y de las instalaciones permitía emprender ofensivas o retiradas; su destrucción, frenar el avance del enemigo. Sabemos de la desaparición de algunos puentes desde las primeras fases de la contienda, cuando el gobierno de Francisco I. Madero había aumentado 390 km a la red ferroviaria. Entre 1911 y 1912, los ejércitos de Pascual Orozco en el norte y de Emiliano Zapata en el sur habían cobrado conciencia de la importancia estratégica del ferrocarril.

El mismo Madero propuso desmontar una faja de 200 metros a cada lado de algunas vías para impedir que los rebeldes se acercaran. Daños más graves y cuantiosos empezaron a ser causados a partir de la etapa constitucionalista. En los combates contra Victoriano Huerta se aplicaron refinados métodos de destrucción que superaban con mucho la estrategia Inicial de voladura o incendio de puentes. Venustiano Carranza inicio las hostilidades contra Huerta con el ataque de un convoy: asalto el tren de pasajeros que iba de Ramos Arizpe a Saltillo en febrero de 1913 y, una vez en su poder, emprendió una serie de operaciones militares.

Simultáneamente destruyo los puentes por los que atravesaba el tren que iba de Torreon a Saltillo y a Monterrey, e inutilizó los que llevaban a San Luis Potosí. El uso militar del ferrocarril se generalizó. Como en Europa durante la primera guerra mundial, los ferrocarriles comenzaron a servir como medio de transporte a los ejércitos que recorrían el país.⁽²³⁾

En México sirvieron, además, para otros fines. Primero, para tomar ciudades: recordemos a Francisco Villa entrando a Ciudad Juárez en un tren; nadie sospecho que los revolucionarios podían estar de este modo en pleno centro de la ciudad. Segundo, para improvisar instalaciones militares: una vez que el sitio a una ciudad había terminado, los vagones se convertían en vivienda, hospital o cuartel para los ejércitos, en cuyo caso se realizaban adaptaciones (ventanas en furgones, remoción de asientos) que desgastaron buena parte del material rodante. Finalmente, para dislocar vías y durmientes: Un ingeniero que observo las operaciones de los constitucionalistas en 1913 nos legó un testimonio sobre las

⁽²³⁾ ELLIS, C. HAMILTON, *The Lore of the Train*, 1era. Edición, Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1971. Traductor Mimi Glover.

tácticas empleadas para destruir vías : "Entre dos durmientes se cava una zanja y se pasa por ella una gruesa cadena alrededor de dos rieles opuestos, asegurándola con el centro de la vía. A la cadena se sujeta un fuerte cable de acero cuyo extremo se fija al enganche de la maquina."

"A una señal el maquinista mueve la locomotora, saltan los clavos que sujetan los rieles a los durmientes; los rieles se amontonan en el centro de la infraestructura muchas veces doblados y torcidos por la fuerza que se les aplico; los durmientes se arrancan del balasto y se juntan en pilas. Unos hombres marchan tras la locomotora y colocan los durmientes encima de los rieles mientras dejan otros debajo de ellos, impregnados de aceite. Se aplica un cerillo y en poco tiempo el fuego consume los durmientes, quedando los rieles torcidos y deformes e inutilizados por completo hasta no fabricarse con ellos otros."

La destrucción de las instalaciones obligo a los mismos ejércitos a repararlas provisionalmente para poder seguir usándolas. La destreza técnica que se desarrollo en la practica cotidiana de reparar el equipo y las instalaciones, contribuyo a la realización de grandes hazañas.⁽²⁴⁾

Una de ellas fue el ataque de Alvaro Obregon a las tropas huertistas en Sonora, a fines de 1913 y principios de 1914: ante la imposibilidad de trasladar vagones y locomotoras desde Maytorena hasta la estación Cruz de Piedra, el jefe de trenes del ejercito del noroeste propuso desmontar una parte de la vía e ir reconstruyendo tramos de 500 metros, que volverían a ser desmontados y reconstruidos hasta que la locomotora y los vagones alcanzaran su destino final. Esta operación se llevo a cabo con éxito y tuvo una duración de quince días.

El ciclo de destrucciones y reparaciones dio lugar a cuantiosas perdidas en el equipo y las instalaciones ferroviarias. Carranza prohibió que el ejercito constitucionalista continuara desarticulando el sistema a raíz de la ocasión en que este había cometido actos vandálicos al amedrentar a los villistas incendiando la estación de Monterrey junto con 600 carros de carga. Por otra parte, en agosto de 1914, Carranza ordenó la

(24) RODEA, MARCELO N, Historia del movimiento obrero ferrocarrilero en México, 1era. Edición, México, s/e, 1944.

incautación de los 12,837.9 km administrados por los Ferrocarriles Nacionales de México. Con sede en Veracruz, creo la Dirección General de Ferrocarriles Constitucionalistas que controlaba los tramos Veracruz-Perote (Interoceánico), Veracruz-Orizaba (Mexicano), Orizaba-Lucrecia (Veracruz al Istmo) y San Jeronimo-Tapachula (Panamericano).

El ingeniero Alberto J. Pani fue nombrado por Carranza, director de los Ferrocarriles Constitucionalistas. La incautación permitió a Carranza movilizar a su ejercito y recuperar la Ciudad de México, gracias al esfuerzo realizado por las fuerzas de seguridad y los batallones de Zapadores que se encargaron de resguardar y reparar los tramos que iban cayendo en manos del ejercito Constitucionalista.

Sin embargo, Carranza solo alcanzó a controlar algunas líneas en el centro del país. En el norte, Villa se adueño de los tramos Paredon-Durango-Tepehuanes (Internacional) y Chihuahua-Zacatecas (Central), y confio su manejo a Eusebio Calzada; Mas tarde fueron directores de las líneas en poder de los villistas, Daniel Delgado y José Rodríguez. En Yucatán, Salvador Alvarado intervino los Ferrocarriles Unidos de Yucatán entre 1915 y 1917. Por otra parte, los zapatistas llegaron a tener en su poder 497km. de vía férrea.⁽²⁵⁾

Carranza suprimió la jurisdicción militar de los ferrocarriles el 28 de septiembre de 1915, pensando que con ello contribuiría a regularizar el servicio de carga y de pasajeros. Sin embargo, las líneas mas dañadas solo volvieron a fusionar normalmente hasta 1920: el Mexicano del Norte deja de transitar entre 1913 y 1915; el Interoceánico interrumpió el servicio entre Jalapa y Veracruz, desde 1914 hasta 1916; en ese mismo año también se suprimio viajar entre México y Oaxaca, entre Cuernavaca y Tres Marias, en los alrededores de Tehuacan, entre Guadalajara y Manzanillo, así como en diversos tramos de los ferrocarriles del Estado de Morelos que se encontraban en poder de los zapatistas.

Las líneas Veracruz-Istmo y San Luis-Tampico fueron clausuradas durante 1917; finalmente, entre 1919 y 1920 dejo de circular el ferrocarril de México a Ciudad Juárez.

⁽²⁵⁾ KRAUZE ENRIQUE, Historia de la Revolución Mexicana, Tomo num. 10, México, El Colegio de México, 1993.

De hecho, aun en los tramos en los que el servicio no estaba interrumpido hasta los primeros años de la década de los veinte eran peligroso viajar en ferrocarril: además de los rebeldes, bandas de ladrones asaltaban los trenes aprovechando la confusión que reinaba.

La obra de reconstrucción comenzó a partir de 1917, con Felipe Pescador como director de los Ferrocarriles Constitucionalistas. Para este año, mas del 40% de las locomotoras y de los carros que existían en 1911 estaban fuera de servicio o se encontraban en manos de los revolucionarios; asimismo, la mayor parte de los puentes, estaciones, rieles y durmientes instalados durante el porfiriato eran inservibles porque habían sido dañados durante las hostilidades.

Los talleres nacionales establecidos en México, Piedras Negras, Aguascalientes y Monterrey repararon y dieron mantenimiento a una buena parte del equipo rodante. Por otra parte, fueron adquiridos en Estados Unidos 500 furgones, 60 carros de primera y 20 locomotoras.⁽²⁶⁾

Finalmente, se otorga algunas concesiones y se creo el Ferrocarril del Sureste para hacer más rentable la explotación de varias líneas de la región. La deuda estimada alrededor de 1917 y 1918 por gastos de reparación, mantenimiento e inicio de nuevas obras era de 82.5 millones de dólares, suma que aumento durante los siguientes años. Por lo que toca a la organización de los ferrocarrileros, en octubre de 1917 se dio reconocimiento oficial a la orden de Maquinistas y Fogoneros de locomotoras, cuyo objetivo era implantar una reglamentación laboral.

La agrupación inicia una huelga el 8 de septiembre de 1920, gracias a la cual obtuvo un 35% de aumento de sueldos sobre los que dejaron los estadounidenses, la jornada de ocho horas de trabajo para los trenistas así como el derecho a indemnizaciones, jubilaciones y pensiones.

Desde el cuartelazo de Huerta, los gremios ferrocarrileros se dispersaron o habían ido desapareciendo, y el surtimiento de la orden puede ser considerado como un signo mas de estabilidad.

(26) KRAUZE ENRIQUE, Historia de la Revolución Mexicana, Tomo num.10, México, El Colegio de México, 1993.

Poco a poco, la situación de los ferrocarriles volvió a la normalidad. Las irregularidades causadas por los militares que desconocían los reglamentos de trenes desaparecidos y el personal especializado volvió a ocupar sus puestos. Bajo la dirección de Felipe Pescador fueron terminados los ramales de Cañitas a Durango, de Llano Grande a Ciénaga de los Caballos y al Salto.

En julio de 1919, se unificaron bajo una misma administración todos los ferrocarriles manejados por el gobierno: los del Sureste y los Nacionales. Finalmente, el ferrocarril Mexicano fue devuelto a sus propietarios ingleses en 1920, una vez que la situación de emergencia había terminado.⁽²⁷⁾

⁽²⁷⁾ CLARK, MARJORIE RUTH, *La Organización Obrera en México*, 1era. Edición, México, Ediciones Era, 1979.

1.5 LA RECONSTRUCCIÓN: CONFLICTOS Y REALIZACIONES

Una vez que la lucha armada hubo terminado, el Estado fue el principal interesado en continuar impulsando la reconstrucción ferroviaria. Al morir Venustiano Carranza en 1920, el proyecto fue asumido por Alvaro Obregon como propio. Además de reparar las vías, las instalaciones y el equipo, el esfuerzo de Obregon estuvo dirigido a saldar la deuda ferrocarrilera contraída desde la época de Limantour.

La acumulación de las obligaciones vencidas y no pagadas había hecho crecer esta deuda de manera alarmante: en 1921 ya ascendía a 120 millones de dólares, y para 1922 había aumentado 13 millones de dólares, lo que representaba el 24% de la deuda total y el 31% de la deuda externa. Si bien hacia 1922 el servicio de carga y de pasajeros estaba completamente normalizado y el estado del equipo era mejor que en el momento de la incautación de 1914, los Ferrocarriles Nacionales de México pasaban por una época crítica a causa del pago de la deuda.

La presión de los europeos y estadounidenses no dejaba de hacerse sentir: estos estaban conscientes de que México necesitaba pagar para obtener nuevos créditos internacionales, sin los cuales sería imposible continuar la rehabilitación ferroviaria que había sido emprendida.⁽²⁰⁾

En estas circunstancias, Obregon decidió celebrar un acuerdo con el Comité Internacional de Banqueros con negocios en México.

⁽²⁰⁾ GOMEZ Z, LUIS, Sucesos y Remembranzas, 4ta. Edición, México, Secapsa, 1980.

En este acuerdo, el gobierno reconoció una deuda externa total de 1,451 millones de pesos que comenzarían a pagarse con los intereses petroleros. En el documento firmado el 16 de junio de 1922 en Nueva York y conocido bajo el nombre de convenio De la Huerta-Lamont, los estadounidenses aceptaban una moratoria de cinco años para iniciar las amortizaciones de capital y el pago de intereses causados por la deuda.

Por su parte, el Gobierno Mexicano asumía las obligaciones de los ferrocarriles y se comprometía a hacer un pago inicial de 30 millones de pesos en 1923 por este concepto. Así se evitó que los Ferrocarriles Nacionales de México pasaran a manos de los acreedores extranjeros, que estaban en posición de reclamar esta garantía una vez que las hipotecas de la empresa hubieran vencido.

La administración obregonista no pudo cumplir con lo estipulado en el convenio De la Huerta-Lamont, lo cual provocó una protesta del comité Internacional de Banqueros fechada el 20 de septiembre de 1923. La situación se agravó en junio de 1924, cuando Obregon suspendió los pagos de la deuda externa, incluyendo la deuda ferroviaria.

El entonces ministro de finanzas, Alberto J. Pani, responsabilizó a De la Huerta de este incumplimiento por haber dejado al país en la bancarrota ya que había negociado por su cuenta, según Pani, con los banqueros estadounidenses y, además, había provocado un fuerte transtorno con la rebelión que encabezó en Veracruz en 1923.⁽²⁹⁾

Cuando Plutarco Elias Calles subió al poder en 1924, no tardó en establecer cambios sustanciales en el acuerdo con el Comité Internacional de Banqueros a través de las negociaciones encabezadas por Alberto J. Pani. Si bien el monto de la deuda no podía ser modificado, la enmienda Pani introdujo tres reformas importantes: la deuda ferrocarrilera quedaba separada de la deuda pública federal y la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México se responsabilizaba de pagarla; se creaba una comisión de eficiencia para deliberar acerca de los ajustes de sueldos, gastos y tarifas que eran necesarios para que la empresa pudiera cumplir con los acreedores; por último, los bienes

⁽²⁹⁾ GOMEZ Z, LUIS, Sucesos y Remembranzas, 4ta. Edición, México, Secapsa, 1980.

de los Ferrocarriles Nacionales de México, ocupados por el Gobierno desde la incautación carrancista, serían devueltos a la compañía privada, siempre y cuando el Estado conservara el 51% de las acciones de la empresa.

En el Congreso, la enmienda Pani causó una fuerte polémica. Antonio Díaz Soto y Gama se oponía a ella, argumentando que con la devolución de los Ferrocarriles Nacionales a manos privadas se daba un paso atrás en el proceso de nacionalización que había sido iniciado. Los defensores de la enmienda respondían que esta medida libraba al Estado de una deuda global que era imposible asumir, si bien estaba en posición de conceder a una empresa privada todo tipo de facilidades (por ejemplo, el derecho de reservar el 10% de las entradas brutas para el pago de la deuda) a fin de que esta cumpliera con los compromisos adquiridos.

El 1 de enero de 1926, los bienes de los Ferrocarriles Nacionales volvieron a manos privadas; con ello, los accionistas de la empresa reconocieron un adeudo de cerca de 400 millones de dólares.⁽³⁰⁾ A pesar de que el equipo y las instalaciones fueron entregados en un estado avanzado de reconstrucción, en el curso de ese año la compañía continuó operando con números rojos y solo alcanzó a pagar el 28% del total de la deuda que le correspondía.

Esto puede atribuirse en primer lugar, a la deuda de los costos de operación de la empresa, cuyo margen de utilidad había pasado de un 39%, en el periodo 1909-1911, a un 6% en 1927. En segundo lugar, al exceso de personal y a los incrementos salariales que representaban un gasto muy elevado en relación con las utilidades. Finalmente, al hecho de que algunas líneas operaban con un déficit que pesaba sobre las finanzas de la empresa; entre ellas, cabe señalar el Interoceánico, el Mexicano del Sur, el antiguo ferrocarril Nacional de Tehuantepec, así como la Compañía Terminal de Veracruz.

La situación de los Ferrocarriles Nacionales era un reflejo de lo que prevalecía en otros ordenes. En el año de 1927, el servicio de la deuda pública había vuelto a Estancarse y el embajador estadounidense Dwight W. Morrow aconsejaba al Presidente Calles solucionar este problema

⁽³⁰⁾ GOMEZ Z, LUIS, Sucesos y Remembranzas, 4ta. Edición, México, Secapsa, 1980.

definiendo una nueva estrategia financiera y corrigiendo una serie de prácticas presupuestarias, fundamentalmente en lo que concernía al aumento de salarios y la política agraria. Los ajustes de personal en la principal empresa ferroviaria no se hicieron esperar.

A fines de 1926, Ferrocarriles Nacionales indemnizó a un grupo de trabajadores del departamento de locomotoras, que por lo demás no estaban afiliados a la Confederación Revolucionaria de Obreros Mexicanos (CROM). Esto provocó un movimiento entre los maquinistas que fue disuelto por los agentes rompehuelgas de la CROM. No obstante, el enfrentamiento entre la Confederación de las Sociedades Ferrocarrileras y la CROM continuó hasta desembocar en una huelga general iniciada en las regiones de Veracruz, el Istmo, Tehuantepec, Oaxaca y Puebla, extendiéndose después a casi todo el país. En 1927, Calles crea la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que declaró inexistente la huelga.

Estas dificultades no impidieron la terminación de un proyecto importante durante la administración callista: la construcción del ferrocarril Sudpacífico que unió Nogales, Hermosillo, Guaymas, Mazatlán, Tepic y Guadalajara. Asimismo, se avanzó considerablemente en las obras de la línea que atravesaría los estados de Sonora, Sinaloa y Chihuahua.⁽³¹⁾

El tercer convenio sobre la deuda externa se firmaba el 25 de julio de 1930 entre Montes de Oca y Lamont, siendo entonces presidente Pascual Ortiz Rubio (1930-1932).

El acuerdo nunca llegó a cumplirse por la situación económica por la que atravesaba el país. En estas circunstancias, era difícil que Ferrocarriles Nacionales superara los defectos de la gran depresión, concretamente la disminución del transporte de minerales hacia el norte a causa de la depreciación de la plata. Tampoco era posible restaurar los daños que la rebelión cristera y escobarista habían infligido a las instalaciones ferroviarias, fundamentalmente en los Estados del Centro y del Norte del país.

⁽³¹⁾ RIVERA CASTRO, JOSE, En la presidencia de Plutarco Elías Calles, 1924-1928, 1era Edición, México, Siglo XXI Editores/UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1983. (La clase obrera en la Historia de México, 8.)

Durante el régimen de Emilio Portes Gil (1928-1930), un comité reorganizador de los ferrocarriles, encabezado por Calles, examinó el estado de la empresa que de hecho ya había sido analizado por varios técnicos estadounidenses (Sterret y Stancliffe en 1928; Coverdale, Colpitts, Price y Warehouse en 1929; Mallory y Pringle en 1930).

Considerando el fuerte endeudamiento de Ferrocarriles Nacionales, el comité propuso reducir el personal y los salarios así como fusionar las líneas y suprimir instalaciones innecesarias. En 1932, el personal de la compañía se redujo en un 22.8%, ante las protestas de los trabajadores que argumentaban que la crisis por la que atravesaba la empresa se debía a la mala administración y no a un exceso de personal.⁽³²⁾

El Movimiento por el despido de los 11 mil trabajadores de los Ferrocarriles Nacionales partió de los sindicatos independientes, que a partir de 1927 venían fortaleciéndose frente a la CROM. Al finalizar la década de los veinte, los ferrocarrileros estaban repartidos en tres empresas: Ferrocarriles Nacionales de México (35,900 trabajadores), Ferrocarril del Sudpacífico (4,300 trabajadores), y Ferrocarril Mexicano (3,300 trabajadores). Los empleados de estas compañías estaban afiliados a diversas asociaciones: La Federación Nacional Ferrocarrilera, ligada a la CROM, La Confederación de Transportes y Comunicaciones, que se convertiría en el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana en 1933; La Unión de Conductores y Fogoneros; en fin, la alianza de trabajadores ferroviarios.

Haciendo caso omiso de que el recorte de la nómina había sido una política recomendada por el propio Calles, los sindicatos independientes dirigieron sus protestas contra el director de la empresa, Javier Sánchez Mejorada, que renunció para propiciar una salida a la huelga general. Esta había paralizado el tráfico de carga y de pasajeros sobre todo en los Estados de Jalisco, Sinaloa y Nayarit, mientras Calles reprochaba públicamente a los ferrocarrileros no haber comprendido que la existencia misma de la empresa estaba en peligro a causa de sus demandas.

⁽³²⁾ RIVERA CASTRO, JOSE, En la presidencia de Plutarco Elías Calles, 1924-1928, 1era. Edición, México, Siglo XXI Editores/UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1983. (La clase Obrera en la Historia de México, 8).

En 1933 se formaba, con 47 mil miembros, el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana (STFRM) que unificaría al gremio ferrocarrilero. Como sindicato mayoritario, el STFRM insistió en firmar el contrato colectivo con la empresa, lo que provocó un sangriento enfrentamiento con la policía. Poco después, Lázaro Cárdenas (1934-1940), aceptó las peticiones del sindicato, al tiempo que este se convertía en uno de los bastiones de la administración cardenista.

Por su parte, se fusionaron las líneas del antiguo Panamericano, del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec (Coatzacoalcos a Salina Cruz) y de Veracruz al Istmo en una sola división, llamada del Sureste; por último, las líneas de Puebla y Oaxaca se fusionaron en la de Puebla.

La crisis de los ferrocarriles estuvo vinculada a la importancia que adquirió el transporte por carretera entre 1924 y 1934. En efecto, tomando en consideración las dificultades que representaba el pago de la deuda acumulada desde la época de Limantour, los gastos de reconstrucción de la red ferroviaria (dañada por la revolución de 1910, por la rebelión de De la Huerta, por el conflicto cristero y por la rebelión escobarista), así como los problemas laborales que multiplicaron a partir de los primeros regímenes revolucionarios, resultaba más costoso invertir en una red de caminos que favorecería el desarrollo de la industria automotriz. En esta época, la Ford Motor Company comenzó a ensamblar automóviles en México.⁽³³⁾

Sin embargo, al comenzar los años treinta el ferrocarril seguía siendo la espina dorsal del sistema de transporte en México y contaba con una extensión de 23,345 km de vías. Cárdenas estaba plenamente consciente de la necesidad de mantener y extender la red ferroviaria a fin de completar la integración geográfica del país, y aun antes de la nacionalización tenemos varios indicios de su interés por esta cuestión. El plan sexenal de la administración cardenista daba prioridad a la construcción de un ferrocarril entre Baja California y Sonora. Un acuerdo presidencial fechado en 1936, comisionaba a la secretaria de comunicaciones y obras públicas para proyectar el ferrocarril Mexicali-Puerto Peñasco que conectaría con la

⁽³³⁾ ORTIZ HERNAN, SERGIO, La expropiación ferroviaria del presidente Cardenas, 1era. Edición, Ferrocarriles Nacionales de México, 1987.

línea del Sudpacífico, en ese mismo año se iniciaron las obras del Ferrocarril del Sureste. Por último, dos días después de tomar posesión como Presidente, Cárdenas funda la compañía constructora Líneas Férreas de México, S.A., que quedó encargada de la administración de las líneas del antiguo Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, de Veracruz a Alvarado y de San Juan Evangelista al Juile, así como de la construcción de nuevas líneas entre Mazatlán y Durango, entre Uruapan y un punto del Río Balsas con una extensión hasta el Pacífico; entre Oaxaca y el Pacífico, finalmente, entre Jesús Carranza y Campeche para entroncar con los Ferrocarriles Unidos de Yucatán.

Cuando Cárdenas llegó a la presidencia en 1934, la situación de los Ferrocarriles Nacionales era crítica. Además de que las utilidades de la empresa eran muy inferiores a los gastos que tenía que sufragar, a partir de la gran depresión las inversiones estadounidenses en ferrocarriles habían sido suspendidas. En estas circunstancias, Cárdenas consideró que la única manera de salvar a la empresa de la ruina era que el Estado participara directamente en su administración.⁽³⁴⁾

Tres fueron los argumentos utilizados para justificar las medidas que adoptaría con este propósito.

Primero, el transporte ferroviario era una institución de servicio público, que debía ser manejada de acuerdo a los intereses nacionales.

Segundo, la explotación y la reconstrucción de vías férreas tenía que obedecer a un proyecto global.

Finalmente, la deuda contraída por la empresa a lo largo de varias décadas debería ser saldada, a riesgo de que el equipo ferroviario pasara a manos de los acreedores. Los bienes de los Ferrocarriles Nacionales de México fueron expropiados por causa de utilidad pública el 23 de junio de 1937.

⁽³⁴⁾ ORTIZ HERNAN, SERGIO, *La expropiación ferroviaria del presidente Cardenas*, 1era. Edición, México, Ferrocarriles Nacionales de México, 1987.

1.6 EXPROPIACION Y GUERRA MUNDIAL

A partir del 10 de diciembre de 1937, el departamento Autónomo de Ferrocarriles Nacionales de México administró los bienes expropiados a los accionistas privados.

Estos bienes, por lo demás, se encontraban en estado deplorable. Era esta la primera vez que el Estado intervenía directamente en la gestión del sistema ferroviario: desde la creación de Ferrocarriles Nacionales, en 1908, se había evitado sistemáticamente que el accionista mayoritario, es decir; el poder público, administrara la empresa. El departamento autónomo logro sobrevivir solo hasta el 30 de abril de 1938, fundamentalmente a causa de las constantes pugnas con la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y por el deseo del general Cárdenas de transferir la administración de la empresa a los trabajadores.

En estas circunstancias, el 1 de mayo de 1938 Cárdenas dio lugar a una experiencia de autogestión que se mantuvo vigente hasta el 24 de diciembre de 1940.⁽³⁵⁾ La administración obrera de Ferrocarriles Nacionales de México nació como una corporación pública descentralizada del Gobierno federal y el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros tenía el derecho de nombrar y destituir a los miembros del consejo de administración de la empresa. Con ello, los ferrocarrileros seguían rigiéndose por la Ley Federal del Trabajo y conservaban el contrato colectivo firmado anteriormente. En este contexto, un acontecimiento importante modificó la organización del gremio ferrocarrilero.

⁽³⁵⁾ ORTIZ HERNAN, SERGIO, La expropiación ferroviaria del presidente Cárdenas, 1era. Edición, México, Ferrocarriles Nacionales de México, 1987.

El 17 de julio de 1938, la Federación Nacionalista Ferrocarrilera, originalmente afiliada a la CROM. Se sumo al sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana para formar una sola agrupación que contaba con mas de 70 mil miembros. La administración obrera tuvo que enfrentar serios problemas: la deuda, la obsolescencia del equipo, la inexperiencia administrativa, las campañas de sabotaje, la corrupción interna, la operación de varias líneas deficitarias (el ferrocarril Interoceánico, el ferrocarril Mexicano del Sur, el ferrocarril Oriental); finalmente, la obligación de operar el sistema con un coeficiente de explotación de 85%.

A esto hay que añadir las repercusiones de la devaluación de mayo de 1938, así como el aumento general de los precios en el mercado internacional a partir del estallido de la Segunda Guerra Mundial. Todos estos factores incidieron sobre la seguridad ferroviaria. Durante la administración obrera ocurrieron varios accidentes, entre los que sobresalió el choque de los trenes de Guadalajara y Laredo el 13 de abril de 1939. En la prensa se responsabilizó de la catástrofe a los obreros-administradores. La experiencia de autogestión se desprestigió aun mas.⁽³⁶⁾

Al iniciarse el año de 1940 los ferrocarrileros provocaron con sus demandas salariales graves contradicciones en el seno del sindicato, que era a la vez administrador de la empresa y de representante de los obreros. En vista de la crisis de Ferrocarriles Nacionales, el gobierno no solo se negó a conceder el alza de tarifas necesarias para cubrir los aumentos salariales, sino que comenzó a introducir funcionarios públicos en cargos técnicos y administrativos clave. Estos hechos marcaron el fin de la experiencia cardenista.

El Presidente Manuel Avila Camacho suprimió la administración obrera y creó en su lugar la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México con carácter de corporación pública descentralizada, formalmente en funciones a partir del 31 de diciembre de 1940, heredaba las dificultades técnicas y financieras que prevalecieron durante la administración obrera. Por otra parte, tuvo que enfrentar la súbita urgencia de adquirir locomotoras y

⁽³⁶⁾ ORTIZ HERNAN, SERGIO, La expropiación ferroviaria del Presidente Cardenas, Iera. Edición, México, Ferrocarriles Nacionales de México, 1987.

vagones sin contar con el presupuesto necesario: el equipo que estaba en circulación no alcanzaba para satisfacer las Necesidades de transporte que se habían incrementado tanto por el desarrollo de la economía nacional, como por los efectos de la Segunda Guerra Mundial.

En efecto, durante la guerra México exportó a Estados Unidos grandes cantidades de materias primas provenientes de toda América Latina. Entre 1940 y 1945, los Ferrocarriles Nacionales y el Interoceánico realizaron el 85% del servicio de transporte hacia el norte. Por lo que toca a los Nacionales, en 1930, las 738 locomotoras en servicio transportaron alrededor de 7 millones de toneladas de flete, en tanto que en 1945, un tanto de 756 locomotoras transportaron mas de 12 millones de toneladas.

En el año de 1942, el gobierno estadounidense envió una misión norteamericana de ferrocarriles a México, cuyo propósito fue apoyar al Gobierno Mexicano en el esfuerzo de reconstrucción ferroviaria. Para Estados Unidos era de vital importancia que México contara con un sistema más eficiente, al menos durante los años de la guerra. La misión no realizó obras de infraestructura duraderas: su propósito era poner en servicio las líneas que unían las dos fronteras. En la línea México-Nuevo Laredo se cambiaron rieles y durmientes, se reforzaron algunos puentes y se instalo nuevo balasto.⁽³⁷⁾

Por esos mismos años, el Gobierno Mexicano realizó obras de mayor envergadura: la línea Calzontzin-Apatzingan quedo casi terminada en 1942; asimismo, se avanzo en la construcción de las líneas Sonora-Baja California (inaugurada en abril de 1948) y del Ferrocarril del Sureste (inaugurada en mayo de 1950). Al terminar la Segunda Guerra Mundial, la administración de Avila Camacho reconoció la urgencia de que el Estado impulsara la reconstrucción y la modernización ferroviaria, cuyo equipo rodante e instalaciones estaban seriamente dañadas por falta de mantenimiento y por uso intensivo a que se les había sometido durante la guerra. Hacia 1945, todavía no existía un programa de explotación racional de los ferrocarriles que tenían participación estatal, lo cual era en parte

⁽³⁷⁾ REYNA JOSE LUIS, De Adolfo Ruiz Cortinez a Adolfo López Mateos, 2da, Edicion, México, Siglo XXI Editores/Universidad Nacional Autónoma de México, Intituto de Investigaciones Sociales, 1984.

atribuible a la falta de coherencia entre el trazado de las líneas y las necesidades económicas del país.

Es decir, estas últimas rebasaban con mucho las posibilidades de una red que había sido construida en función de las exportaciones hacia Estados Unidos. En vista de esta situación, a partir de 1944 el poder público comenzó a intervenir más activamente en la administración de los Ferrocarriles Nacionales. Prueba de ello es que, si bien la ley del 30 de diciembre de 1940 daba al Gobierno el derecho de nombrar a cuatro de los siete miembros que integraban el Consejo Directivo, el 11 de marzo de 1944 fue introducida una modificación mediante la cual la empresa estaría dirigida por un gerente general nombrado directamente por el presidente.

Una de las primeras medidas adoptadas para mejorar el estado de la empresa, fue un aumento de tarifas, muchas de las cuales estaban vigentes desde 1925. Por lo que toca a la rehabilitación de la red ferroviaria se pensó en atacar problemas inmediatos más que proyectar la construcción de nuevas líneas.⁽³⁸⁾ Entre estos problemas fueron mencionados el cambio del vapor al diesel, que ya estaba siendo utilizado con éxito en Europa y en Estados Unidos; el ensanchamiento de las vías del Ferrocarril Interoceánico y del Mexicano del Sur; la reparación de los tramos de la red que estaban más dañados (México-Nuevo Laredo, México-Ciudad Juárez, Irapuato-Manzanillo, San Luis-Tampico, Monterrey-Tampico, Durango-Torreón, Saltillo-Piedras Negras); la terminación de varias líneas cuya construcción estaba ya bastante avanzada (el Ferrocarril del Sureste, el Ferrocarril Kansas City, México y Oriente, el de Apatzingan a Zihuatanejo).

Como candidato a la Presidencia, Miguel Alemán comenzó a plantear en 1945 la necesidad de que los ferrocarriles manejados por extranjeros pasaran a manos del Estado. Con ello, no solo se buscaba racionalizar el sistema ferroviario, sino integrar una red nacional de transportes que incluyera ferrocarriles y carreteras. De acuerdo con Alemán, estos dos medios de transporte deberían ser coordinados conjuntamente a fin de no entablar una competencia que obstaculizara el desarrollo económico del país.

⁽³⁸⁾ REYNA JOSE LUIS, De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos, 2da, Edición, México, Siglo XXI Editores/UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1984

1.7 REHABILITACIÓN Y LUCHA OBRERA

Después de la Segunda Guerra Mundial disminuyó el movimiento de fletes, de pasajeros y de empresas, lo cual explica que, al iniciarse la administración alemanista (1946) la deuda de los Ferrocarriles Nacionales de México ascendería a 263 millones de pesos. Pesaban también sobre las finanzas de la empresa los incrementos salariales y los aumentos en los precios de los materiales de importación necesarios para conservar y reparar la red ferroviaria.

En 1946, el ejecutivo federal tuvo que ayudar a la administración de los Ferrocarriles Nacionales de México a pagar los salarios y otorgó subsidios que ascendieron a 32 millones de pesos. El Gobierno se hizo cargo de la deuda flotante de la empresa a partir del 31 de diciembre de 1948. ⁽³⁹⁾

Con el aval del Gobierno Federal, en el año de 1947 la administración obtuvo dos nuevos préstamos extranjeros con un monto de 20 millones de dólares que permitieron iniciar un plan de adiciones y mejoras, conocido como el plan Alemán. En esencia, este planteaba la resolución de algunos de los problemas más urgentes: Organizar las finanzas de la empresa a fin de que llevara una cuenta exacta de sus ingresos y egresos; ensanchar las vías del Ferrocarril Interoceánico, y del de México-Acambaro para superar el déficit anual que arrojaba su operación; reforzar los terraplenes y puentes, renovar los durmientes y remplazar

⁽³⁹⁾ CLARK, MARJORIE RUTH, *La Organización Obrera en México*, 1era. Edición, México, Ediciones Era, 1979.

el balasto en las principales líneas del norte (México-Nuevo Laredo, México-Ciudad Juárez, Saltillo-Piedras Negras, Irapuato-Manzanillo, Monterrey-Matamoros, Monterrey-Tampico, San Luis Potosí-Tampico) y del Sureste (Veracruz-Tierra Blanca, Cordoba-Jesus Carranza, Coatzacoalcos-Salina Cruz, Ixtepec-Suchiata); renovar los rieles en éstas a fin de hacer posible el uso de las maquinas diesel que habian sido adquiridas desde 1946; construir nuevas estaciones en Chihuahua, Jalapa, Guadalajara, Monterrey, y del Valle de México; la instalación de un taller para maquinas diesel en San Luis Potosí, a la mitad del camino entre México y Nuevo Laredo.

El 8 de febrero de 1948, el Presidente Miguel Alemán nombro una comisión especial para analizar la economía interior de la empresa; esta comisión estaba integrada por representantes de las Secretarías de Hacienda y de Comunicaciones, de la administración y del sindicato de trabajadores ferrocarrileros de la república mexicana.

Del alarmante diagnóstico emitido por la comisión se derivó un acuerdo presidencial fechado el 12 de noviembre de 1948, que autorizaba a la administración a modificar las condiciones de trabajo dentro del sistema, fundamentalmente en lo referente al reajuste del personal y al aumento de los salarios. Los trabajadores interpusieron una demanda ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que fallo a favor de la empresa.⁽⁴⁰⁾

Por su parte, el movimiento ferrocarrilero contaba con el apoyo de los trabajadores petroleros, los electricistas, los telefonistas y los azucareros. Los líderes ferrocarrileros habian reafirmado la necesidad de renovar las agrupaciones laborales desde la raíz. Con este fin, habian tratado de ocupar la Secretaria General de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1947, oponiéndose a la corriente continuista.

Cuando este intento fracaso, se formó una organización desidente, la Confederación Unica de Trabajadores (CUT), que en un principio aglutino a casi 100 mil antiguos agremiados de la CTM, entre los que se encontraban ferrocarrileros, mineros y petroleros.

⁽⁴⁰⁾ CLARK, MARJORIE RUTH, *La Organización Obrera en México*, 1era. Edición, México, Ediciones Era, 1979.

El 10 de enero de 1948, estos tres sindicatos firmaron un pacto de solidaridad en el que se comprometían a ayudarse mutuamente y a desarrollar una nueva alternativa en materia de organización sindical. La CUT contaba entonces con cerca de 200 mil miembros, en abierta oposición a la CTM y a la Política del régimen alemanista.

La devaluación de julio de 1948 había venido acompañada de una nueva política monetaria que produjo una espiral inflacionaria, en detrimento del poder de compra de los trabajadores. A diferencia de los cetemistas, los sindicatos afiliados a la CUT no manifestaron su apoyo al presidente. Por su parte, este no esperó a que surgieran las reivindicaciones salariales y aprovechó el dictamen emitido por la comisión especial para implantar una serie de medidas de ajuste.

Estos acontecimientos dieron lugar a una escisión en el gremio ferrocarrilero: una parte de los trabajadores puso en entredicho su adhesión a la CUT. El resultado de la nueva política seguida a partir de 1948 fue el despido de 12 mil ferrocarrileros; la supresión de la doble paga a las horas extras de los trenistas; la desaparición de varios departamentos; la cancelación de los permisos con goce de sueldo, de la asistencia médica y de otros beneficios que habían sido aceptados en el contrato colectivo; finalmente, la creación de 500 plazas de confianza. La gerencia y el sindicato discutieron la aplicación de estas medidas durante casi dos meses. El sindicato cedió casi todo.⁽⁴¹⁾

Además de los conflictos entre los líderes sindicales y los trabajadores ferrocarrileros, la década de los cincuenta se caracterizó por el agravamiento de la situación económica del país. Las devaluaciones sucesivas del peso durante el periodo 1947-1952, no lograron solucionar el problema del déficit de la balanza comercial. Esto repercutió sobre el aumento del costo de la vida y sobre el estancamiento de los salarios. En 1957, un grupo de trabajadores manifestó su inconformidad frente a la política salarial de la empresa basándose en un informe del Secretario de Hacienda a partir del cual era posible demostrar que se había roto el equilibrio económico entre los factores de la producción.

⁽⁴¹⁾ CLARK, MARJORIE RUTH, *La Organización Obrera en México*, 1era. Edición, México, Ediciones Era, 1979.

La lucha por el aumento salarial se generalizó en todo el país y se cristalizó en torno al plan del sureste que proponía un aumento de 350 pesos mensuales para cada trabajador, y contemplaba la realización de una serie de paros escalonados y de un paro total si las demandas salariales no eran atendidas. El primer paro estalló el 26 de junio de 1958. El Presidente Adolfo Ruiz Cortines ofreció un aumento de 215 pesos y la revisión del contrato colectivo en noviembre del mismo año.

A medida que el tráfico ferroviario se normalizaba, el grupo de trabajadores que estuvo a la cabeza de la gran comisión pro-aumento de salarios desconoció a los líderes del STFRM y convocó la VI Convención Nacional Extraordinaria. En ella, se eligió nuevo secretario del comité ejecutivo nacional.

Las autoridades declararon ilegal la elección, de lo cual se derivaron nuevos paros escalonados que volvieron a paralizar el tráfico en toda la república. La huelga general estalló el 28 de marzo de 1959 en los Ferrocarriles Nacionales, el Ferrocarril del Pacífico, el Ferrocarril Mexicano y el Ferrocarril Terminal de Veracruz. Alrededor de 9 mil ferrocarrileros fueron despedidos por esta causa, al tiempo que otros eran aprehendidos y los locales sindicales eran ocupados por el ejército.⁽⁴²⁾

A partir de la década de los sesenta, fue alcanzándose la completa nacionalización del sistema ferroviario. En 1965, el ferrocarril de Nacozari comenzó a ser administrado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y una vez construido el ramal Naco-Agua Prieta, en 1968 la línea Nacozari pasó a manos del Ferrocarril del Pacífico. Este mismo año, los Ferrocarriles Nacionales de México tomaron posesión de la ferrovía Coahuila y Zacatecas; asimismo, se fusionaron el ferrocarril del Sureste y los Unidos de Yucatán en una misma empresa.

En 1970, el Occidental Mexicano fue integrado al sistema de los Nacionales de México, y el Estado adquirió la línea Tijuana-Tecate para incorporarla al Ferrocarril Sonora-Baja California.

⁽⁴²⁾ CLARK, MARJORIE RUTH, *La Organización Obrera en México*, 1era. Edición, México, Ediciones Era, 1979.

A pesar de los esfuerzos realizados al nacionalizar, rehabilitar y modernizar el sistema ferroviario, en las décadas de los sesenta y los setenta, viejos problemas seguían obstaculizando el desarrollo de éste medio de transporte. Los ferrocarriles fueron descuidados paulatinamente, de tal manera que al iniciarse los años ochenta, su estado llegó a un punto que llevo al gobierno del Presidente De la Madrid a tomar la determinación de transformarlos.⁽⁴³⁾

⁽⁴³⁾ CLARK, MARJORIE RUTH, *La Organización Obrera en México*, 1era. Edición, México, Ediciones Era, 1979.

1.8 EVOLUCIÓN TECNOLÓGICA DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS

Las primeras vías que se tendieron en la república tenían riel de bajo calibre (50 a 65 LB/YD), de acuerdo con las técnicas de la época, unido por el sistema clásico de planchuela y clavado al durmiente de madera sin tratar. Al aumentar el tráfico y simultáneamente el peso por eje en la situación de equipo mas pesado, los rieles en las troncales tuvieron que sustituirse por calibres cada vez mayores hasta llegar, en la actualidad, a rieles de 115 LB/YD.

La escasa vida de los durmientes de madera sin tratar originó que se establecieran plantas de tratamiento y se emplearan durmientes creosotados. A finales de la década de los sesenta se comenzó a colocar, en los tramos de mayor circulación, riel soldado para reducir el traquéo en las planchuelas que daña el equipo rodante y reduce la vida de los rieles.⁽¹⁴⁾

Recientemente se comenzó a utilizar el sistema de vía elástica apoyada en durmientes de concreto, con sujeciones que incorporan una placa de neopreno abajo del riel. En la actualidad, en la rehabilitación de vías principales y construcción de nuevas vías se utiliza el sistema de vía elástica y durmientes de concreto. Estos tienen una vida mucho mas prolongada que los durmientes de madera creosotada: se estima que pueden durar en servicio alrededor de 50 años. Se ha procedido, asimismo, a mecanizar los trabajos de rehabilitación de vías mediante el uso de

⁽¹⁴⁾ LOS FERROCARRILES DE MÉXICO. Una vida Social y Económica, 1era. Edición, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987.

En un principio, todas las líneas férreas operaban con locomotoras de vapor, cuyo funcionamiento se fue perfeccionando a través de los años. La locomotora diesel eléctrica desplazó a la locomotora de vapor, las últimas de las cuales se dieron de baja en México en la segunda mitad de los años sesenta de este siglo. En la actualidad se tiene prevista la operación de locomotoras eléctricas.

Las telecomunicaciones son uno de los elementos esenciales de la operación ferroviaria. En un principio, los ferrocarriles contaron con una red telegráfica para la transmisión de las ordenes de trenes. Posteriormente se instaló teléfono selectivo para el despacho de trenes en las principales líneas.

A mediados de los años sesenta, se instaló una moderna red de telecomunicaciones, consistente en un sistema de microondas de Ultra Alta Frecuencia (UHF) que, conjuntamente con un sistema de conmutación, permite proporcionar servicios telefónicos de discado directo entre los principales centros ferroviarios, teléfono selectivo para despacho de trenes, canales de comunicación por manejo de datos, teletipos, y comunicación de radio móvil a través de una red VHF apoyada en la red principal. El sistema VHF permite la comunicación con los trenes en movimiento. Ese sistema de telecomunicaciones se encuentra ya en operación.⁽⁴⁶⁾

Desde fines de los años sesenta se puso en operación en varias terminales, y entre ellas está la terminal del valle de México, un sistema de información en tiempo real, denominado Control Automático de Terminales (CAT).

Consta de una minicomputadora digital y su equipo periférico, contiene una serie de programas que le permiten recibir información de todos los carros que entran en la terminal y, mediante reportes que se envían por radio, registra cambios, tanto de la condición de los carros como de su ubicación, de tal manera que el archivo de la computadora tiene en todo momento una reproducción fiel de las condiciones del patio.

⁽⁴⁶⁾ LOS FERROCARRILES DE MÉXICO, Una vida Social y Económica, 1era. Edición, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1987.

2.1 CONCEPTO

Conjunto de Ferrocarriles que con sus Estaciones, Talleres, Maquinaria, Locomotoras, Bagonés, Líneas Férreas, Etc., en si todo Bien Mueble e Inmueble que constituyen una sola propiedad.⁽⁴⁶⁾

2.2 DEFINICION

Ferrocarriles Nacionales de México es un organismo Público Descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propios.

Su domicilio será la Ciudad de México, pero podrá establecer agencias o sucursales en otros lugares de la República Mexicana y del Extranjero.

El patrimonio de los Ferrocarriles Nacionales de México, se integra con los Bienes y Derechos que le pertenezcan, así como las líneas férreas y bienes Muebles e Inmuebles que le aportare el Gobierno Federal y los que por cualquier título adquiriera.⁽⁴⁷⁾

⁽⁴⁷⁾ FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO, Plan de Largo Plazo para los Ferrocarriles, México, 1989-1994.

CAPITULO II

ESTUDIO DOCTRINAL DE LA FIGURA DE LOS FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO

2.1 Concepto.

2.2 Definición

2.3 Objeto.

2.4 Función.

2.3 OBJETO

La administración y operación de los Ferrocarriles Mexicanos, se basa en regular la construcción, conservación y mantenimiento de las vías férreas que sean vías generales de comunicación ferroviaria, el servicio público de transporte ferroviario que en ellas opera y los servicios auxiliares.

La Administración de Ferrocarriles Nacionales de México está a cargo de:

- a) El Consejo de Administración
- b) El Director General.

A) El Consejo de Administración está integrado por once miembros y tendrá los asesores técnicos que se designen. Los miembros del Consejo serán:

Los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes.

B) El Director General será designado por el Presidente de la República.⁽⁴⁸⁾

⁽⁴⁸⁾ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, Tomo CCCLXXXVIII, N°. 9, Pag. 46, Sección 2, Secretaría De Comunicaciones y Transportes.

2.4 FUNCION

El transporte es un servicio intermedio, no es un fin en sí mismo; su función es el cambio de ubicación de personas y mercancías, radica en el transporte masivo, y a bajo costo, de bienes necesarios para el funcionamiento de la economía, así como el traslado de personas que exige la sociedad contemporánea.

Pero la importancia de los ferrocarriles no solamente se basa en el movimiento de mercancías y pasajeros, sino en que siempre han contribuido, a estructurar de un modo decisivo los procesos de expansión industrial, urbanización y ubicación de las actividades económicas, lo que a su vez ha influido significativamente en la creación de necesidades de mejoramiento y ampliación de la capacidad de las vías férreas y equipos ferroviarios.

La importancia económica del ferrocarril también radica en el hecho de que para cumplir con sus funciones, requiere del manejo de gran número de trabajadores, con la consecuente relevancia en derrama de salarios, así como significativa influencia política y social al ser fuente generadora de múltiples empleos.⁽⁴⁹⁾

⁽⁴⁹⁾ FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, Plan de largo plazo para los Ferrocarriles, México, 1989-1994.

CAPITULO III

ESTUDIO JURIDICO DE LA FIGURA DE LOS FERROCARRILES

- 3.1 Artículo 25 Constitucional.
 - 3.1.1 Comentario al articulo.

- 3.2 Artículo 28 Constitucional.
 - 3.2.1 Comentario al articulo.

- 3.3 Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.
 - 3.3.1 Presentación.
 - 3.3.2 Exposición de Motivos.
 - 3.3.3 Contenido.
 - 3.3.4 Disposiciones generales.

- 3.4 Reglamento del Servicio Ferroviario.
 - 3.4.1 Objeto.
 - 3.4.2 Índice General.
 - 3.4.3 Fecha de Publicación.

- 3.5 Contrato Colectivo de Trabajo.
 - 3.5.1 Personalidad.
 - 3.5.2 Clasificación.
 - 3.5.3 Fecha de Publicación.

- 3.6 Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México.

3.1 ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regularización y fomento de las actividades que demande interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.⁽³⁰⁾

⁽³⁰⁾ H. CAMARA DE DIPUTADOS, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones Tomo IV, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1994.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y su medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución. ⁽⁵¹⁾

3.1.1 COMENTARIO AL ARTICULO

Rectoría económica del Estado y economía mixta.

La inclusión explícita del concepto de la rectoría económica del Estado obedece a la tradición constitucional mexicana de atribuir al Estado la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional. Los textos originales de los artículos 27, 28 y 123 implicaban ya esta posición; otros artículos, particularmente el artículo 131, después de la reforma de 1951, es también un importante precepto que refleja este principio. El concepto de rectoría económica del Estado ha servido de guía a la activa intervención del Estado en el desarrollo económico de México a partir de 1917. A partir de la Revolución Mexicana, se atribuyó expresamente al Estado la facultad de propiciar e impulsar el desarrollo nacional como medio indispensable para integrar a la nación y para darle el marco dentro del cual se cumplieran los valores políticos que señalan nuestras leyes fundamentales.

⁽⁵¹⁾ H. CAMARA DE DIPUTADOS, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones Tomo IV, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1994.

Por otra parte, es conveniente señalar que, a partir de la Constitución de 1917, ha sido una tendencia clara y definida en el constitucionalismo contemporáneo establecer en la Ley Fundamental las bases del régimen económico en cada nación. A esta tendencia se le ha denominado el constitucionalismo social, a tal grado, que algunos juristas empiezan a hablar de la constitución económica como aquella parte del texto constitucional que, en capítulo especial o en preceptos determinados, estatuyen las normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica.

De ahí mismo ha surgido el concepto de Estado Social de Derecho como una elaboración o derivación de la idea del Estado liberal del Derecho. Hermann Heller, desde 1929, frente a la crisis de la democracia en su versión liberal así como a las amenazas del totalitarismo y de la inestabilidad económica reclamaba dar al Estado de derecho un contenido económico y social.⁽⁸²⁾

Durante el siglo XX los Estados han ido ampliando progresivamente sus responsabilidades en el campo de la política económica y social o como también es posible afirmar, en las políticas generales del desarrollo. Trátese de Estados francamente socialistas, como fue el caso extremo de los países comunistas, o bien de las democracias industriales de Occidente, todos los gobiernos se han visto obligados a atender la demanda social para actuar en tal forma que se regule o impulse el proceso económico y se atiendan los aspectos sociales derivados del mismo.

Aun en la época actual de revisión y cambio en el campo de la actividad económica del Estado, cuando existe una tendencia a limitar su intervención en este campo, se tiene que reconocer que hay responsabilidades indeclinables para la organización política de la sociedad: el cuidado de los equilibrios macroeconómicos, indispensables para propiciar el crecimiento sostenido y el equilibrio de la economía, así como el impulso y la orientación del desarrollo a mediano y largo plazos, la justa distribución del ingreso, que no es posible obtener exclusivamente a través de los mecanismos de mercado, las grandes obras de infraestructura, el arbitraje

⁽⁸²⁾ HECTOR FIX ZAMUDIO, "El Estado social de Derecho y la Constitución mexicana", en Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta, México, Porrúa, 1985.

De los conflictos sociales, el ahora llamado desarrollo sustentable que atiende con mayor énfasis el medio ambiente y el cuidado de los recursos naturales y, en forma creciente, la ineludible responsabilidad de los gobiernos de conducir las relaciones económicas internacionales en beneficio del interés de cada país.

Por ello se ha dicho que, en los tiempos que recorren, la política del Estado es, cada día mas, política, económica y social.

El artículo 25 de la Constitución mexicana vigente es, junto con los artículos 26, 27 y 28, el corazón de las normas constitucionales en materia económica.⁽⁵³⁾

Existen, desde luego, otros principios que configuran el régimen económico, como son el propio artículo 3º que contiene una definición de democracia integral;
El artículo 5º, en lo que se refiere a la libertad de trabajo;

El artículo 31, que habla de las bases constitucionales del régimen impositivo;

El artículo 73 que otorga al Congreso de la Unión diversas facultades de contenido económico;

El artículo 74 que atribuye a la Cámara de Diputados facultades exclusivas en materia de finanzas públicas;

El artículo 89 que establece facultades importantes del Presidente de la República en esta materia;

El artículo 115 que regula el Municipio y su régimen económico;

El artículo 117 que establece prohibiciones para los estados en materias económicas que se reservan a la Federación y prohíbe a aquellos actos que puedan interferir en la unidad económica nacional;

El artículo 118 que prohíbe a los Estados establecer ciertos tipo de derechos en los puertos e imponer contribuciones y derechos sobre importaciones e exportaciones;

El artículo 123 establece las bases de las relaciones entre capital y trabajo;

El artículo 131 que otorga facultades amplias a la Federación en materia de intervención en la economía.

(53) Véase el artículo 25 de la Constitución mexicana vigente, el artículo 26, el artículo 27 y el artículo 28 de la Constitución mexicana vigente, el artículo 25 de la Constitución mexicana vigente, el artículo 26, el artículo 27 y el artículo 28 de la Constitución mexicana vigente.

El artículo 25 establece el concepto de rectoría económica del Estado. Este concepto se define como la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. Así como la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

El concepto de rectoría equivale a la función misma de gobernar. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra rectoría deriva del vocablo rector y significa "el que dirige o gobierna; persona a cuyo cargo está el gobierno y mando de una comunidad, hospital o colegio". El término rectoría está relacionado con el verbo regir, que se define por el citado diccionario como "dirigir, gobernar o mandar. Guiar, llevar o conducir una cosa".

De esta manera, no puede pretender atribuirse al concepto de rectoría la extensión de gestión directa de los fenómenos económicos, ya sea en forma de titularidad de propiedad y, ni siquiera, titularidad de la gestión o administración en los procesos económicos. Debe de quedar muy clara que el concepto de rectoría se usa en el texto constitucional como sinónimo de gobierno, de conducción.⁽⁵⁴⁾

El propio artículo 25 de la Constitución Federal señala que la rectoría del desarrollo nacional debe garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento, el crecimiento económico y el 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 esta Constitución.

En este primer párrafo del artículo 25 se fijan los fines y las limitaciones del concepto de rectoría del desarrollo nacional que atribuye al Estado. Se establece que el desarrollo debe ser integral, esto es que debe atender los diversos aspectos del mismo, tanto los meramente económicos, como los sociales, los culturales y los políticos, debiéndose atender este principio en conexión

(54) HECTOR FIX ZAMUDIO, "El Estado de Derecho y la Constitución mexicana", en Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta, México, 1985.

Con el artículo 3° de la Constitución que define a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. El carácter integral del desarrollo debe también entenderse, tal como lo señala Eduardo Andrade en el sentido de que abarque en conjunto a la población y a toda la extensión del territorio nacional, así como a las diferentes ramas de actividad.⁽⁵⁵⁾

Hay en el concepto de integridad la orientación de propiciar, de manera equilibrada, que los beneficios del desarrollo abarquen a los diversos grupos y regiones del país y que se eviten fenómenos de privilegio o beneficio indebido para algún grupo o área específica de la nación.

La rectoría del desarrollo nacional debe también fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza y debe permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. Este mandato del artículo 25 reitera el principio de la soberanía nacional y el régimen democrático, estableciendo la liga indispensable entre el fenómeno del desarrollo y nuestro régimen político. El precepto orienta esta importante facultad del Estado de rectoría del desarrollo nacional atendiendo a los valores políticos sobre los que se funda nuestra Constitución: soberanía de la nación, en su aspecto interno y externo, régimen democrático, justicia social y libertades garantizadas por la Constitución.

De esta manera la rectoría del desarrollo no queda limitada a un mero ejercicio técnico de la política económica y social, sino queda encuadrada como una tarea fundamentalmente política que debe servir los valores que consigna y reconoce la Constitución General de la República. En consecuencia, la rectoría del desarrollo nacional tiene que ejercerse dentro del marco de nuestro régimen de derecho y debe respetar los valores que este consigna.

⁽⁵⁵⁾ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1992, (Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos.).

No es la rectoría del desarrollo nacional una facultad que pueda ejercerse al arbitrio de los responsables; está enmarcada dentro de la Constitución y las leyes y debe respetar los derechos individuales y sociales que consagra la constitución.

El propio artículo 25 establece las diversas actividades que debe realizar el Estado como rector del desarrollo. Estas, según el párrafo segundo del mencionado precepto, consisten en planear, conducir, coordinar y orientar las actividad económica nacional y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Las atribuciones que se derivan de esta definición nos ratifican la cercanía del concepto de rectoría con la idea de gobierno. Desde este precepto se atribuye al Estado la facultad de la planeación y, al mismo tiempo, se le atribuye al Estado la facultad de conducción, coordinación y orientación de la actividad económica. No menos importante es la facultad de regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general.⁽⁵⁶⁾

También es importante subrayar que estas facultades deben ser ejercidas con respeto a las libertades que otorga la Constitución.

De esta manera se excluye cualquier tipo de ejercicio autoritario y mucho menos totalitario de la rectoría del desarrollo nacional. Lógicamente, estas facultades deben ejercerse de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente que, desde luego, debe respetar los derechos individuales y sociales que otorga la Constitución.

El propio artículo 25 establece importantes principios y reglas respecto al sistema de economía mixta que postula la Constitución mexicana. Señala el párrafo tercero de dicho artículo que "al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de

⁽⁵⁶⁾ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1992, (Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos.).

actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación". A lo largo del tiempo de vigencia de la Constitución de 1917 fueron configurándose los conceptos de sector público, sector privado y sector social. Ello, con base en los mismos preceptos de la constitución que establecería, desde sus orígenes, la propiedad pública, la propiedad privada y la propiedad social y congruente con el régimen de libertades y de economía de mercado que estableció la propia Constitución.

Es pertinente hacer notar que el tercer párrafo del artículo 25 señala como obligación de los tres sectores, concurrir con responsabilidad social. Esta obligación vale, en consecuencia, para los tres sectores.

El párrafo cuarto del precepto en comentario, establece que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el artículo 28, párrafo IV de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.⁽⁵⁷⁾

Las áreas estratégicas definidas en este precepto son la acuñación de moneda y billetes, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, niveles radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y ferrocarriles.

La enumeración anterior esta protegida por la rigidez constitucional, esto es que solo puede ser modificada por un proceso de reforma constitucional. Sin embargo, el artículo 28 permite que se agreguen al concepto de áreas estratégicas las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 25,27 y 28 de la constitución, solo el gobierno federal, directamente o a través de organismos dependientes de él, pueden tener la propiedad y el control de las áreas estratégicas así definidas.

⁽⁵⁷⁾ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1992, (Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos.).

Por ello, la estructura administrativa más adecuada para asegurar la propiedad y el control exclusivos de las áreas estratégicas es el organismo descentralizado.

Lo anterior no implica que el gobierno y sus organismos vean limitada sus facultades para contratar todo tipo de bienes y servicios con particulares para el buen desempeño de sus actividades. El referido artículo 25 establece que el sector público podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

No da la Constitución una definición de áreas prioritarias. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales considera como tales, las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución particularmente, las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

El carácter prioritario de una área es eminentemente relativo: depende de las circunstancias de cada etapa del proceso de desarrollo. Su definición corresponde a las autoridades competentes federales o locales de sus planes y programas de desarrollo. Área prioritaria es, como su nombre lo indica, aquella que tiene importancia destacada para la estrategia de desarrollo vigente. Es variable en el tiempo para los niveles federal y local y relativa en el espacio tratándose de las entidades federativas.⁽⁵⁸⁾

No es indispensable que el sector público participe en todas las áreas prioritarias del desarrollo. En principio, su participación es opcional y es posible que dichas áreas sean atendidas solo por sector privado o el social, en cuyo caso será la regularización legal correspondiente la que establezca las modalidades de gestión de dichas áreas prioritarias en atención al interés general.

El artículo 25 señala en su párrafo VI que, "bajo criterios de equidad social y productividad se apoyara e impulsara a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el

⁽⁵⁸⁾ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1992, (Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos.).

Interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente". Esta importante orientación ratifica en forma destacada, el principio mixto de nuestra economía, ya que excluye que las unidades económicas puedan ser gestionadas exclusivamente por el Estado; al contrario, se da mandato para que se apoye e impulse a las empresas de los sectores social y privado de la economía, señalando, al mismo tiempo, los requisitos de este apoyo e impulso como son las modalidades que dicte el interés público, el uso, en beneficio general de los recursos productivos y el cuidado de su conservación y el medio ambiente, lo que ahora se conoce como los principios del desarrollo sustentable.

Específicamente, los dos últimos párrafos del artículo 25 establecen que la ley fijara los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social y el aliento y protección de la actividad económica que realicen los particulares proveyendo las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece la Constitución.⁽⁵⁹⁾

Estos preceptos impiden que el Estado tenga una actitud pasiva o neutra frente a los procesos del desarrollo. Como responsable que es de la organización política, económica, y social del país, debe actuar en forma que induzca comportamientos idóneos de parte de los agentes particulares para cumplir los propósitos del interés nacional.

Finalmente, conviene señalar que la rectoría económica del Estado, tal como se define en el artículo 25 no es una facultad exclusiva de un solo poder en nuestro sistema constitucional. A nivel general, dentro del campo de sus respectivas atribuciones, los tres poderes; el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial coparticipan en esta importante atribución de la rectoría del desarrollo nacional. Asimismo los gobiernos locales y municipales, en el ámbito de su competencia tienen esta misma responsabilidad de rectoría del desarrollo nacional.

⁽⁵⁹⁾ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1992, (Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos.).

La palabra Estado debe de entenderse aquí en su sentido amplio que incluye, por tanto, los tres poderes a nivel federal y local y en la esfera de su competencia, al Municipio. Se ejerce la rectoría del desarrollo nacional al legislar, ejecutar o administrar y juzgar.

Otra acotación importante en este comentario al artículo 25 es que las bases constitucionales de la rectoría del desarrollo nacional y del sistema de economía mixta no establece un marco rígido y permanente para el futuro. El desenvolvimiento de estos conceptos queda a la competencia de las leyes secundarias de la Constitución Federal y, desde luego, a las constituciones y legislación de los estados.

Lo que él artículo 25 contiene es un marco de tipo general y fundamental, pero este debe de ser desarrollado en normas jurídicas ulteriores que, como es natural, deben desarrollarse conforme a las circunstancias así lo exijan, tanto de carácter temporal como de carácter especial.

El alcance del principio de la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y la composición y características del sistema de economía mixta son materias abiertas a la evolución del tiempo y de las circunstancias y a las prioridades que vayan surgiendo en el devenir histórico de la nación.⁽⁶⁰⁾

⁽⁶⁰⁾ DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL, "El régimen constitucional de la economía mexicana", en Estudios jurídicos en torno a la constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario, México, UNAM, 1992. La Constitución mexicana: rectoría del estado y economía mixta, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, 1985.

3.2 ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las practicas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a titulo de protección a la industria.

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, que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre si 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 publico en general o de alguna clase social.⁽⁶¹⁾

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas

⁽⁶¹⁾ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1992

provoquen insuficiencia en el abasto así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciara su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con los organismos y empresas que se requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por si o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.⁽⁶²⁾

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a acabo dicha regulación y proveer a su observancia.

La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión

⁽⁶²⁾ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1992, (Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos.).

permanente, en su caso; desempeñaría su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; solo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en la presentación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de inicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y 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 o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo 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.⁽⁶³⁾

Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la presentación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan.

⁽⁶³⁾ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1992, (Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos.).

Las leyes fijaran las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitaren fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y solo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. El Estado vigilara su aplicación y evaluara los resultados de esta.

3.2.1 COMENTARIO AL ARTICULO

Cobertura del Artículo

Este precepto, junto con los artículos 25, 26, 27, 131 y 134 del Pacto Federal, integran lo que en la doctrina se conoce como el "capítulo económico" de la Constitución, condición que asumió de manera definitiva a partir de la reforma integral de 1983 y que se confirmó con la reforma de 1993.⁽⁶⁴⁾

En la versión actual del artículo 28 constitucional se pueden distinguir dos partes fundamentales:

La primera parte contiene una prohibición general respecto de la existencia de monopolios, prácticas monopolísticas, estancos, exenciones de impuestos y aquellas (prohibiciones) que establezcan a título de protección a la industria. Estas prohibiciones, sin embargo, no son absolutas, ya que en el propio texto constitucional se incorporan tres importantes grupos de excepciones que por mandato del constituyente no se consideran monopolios, a pesar de que se trata de actividades que desde un punto de vista económico pudieran considerarse con tal carácter.

Estas excepciones reflejan el verdadero sentido de equilibrio que el constituyente busco al redactar este precepto.

⁽⁶⁴⁾ DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33.

Los tres grupos de excepciones son los siguientes:
Las funciones que ejerza el Estado de manera exclusiva en las actividades económicas que el propio precepto califica "áreas estratégicas" y que por ahora son las siguientes: correos; telégrafos; radiotelegrafía y comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y ferrocarriles. Tampoco constituyen monopolio, las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes.

Para asegurar el eficaz manejo de las "áreas estratégicas" mencionadas expresamente por la Constitución, así como la adecuada participación del Estado en las actividades de carácter prioritario en las que de acuerdo con las leyes participe por sí o con los sectores social y privado, establecidos por él artículo 25 de la propia Constitución, se prevé la asistencia de los organismos y empresas que el Estado requiera y cuya creación se deja a cargo del Congreso de la Unión mediante la expedición de leyes correspondientes, excepto tratándose del banco central, cuya existencia y funciones están previstas en la propia Constitución y serán analizadas posteriormente.⁽⁶⁵⁾

Las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores 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 o que sean artículos de primera necesidad.

Los privilegios que por tiempo determinado se concedan a autores y artistas para la producción de sus obras y los que se otorguen a inventores y perfeccionadores de mejoras, para el uso exclusivo de sus inventos, constituyendo así lo que en el sistema jurídico mexicano se conoce como propiedad intelectual.

La segunda parte de este precepto esta orientada a apoyar el mandato constitucional contenido en los artículos que

⁽⁶⁵⁾ DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33.

hemos identificado como integrantes del capítulo económico, expresando en la determinación de que el Estado se desempeñe como rector del desarrollo económico nacional e intervenga en la regulación del fenómeno económico buscando la protección del interés social y de los consumidores en general. Se ratifica así la definición constitucional de que la economía mexicana se sustenta en los principios del liberalismo económico con un importante énfasis en la protección del interés social.

Para hacer realidad este mandato, el propio texto constitucional faculta al Estado para que, de acuerdo con las leyes que expida el Congreso, intervenga en las siguientes materias;

El Estado podrá, atendiendo al interés general, 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.⁽⁶⁶⁾

El Congreso de la Unión deberá, mediante la expedición de las leyes correspondientes, ejercer la importante función de fijar las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitando fenómenos de concentración que contraríen al interés público.

Corresponde también al Congreso fijar las bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular e imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto o el alza de los precios.

Se prevé la existencia de leyes que protejan a los consumidores y propicien su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

⁽⁶⁶⁾ DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33.

También se faculta al Congreso para que adicione actividades económicas al catálogo de "áreas estratégicas", cuya atención exclusiva le correspondería, en su caso al Estado.

Se autoriza al Congreso a otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. El Estado, por su parte, queda obligado a vigilar su aplicación y a evaluar los resultados de la misma.

Contenido teleológico

Es en el segundo párrafo del artículo 28 constitucional donde se contienen, en nuestra opinión, los aspectos teleológicos que tuvo en mente el Constituyente al redactar este precepto. Así se encomienda a la ley (Congreso) castigar severamente y a las autoridades perseguir con eficacia, las siguientes conductas:

1. Toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto el alza de los precios;
2. Todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y
3. 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.

Es notable y merece mencionarse con énfasis, el mandato en la constitución de castigar "severamente" y "perseguir con eficacia" que se contiene en la primera parte del segundo párrafo del precepto que venimos analizando.⁽⁶⁷⁾ En ninguna otra parte de la Constitución se utiliza el término "severamente" que sin duda no tiene otro objetivo que llamar la atención del legislador ordinario en el sentido de que las conductas descritas en el propio segundo

⁽⁶⁷⁾ DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33.

párrafo del artículo 28 constitucional fueron consideradas por el Constituyente como graves y requieren para su erradicación o corrección disposiciones legales que enfrenten con rigorismo y sin indulgencia (atendiendo a la definición literal del término). En ningún otro caso el Constituyente se muestra tan preocupado en orientar al legislador ordinario acerca de la magnitud que debe darle a la ley punitiva. Esta actitud nos demuestra sin duda la importancia que para el constituyente tuvo, en su momento, disponer lo necesario para evitar las conductas descritas en el precepto que venimos analizando.⁽⁶⁰⁾

Evolución histórica del artículo 28 a partir de 1917

Texto original del artículo 28 constitucional

Al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1917, el texto del artículo 28 decía:

Artículo 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 los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras y a los que, para 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 tengan 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 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

⁽⁶⁰⁾ DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33

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 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 produzca, 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 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.

Reformas y adiciones

Primera reforma (adición)

En el Diario oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982, se publicó un decreto por el que se adicionó un quinto párrafo al artículo 28 constitucional. El párrafo adicionado fue el siguiente:

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional.⁽⁶⁹⁾

El servicio público de banca y de crédito no será objeto de concesión a particulares.

Esta adición, cuyo objetivo fue legitimar la nacionalización de la banca privada decretada por el

⁽⁶⁹⁾ DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33.

entonces Presidente de la República licenciado José López Portillo, tuvo una existencia efímera, ya que fue derogada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de junio de 1990, iniciándose a partir de entonces un paulatino programa de privatización de los servicios bancarios, que actualmente ha culminado con la privatización de la mayoría de las instituciones bancarias que operan en el país.

Segunda reforma (adiciones y reformas)

Mediante decreto publicado en el Diario de la Federación el 3 de febrero de 1983, el artículo 28 constitucional sufrió una revisión sustancial que se concretó en la adición, algunos párrafos y la modificación de otros, quedando en los términos en que actualmente lo conocemos, excepto por el párrafo quinto que como hemos señalado fue derogado en 1990 y los actuales párrafos sexto y séptimo del texto vigente que fueron adicionados con la reforma de 1993.⁽⁷⁰⁾

Las principales adiciones que el artículo 28 constitucional sufrió en virtud de la reforma de 1983 fueron las siguientes:

1. Se redactó en términos precisos el primer párrafo, conservándose la prohibición de los monopolios, los estancos y las exenciones de impuestos, agregándose la prevención: "en los términos y condiciones que fijen las leyes". Se conservó el mismo tratamiento para las prohibiciones a título de protección a la industria. Las excepciones a esta prohibición general se reubicaron en el párrafo cuarto y se estableció que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas.
2. Se definieron principalmente las áreas de la economía calificadas por la Constitución como estratégicas cuya ubicación se encomienda en forma exclusiva del Estado. Las nuevas áreas estratégicas incorporadas al artículo 28 a partir de esta reforma son: comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear;

⁽⁷⁰⁾ DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33.

electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

3. El párrafo segundo se conservó en sus términos originales.
4. El párrafo tercero se fusionó con el cuarto y ambos conservaron la redacción del texto original, convirtiéndose en el párrafo sexto de 1983 y octavo del texto vigente.
5. Se adicionaron los actuales párrafos tercero, sobre fijación de precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular; el párrafo quinto, sobre la existencia de organismos y empresas que el Estado requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario; los párrafos octavo y noveno (décimo y onceavo del texto vigente), sobre la concesión de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación y el párrafo décimo (duodécimo del texto vigente), sobre el otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias.⁽⁷¹⁾

Tercera reforma (versión actual)

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1993, se incorporaron dos párrafos al artículo 28 constitucional a los que correspondió el lugar de los párrafos cuarto y quinto, corriéndose la numeración de los párrafos sexto en adelante que pasaron a ser los párrafos octavo a duodécimo de la versión actual.

El objetivo fundamental de la reforma que comentamos, fue elevar a rango constitucional un antiguo proyecto que por razones de orden político no había prosperado, en razón de que implicaba una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo federal al banco central. Elevar a rango Constitucional la existencia de un banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, cuyo objetivo prioritario es el de procurar la estabilidad del

⁽⁷¹⁾ DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33.

poder adquisitivo de la moneda nacional, significó un importante paso adelante en el camino de la reforma y modernización del Estado mexicano.

El texto de los párrafos sexto y séptimo que con esta reforma se adicionaron al artículo 28 es el siguiente:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñaran a su cargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; solo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.⁽⁷²⁾

Para comprender mejor los objetivos finales de esta reforma, conviene conocer algunas de las ideas más sobresalientes contenidas en la iniciativa que el Ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados, en la que se inició el proceso legislativo previsto en el artículo 135 del pacto Federal.

(72) DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33.

Se afirma en la iniciativa lo siguiente:

La existencia de un banco central con mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de los precios, permite contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este sentido, el banco central podrá actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. Pero también podría actuar como contrapeso de los particulares, cuando estos consideren emprender acciones conducentes al aumento de los precios o de los costos, con expectativa de que las autoridades llevarán a cabo una expansión monetaria suficiente para acomodar tal aumento.

Elemento esencial de la autonomía de un banco central es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito, definido en el sentido más amplio. Por ello es necesario establecer en nuestra Constitución Política que ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir valores.⁽⁷³⁾

De otra manera, la consecución de la estabilidad de precios, criterio rector para la actuación del banco central, se pondría en grave riesgo.

La iniciativa establece que el banco contará con las facultades de autoridad que se requieran para el ejercicio de sus funciones. Sobre el particular, conviene destacar que hoy en día la política monetaria, lo mismo en México que en los llamados países industrializados y en otras naciones, se ejecuta fundamentalmente a través de operaciones de mercado. Sin embargo, la expedición de normas es necesaria para la mejor organización de los mercados y para la superación o disminución de sus deficiencias. Evidentemente, para asegurar la eficacia de tales normas, el banco autónomo debe estar en posibilidad de constatar su observancia y de sancionar su incumplimiento.

Factor determinante de la efectiva autonomía del banco central es el procedimiento para nombrar y, en su caso,

⁽⁷³⁾ DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33.

remover a las personas a cuyo cargo este su conducción. Al efecto, la iniciativa propone que esas personas sean Designadas por el Presidente de la República con la aprobación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Asimismo, como una significativa salvaguarda de la autonomía de la institución, se señala que tales personas no podrán ser removidas sino por la comisión de faltas graves.

No cabe duda de la importancia que tuvo esta reforma al artículo 28 constitucional, otorgándole al Banco de México su autonomía y la responsabilidad prioritaria de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Esta sola reforma provoca la revisión y adecuación de un importante número de leyes de contenido financiero entre las que destacan las siguientes: la Ley Orgánica del Banco de México; la Ley de Instituciones de Crédito; la Ley para regular las Agrupaciones Financieras; la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de crédito; la Ley de Sociedades de Inversión; la Ley del Mercado de Valores; la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y Fianzas.

Por otra parte, es evidente que se avanza a nivel constitucional, en la creación de organismos públicos a los que se les otorga autonomía para el ejercicio de sus funciones y en su administración, adecuándose sin duda el concepto clásico de la teoría de la división de funciones del Estado. Otros ejemplos sobre la existencia de este tipo de organismos los encontramos en la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral. Parecería que cuando el Estado considera que por la importancia de una actividad de carácter técnico es necesario preservarla de influencias políticas, el camino adecuado es la creación de organismos autónomos como los que se han mencionado. Solo el tiempo y el conocimiento de la actuación de estos organismos nos permitirá concluir sobre la efectividad o pertinencia del camino seguido por el Constituyente Permanente.⁽⁷⁴⁾

Finalmente, para concluir con el análisis de esta última reforma al artículo 28 constitucional y con el objeto de contar con mejores elementos para comprender su importancia, conviene considerar algunos de los preceptos de la Ley del

⁽⁷⁴⁾ DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33.

banco de México, que es reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo de dicho precepto y que, como lo mencionamos en el Capítulo III de este trabajo, forma parte del concepto de "lo constitucional" en relación con la existencia, actuación y competencia del banco central. La ley reglamentaria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1993 y de ella hemos extraído los siguientes preceptos:

Artículo 1°. El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2°. El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago,.

Artículo 3°. El banco desempeñara las funciones siguientes:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.⁽⁷⁵⁾

⁽⁷⁵⁾ DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33.

En conclusión y en congruencia con el ordenamiento constitucional, adecuadamente interpretado por el legislador ordinario, podemos afirmar que el banco de México es una persona de derecho público, con carácter autónomo y cuya finalidad primordial es proveer a la economía del país de moneda nacional, procurando prioritariamente la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

Análisis del artículo 28 constitucional a la luz de la legislación reglamentaria

Para analizar ambas disposiciones reglamentarias, iniciaremos recordando algunos párrafos relevantes de las respectivas exposiciones de motivos contenidos en las iniciativas de la ley correspondientes. Cabe aclarar, que en el caso de la ley de 1934 no existió lo que propiamente conocemos como iniciativa de la ley, porque fue expedida en un uso de facultades extraordinarias para legislar concedidas al Ejecutivo federal. En ambos documentos, sin embargo, se expresan los motivos profundos, teológicos, que se tuvieron en consideración al elaborarse las respectivas leyes reglamentarias del artículo 28 constitucional. Conozcamos esos motivos:

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de 1934 se expresa: La orientación general de la nueva ley aparece francamente inspirada en la tendencia a evitar y suprimir todas aquellas situaciones económicas que redundan en perjuicio del público, siguiendo así el concepto más genérico que puede encontrarse en el artículo 28 de la Constitución, pues si bien es cierto que este texto en sus orígenes históricos es de raigambre liberal, ya en 1917, al introducirse las modificaciones que en él figuran, o sea todos los preceptos del segundo párrafo de dicho artículo, predominó el criterio de la protección de los intereses sociales, preferentemente a los intereses particulares.⁽⁷⁶⁾

Fijado así el espíritu y finalidad social que persigue el texto que se reglamenta, la caracterización de los monopolios, de los privilegios, de las prohibiciones a título de protección a la industria, de la exención de

⁽⁷⁶⁾ DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33.

impuestos y de los demás actos que deben prevenirse y reprimirse en los términos del precepto constitucional. Necesariamente tenían que hacer sobre la base de evitar perjuicios al público en general o grupos importantes de la colectividad.

Por su parte, el legislador de la Ley Federal de Competencia Económica expresa en su exposición de motivos lo siguiente:

La idea que subyace en la iniciativa que someto a su consideración, reconoce que el funcionamiento de los mercados por si mismos no siempre produce los mejores resultados, así como que es necesario desarrollar instrumentos de rectoría de la actividad económica mas precisos, que permitan resolver los problemas en su origen, y que eviten el acaparamiento, el desabasto y otras distorsiones que generalmente se derivan de los controles directos. Por eso es de gran importancia ampliar la gama de instrumentos con los cuales el Estado puede incidir en el funcionamiento de los demás mercados, mediante acciones que directamente reduzcan los costos, que eviten el abuso del poder monopólico, que eliminen barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores, que prevengan las concentraciones monopólicas, que den mayor seguridad jurídica a los particulares en el que hacer económico y que reduzcan la incertidumbre derivada de la actuación discrecional de la autoridad.⁽⁷⁷⁾

Los objetivos centrales de la iniciativa que someto a la consideración de ese H. Congreso, radican en promover la eficiencia económica y evitar las practicas monopólicas. La iniciativa, de aprobarse, protegería el proceso comparativo y la libre concurrencia de los particulares en las actividades económicas. Es precisamente el proceso constante y permanente en el que las empresas compiten entre sí lo que trae como resultado menores costos, mejores y nuevos productos, mayores servicios para los consumidores y menores precios. En suma, una mayor eficiencia.

Como puede observarse, los motivos u objetivos buscados por cada legislador resultan esencialmente diferentes. En tanto el primero hace énfasis en la protección del interés

⁽⁷⁷⁾ DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33.

social y en evitar perjuicios al interés general. El segundo se preocupa mas por el correcto funcionamiento de los mercados, promover la eficiencia económica y evitar las practicas monopólicas. Veamos ahora como se desarrollan estos conceptos en el artículo de ambas legislaciones.

Recordemos por principio, que son cinco las prohibiciones básicas que el primer párrafo del artículo 28 constitucional establece:

1. Los monopolios;
2. Las prácticas monopólicas;
3. Los estancos;
4. Las exenciones de impuestos, y
5. Las que se establezcan a titulo de protección a la industria.

En primer termino podemos notar que el texto del artículo 28 constitucional no define los conceptos "monopolio" ni "estanco". Estas definiciones quedaron en consecuencia, a cargo del legislador ordinario.

En efecto, en los artículos 2° y 3°, de la Ley Orgánica de 1934 se establecía:

Artículo 2°. Se entiende por estanco el monopolio constituido a favor del Estado para procurar provecho al fisco.

Artículo 3°. Para los efectos de la presente ley se entiende por monopolio toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permitan a una o varias personas determinadas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social.⁽⁷⁸⁾

Adicionalmente, en el artículo 4° de la Ley Orgánica, se describirían algunas actividades frente a las cuales la autoridad debería presumir la existencia de monopolio.

Dichas actividades son las siguientes:

- I. En toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario;
- II. En todo acuerdo o combinación de productores, industriales, comerciantes o empresarios de

(78) DIEGO VALADES, "El capitulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33.

servicios, realizado sin autorización y regulación del Estado, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, y

- III. En toda situación comercial, industrial o de prestación de servicios creada deliberadamente, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios.

En relación con las prácticas tendientes al monopolio, el artículo 5° de la Ley Orgánica que venimos revisando establecía:

Artículo 5°. Se presumirán tendientes al monopolio o que atentan contra la libre concurrencia:

- I. La venta de artículos o la prestación de servicios al menos del costo de producción, a no ser que concurren cualquiera de las siguientes circunstancias:
 - a) Que se trate de introducir en el mercado un producto o servicio nuevo y que se haya obtenido autorización del Ejecutivo Federal;
 - b) Que los artículos o servicios se encuentren depreciados en el mercado, salvo que la depreciación haya sido provocada por los mismos vendedores o por los que prestan el servicio;
 - c) Que se trate de casos de remate, quiebra o de otras circunstancias justificadas que obliguen a realizar esas operaciones.⁽⁷⁹⁾
- II. La importación de aquellas mercancías que, por las condiciones en que se produzcan puedan venderse en el país a base de concurrencia desleal;
- III. La destrucción voluntaria de productos hecha por conductores o comerciantes sin autorización del Ejecutivo federal, cuando pueda producir escasez o alza en los precios;
- IV. Los sistemas comerciales de venta por medio de sorteos, sin autorización del Ejecutivo Federal, de acuerdo con los reglamentos de la presente ley;
- V. El ofrecimiento o entrega al consumidor de vales, cupones, contraseñas u objetos similares que den derecho a una cantidad de dinero o efectos así como el ofrecimiento, entrega o prestación de cualquier

⁽⁷⁹⁾ DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- otro objetivo, servicio o estímulo adicional, sin autorización del Ejecutivo federal y sin sujetarse a lo dispuesto por los reglamentos de esta ley:
- VI. La destrucción de envases y empaques de los competidores;
 - VII. Los convenios, contratos o cualquier otra estipulación o exigencia por virtud de los cuales se condicione la venta de un producto o la adquisición de otro, o de todos los que requiera el consumidor del mismo proveedor;
 - VIII. La realización de actos, convenios, acuerdos o combinaciones que tengan por objeto constituir una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas;
 - IX. La venta directa al público en exclusiva en establecimientos comerciales o de servicios, de productos alimenticios o bebidas no alcohólicas para consumo humano, amparados por marcas cuyo uso corresponda a un solo productor o determinados productores, salvo que se trate de depósitos de distribución del productor o se cuente con la autorización de la Secretaría de Comercio, la que otorgara únicamente en los términos y condiciones que establezca el reglamento, y
 - X. La venta de mercancías en nuevas variedades, presentaciones o envases con mayor o menor contenido, si implica ventaja exclusiva e indebida a determinado productor o comerciante para concurrir al mercado.⁽⁶⁰⁾

Veamos ahora los conceptos contenidos en la Ley Federal de Competencia Económica en relación con el tema que venimos analizando. Esta legislación no define la figura del monopolio ni la de los estancos. Se establece, sin embargo, en forma expresa, por conducto del artículo 8°, la prohibición de los monopolios y los estancos, así como de las prácticas que disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

De acuerdo con esta legislación, las prácticas monopólicas se clasifican en absolutas y relativas y se establecen criterios para identificar unas y otras. A efecto

⁽⁶⁰⁾ DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33.

de completar nuestro análisis, conviene considerar el contenido de los artículos 9° y 10 de la Ley Federal de Competencia Económica en que se contiene esta clasificación.

En el artículo 9° de la Ley Federal de Competencia Económica dispone: Son practicas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los siguientes:

- I. Fijar, elevar, concentrar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto;
- II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir o comercializar sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un numero, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios;
- III. Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables; o
- IV. Establecer, concentrar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas publicas.

Los actos que se refiere este artículo serán nulos de pleno derecho y los agentes económicos que incurran en ellos se harán acreedores a la sanciones establecidas en esta ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiera resultar.⁽⁶¹⁾

Por su parte, él artículo 10 establece y define los supuestos jurídicos que constituyen prácticas monopólicas relativas, así como los casos en que dichas prácticas se consideren violatorias a la ley. Es decir, en este caso, aun cuando los agentes económicos pudieran incurrir en conductas que tipifiquen prácticas monopólicas relativas, será necesario, además, que se surtan otros supuestos contemplados por la ley para que se considere infringida la misma. Estos supuestos incluyen que el responsable tenga poder sustancial sobre el mercado relevante y que las

⁽⁶¹⁾ DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33

prácticas se realicen respecto de bienes y servicios que correspondan al mercado relevante. El artículo 10 de la Ley Federal de Competencia Económica expresamente dispone:

Artículo 10. Sujeto a que se comprueben los supuestos a que se refieren los artículos 11, 12 y 13 de esta ley, se consideran prácticas monopólicas relativas los actos, contratos, convenios o combinaciones cuyo objeto sea o pueda desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas en los siguientes casos:

- I. Entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, imposición o establecimiento de la distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por periodos de tiempo determinados, incluidas la división, distribución o asignación de clientes o proveedores;
- II. La imposición del precio o demás condiciones que un distribuidor o proveedor deba observar al expender distribuir bienes o prestar servicios;
- III. La venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional, normalmente distinto o distinguible, o sobre bases de reciprocidad;
- IV. La venta o transacción sujeta a la condición de no usar o adquirir, vender o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero;
- V. La acción unilateral consistente en rehusarse a vender o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros;
- VI. En general, todo acto que indebidamente dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.⁽⁸²⁾

Es evidente que la interpretación que cada legislador ordinario hizo del artículo 28 Constitucional resulta diferente. La explicación podemos encontrarla seguramente,

(82) DIEGO VALADES, "El capítulo económico de la Constitución", en la Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Porrúa, 1985, pp. 19-33.

en las diferentes épocas y situaciones que le tocó enfrentar a cada legislador. En una época como la actual, en la que el progreso y el bienestar económico se finca en la eficiencia y competitividad de los agentes económicos y a través del éxito de estos se promueve la justicia social, resulta congruente la especial interpretación que el legislador hace del precepto constitucional, otorgándole a la autoridad administrativa un margen muy amplio de facultades discrecionales, de tal forma que la legislación no se convierta en un freno a la imaginación y sentido empresarial de los agentes económicos.⁽⁸³⁾

Básicamente, las facultades discrecionales a que nos referimos serán ejercitadas por la autoridad administrativa, al decidir cuando un agente económico tiene poder sustancial sobre el mercado relevante, y cuando se considera que los bienes o servicios de que se trate pertenecen al mercado relevante. En realidad los criterios establecidos en el artículo 12 de la ley no hacen sino confirmar que será la autoridad la que resuelva en cada caso, la existencia sancionable de una practica tendiente al monopolio de carácter relativo.

Un tema incluido en la Ley Federal de Competencia Económica que resulta novedoso, es el relacionado con las concentraciones, que en el artículo 16 de la Ley Federal de Competencia Económica se definen como:

La fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos, cuyo objeto o efecto sea disminuir el dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados.

El tema de las concentraciones, no fue considerado por el legislador de la Ley Orgánica del artículo 28, en virtud de que estrictamente se trata de un tema que no esta incluido directamente en el texto del artículo 28 constitucional, Aunque pudiera opinarse que su fundamento constitucional se deriva del segundo párrafo del artículo 28 que expresamente prohíbe "todo acuerdo, procedimiento o combinación de los

⁽⁸³⁾ CARPIZO, JORGE, Estudios constitucionales, México, UNAM, La gran enciclopedia mexicana, 1964.

productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados...". En todo caso, nos parece evidente que una correcta interpretación del espíritu del precepto constitucional en cuestión, no debe pasar por alto la existencia de un fenómeno tan importante, y que eventualmente puede influir enormemente en la economía nacional, como es el de las concentraciones. Indudablemente en este aspecto el legislador dio un paso muy importante que ya resultaba impostergable.

Dos ausencias importantes presenta, sin embargo, la Ley Federal de Competencia Económica. Nos referimos al tema de la exención de impuestos y al de las prohibiciones al título de protección a la industria. Ambos fueron ampliamente regulados en la Ley Orgánica de 1934 y, a pesar de ello, no fueron considerados en la Ley Federal de Competencia Económica, por lo que a partir de la fecha en que entró en vigor esta legislación quedaron sin regulación reglamentaria estas dos figuras previstas en el precepto constitucional y que en la práctica han resultado de importancia relevante.⁽⁸⁴⁾

Por lo que hace a la prohibición de conceder exenciones de impuestos, la Ley Orgánica de 1934, establecía en su artículo 13 lo siguiente:

Artículo 13. Se considera que hay exención de impuestos cuando se releva total o parcialmente a una persona determinada, de pagar un impuesto aplicable al resto de las causantes en igualdad de circunstancias, o se condonan en forma privativa los impuestos causados.

Se complementa lo dispuesto en el artículo anterior, mediante el artículo 14 de la propia legislación. Este precepto dispone que no se consideraran exenciones de impuestos:

- I. Las primas a la exportación y los subsidios que se otorguen en los términos de los reglamentos de la presente ley, a las asociaciones o a las sociedades cooperativas de mexicanos que se organicen en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional;

(84) CARPIZO, JORGE, Estudios constitucionales, México, UNAM, La gran enciclopedia mexicana, 1964.

- II. Los subsidios y prerrogativas que se otorguen a las empresas de nacionales en los casos comprendidos en la fracción IV del artículo 7° de la presente ley;
- III. Las franquicias y subsidios que se otorguen conforme a disposiciones de carácter general para estimular la organización de empresarios y de consumidores o la racionalización de la producción; así como para la creación de industrias que, por ser de necesidad imprescindible a la planeación de la economía del país, sean declaradas de utilidad nacional por decreto que expida el Ejecutivo federal.

Finalmente, en relación con el tema de las prohibiciones a título de protección a la industria, la ley orgánica de 1934 establecía, en sus artículos 11 y 12, lo siguiente:

Artículo 11. No podrán establecerse prohibiciones a título de protección a la industria.⁽⁸⁸⁾

Artículo 12. No se consideraran comprendidas en el artículo anterior las siguientes medidas que el Ejecutivo federal podrá adoptar oyendo el parecer del Consejo Nacional de Economía;

- I. Reglamentar la iniciación de nuevas actividades industriales en determinadas ramas de la producción, cuando haya peligro de que la excesiva competencia produzca disminución en el salario de los trabajadores o perjuicio al público en general o a una clase social;
- II. Restringir la producción de artículos determinados, cuando haya exceso de estos en relación con la demanda interior y exterior y pueda originarse una crisis por sobreproducción, con perjuicio del público en general o de alguna clase social;
- III. Prohibir que se utilicen artículos de consumo necesario en finalidades diversas de aquellas a que normalmente están destinados cuando ello pueda producir escasez en el mercado y encarecimiento de los precios;
- IV. Evitar la importación en los casos comprendidos en la fracción II del artículo 5° de la presente ley. Limitar las importaciones y exportaciones de artículos determinados, cuando las necesidades económicas del país lo exijan, o lo requiera el cumplimiento de tratados o convenciones

⁽⁸⁸⁾ CARPIZO, JORGE, Estudios constitucionales, México, UNAM, La gran enciclopedia mexicana, 1964.

internacionales. En estos casos la cuota se distribuirá proporcionalmente entre los interesados.

Hemos señalado que respecto de los demás temas relacionados con la exención de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria, la Ley Federal de Competencia Económica que sustituyó a la Ley Orgánica de 1934 resultó omisa y en consecuencia no es posible analizar el criterio del legislador ordinario en relación con estas dos figuras. Se conserva sin embargo, el texto del artículo 28 constitucional que prohíbe la exención de impuestos y ordena darle el mismo tratamiento a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En la práctica, ésta ausencia de reglamentación puede resultar relevante, por ejemplo, tratándose de la administración del sistema de permisos previos para importar o exportar mercancías, que la autoridad competente (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) administra como prohibiciones. En nuestra opinión, el régimen de permisos previos para importar o exportar mercancías, que en realidad se administra como un sistema de prohibiciones, dado que sistemáticamente los permisos solicitados se niegan bajo el argumento de que existe producción nacional sustituta, resulta violatorio de lo dispuesto por el artículo 28 constitucional que no admite las prohibiciones a título de protección a la industria.⁽⁶⁶⁾

Otro tema relevante regulado por el artículo 28 constitucional, se refiere a la facultad que tiene la autoridad de fijar precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular.

Acerca de este tema, la Ley Federal de Competencia Económica, establece un procedimiento relativamente simple que permite, a la autoridad atender esta encomienda que el Constituyente la hace por conducto del párrafo tercero del artículo 28.

Señala el artículo 7° de la Ley federal de Competencia Económica que: Para la imposición de precios máximos a los

(66) DE LA MADRID, MIGUEL, "El régimen constitucional de la economía mexicana", en estudios jurídicos en torno a la constitución mexicana de 1917, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

productos y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, se estará a lo siguiente:

- I. Corresponde en exclusiva al Ejecutivo federal determinar mediante decreto cuales bienes y servicios podrán sujetarse a precios máximos;
- II. La Secretaría (de Comercio y Fomento Industrial), sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, determinará, mediante acuerdo debidamente fundado y motivado, los precios máximos que correspondan a los bienes y servicios determinados conforme a la fracción anterior, con base en criterio que eviten la insuficiencia en el abasto.

La Secretaría podrá concertar y coordinar con los productores o distribuidores las acciones que sean necesarias en esta materia, sin que ello se entienda violatorio de lo dispuesto de esta ley, procurando minimizar los efectos sobre la competencia y la libre concurrencia.

La Procuraduría Federal del Consumidor, bajo la coordinación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, será responsable de la inspección, vigilancia y sanción respecto de los precios máximos que se determinen conforme a este artículo, de acuerdo con lo que dispone la Ley Federal de Protección al Consumidor.⁽⁸⁷⁾

Es evidente que con relación al tema de la fijación de precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, la Ley Federal de Competencia Económica, que resulta ser la reglamentaria del precepto constitucional que venimos analizando, omitió la fijación de las bases para que se señalen precios máximos, tal como lo ordena el texto constitucional y únicamente se limitó a conceder amplias y discrecionales facultades al Ejecutivo federal para que sea esta autoridad en exclusiva, la que determine cuales bienes y servicios podrán sujetarse a precios máximos. Consideramos que todavía tiene a su cargo el legislador ordinario la fijación de las bases a que se refiere el artículo 28 constitucional. Por otra parte, el artículo 28

(87) DE LA MADRID, MIGUEL, "El régimen constitucional de la economía mexicana", en estudios jurídicos en torno a la constitución mexicana de 1917, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1992.

Constitucional únicamente se refiere a artículos, materias o productos como objeto de la fijación de precios máximos y no menciona a los servicios, que por otra parte si se incluyen en el texto del artículo 7° de la Ley Federal de Competencia Económica, reglamentaria del artículo 28 constitucional. Consideramos por ello, que al incluirse los servicios en la ley reglamentaria, podríamos encontrarnos frente a un caso en el que el legislador ordinario se ha excedido de los límites fijados por el Constituyente.

Nos parece que en materia de fijación de precios máximos, la Ley Federal de Competencia Económica, delega en el Ejecutivo federal una facultad absolutamente discrecional, no autorizada por el Constituyente, ya que le encomienda a esta autoridad, determinar en exclusiva cuales bienes y servicios podrán sujetarse a precios máximos, sin sujetar a su vez a la propia autoridad a criterios específicos para el ejercicio de esta facultad.⁽⁸⁸⁾

El concepto de "áreas estratégicas"

Otro tema derivado del artículo 28 constitucional que ha resultado muy debatido por los estudiosos del Derecho Constitucional Mexicano, es el de las áreas estratégicas y de su atención exclusiva por parte del Estado, sin que se considere violentada la prohibición general sobre la existencia de monopolios.

Siguiendo el mismo método de análisis que hemos propuesto correspondería ahora revisar cada una de las leyes reglamentarias que regulan las actividades económicas incluidas en el artículo 28 constitucional y consideradas en dicho precepto como "áreas estratégicas", a efecto de indagar el alcance del concepto "lo constitucional" en cada una de dichas actividades. Esto es, mediante la revisión y análisis de las leyes que regulan la acuñación de moneda, el correo, el telégrafo, la radiotelegrafía, la comunicación vía satélite, la emisión de billetes, el petróleo y los demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radioactivos, la generación de energía nuclear, la electricidad y los ferrocarriles, estaríamos en aptitud de

⁽⁸⁸⁾ DE LA MADRID, MIGUEL, "El régimen constitucional de la economía mexicana", en estudios jurídicos en torno a la constitución mexicana de 1917, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1992.

definir el alcance y contenido de la actividad a cargo del Estado.

Este análisis, sin embargo, excede los límites de este trabajo, por lo que únicamente nos limitaremos a señalar que en el artículo 4° de la Ley Federal de Competencia Económica, se establece en relación con este tema lo siguiente:

Artículo 4°. Para los efectos de esta ley, no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, las dependencias y organismos que tengan a su cargo las funciones a que se refiere el párrafo anterior, estarán sujetas a lo dispuesto por esta ley respecto de actos que no estén expresamente comprendidos dentro de las áreas estratégicas.⁽⁸⁹⁾

Es en razón de lo estipulado por el segundo párrafo del artículo 4° que hemos transcrito, que nos parece de mayor importancia determinar el alcance y contenido de cada una de las áreas estratégicas, ya que, todo lo que no quede comprendido dentro de dicho concepto, quedara sujeto a las limitaciones y regulaciones que establece la Ley Federal de Economía, lo que podría resultar riesgoso si consideramos que la atención de las áreas estratégicas más que sustentarse en principios de competencia económica, se explican en función del mandato que el Constituyente le ha dado al Estado, de ser rector de la economía nacional y participar directamente en el desarrollo de aquellas actividades que se consideren fundamentales para el beneficio general, aun si ello significa sacrificar el beneficio particular.

Opinamos por último que la esencia del concepto "áreas estratégicas" expresado en los artículos 25 y 28 de la Constitución, debe interpretarse en el sentido de que el Constituyente mexicano, quiso que fuera el Estado el que atendiera de manera exclusiva dichas áreas de la economía,

⁽⁸⁹⁾ GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL, "Artículo 28 constitucional", en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1992.

para garantizar que su manejo estuviera vinculado siempre a los objetivos fundamentales de la nación mexicana en materia de desarrollo económico y bienestar general.

Es decir, ninguna de las áreas calificadas como estratégicas por la Constitución debería manejarse con criterios únicamente comerciales o empresariales, propios de la especulación comercial. Si bien es cierto que el Estado debe buscar y asegurar la viabilidad económica de las empresas de la nación, este no debe ser el único criterio que rija su conducta como empresario. Al Estado le corresponde manejar los bienes de la nación, por ejemplo, las comunicaciones vía satélite, los ferrocarriles, el petróleo y los demás hidrocarburos, la petroquímica básica, la electricidad, etcétera, con un criterio que busque apoyar y desarrollar la industria y la producción nacionales, aun cuando deba sacrificar para lograr dichos objetivos, algunos márgenes de ganancia.

El objetivo del Estado, no está en lograr la máxima ganancia posible, sino en diseñar y manejar la estrategia nacional de desarrollo económico en beneficio de todos los mexicanos.

Este es el sentido del término "mixta" que se le ha dado a la economía mexicana, es decir, no comparte todos los principios de una economía liberal a ultranza, pero tampoco pretende ser una economía de corte socialista. En el correcto equilibrio de ambas posturas radica la sabiduría de aquellos a quienes les corresponde organizar y dirigir la economía nacional.⁽⁹⁰⁾

⁽⁹⁰⁾ GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL, "Artículo 28 constitucional", en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1992.

3.3 LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO FERROVIARIO

3.3.1 PRESENTACION

En el mes de enero de 1999, el Presidente Ernesto Zedillo presentó una iniciativa de reforma al cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional, a fin de permitir la participación social y privada en los ferrocarriles de nuestro país. Dicha iniciativa se sustentó en la imposibilidad de continuar destinando cuantiosos recursos públicos en la modernización de los ferrocarriles y en la convicción de que no necesariamente un Estado propietario ejerce una mas eficaz rectoría sobre la actividad ferroviaria.

La iniciativa presidencial fue objeto de una importante enmienda por parte del Constituyente Permanente, en el sentido de otorgar a los ferrocarriles el carácter de área prioritaria para el desarrollo nacional, señalando que el Estado, al ejercer su rectoría, deberá proteger la seguridad y la soberanía de la Nación, y que, al otorgar concesiones o permisos, deberá mantener o establecer el dominio de la vía férrea.

Una vez aprobada la reforma constitucional, el Ejecutivo Federal envió al H. Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, con objeto de establecer el marco jurídico indispensable para transformar la actividad de los ferrocarriles mexicanos.⁽⁹¹⁾

⁽⁹¹⁾ SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Gerencia de Comunicación social de FNM, México, 1995.

Esta iniciativa de ley reglamentaria mereció la aprobación del Poder Legislativo después de un fructífero trabajo de discusión y análisis entre las Comisiones de Comunicaciones y Transportes de ambas Cámaras y representantes de la Administración Pública Federal, como parte de una nueva forma de cooperación y respeto entre los poderes de la República. Con la ley que aquí se presenta, se fortalece la rectoría del Estado y la soberanía nacional, al tiempo que se propicia y alienta la participación del capital privado y mejores oportunidades para los trabajadores ferrocarrileros, bajo principios y condiciones de competencia, eficiencia y certidumbre jurídica.

Con esta nueva ley, México cuenta con un ordenamiento fundamental para que la actividad ferroviaria, tome un renovado impulso en beneficio de la seguridad en el transporte y en la atención social del servicio. Constituye, también, un eslabón más de la cadena de acciones concretas de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, en la búsqueda de un México que alcance mejores niveles de bienestar y desarrollo mediante la ampliación y fortalecimiento de sus comunicaciones y transportes.⁽⁹²⁾

3.3.2 EXPOSICION DE MOTIVOS

Los retos que vive México requieren del concurso de todos para la consecución de los fines que, como Nación soberana nos hemos planteado. Son tiempos para fortalecer nuestros propios valores e instituciones y para consolidar la unidad y la confianza, como condiciones indispensables para superar los problemas y retomar el camino del desarrollo sostenido.

El trabajo decidido y comprometido de todos los mexicanos constituye la única fórmula certera para alcanzar mejores escenarios de bienestar y equidad. La participación de la sociedad y de los tres niveles de gobierno en la edificación de una Nación que brinde mejores oportunidades de desarrollo, requiere de un marco regulatorio que contribuya a fortalecer el Estado de Derecho.

⁽⁹²⁾ SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Gerencia de Comunicación social de FNM, México, 1995.

Al presentar la iniciativa de reforma al cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de abrir la participación de los sectores social y privado en el desarrollo de los ferrocarriles y de la comunicación vía satélite, se expresó como imperativo, el mantener firme el rumbo del país, a fin de atender las necesidades básicas de la población dentro de un nuevo escenario de apertura y globalización de la economía.

Para estimular el crecimiento económico, se requiere disponer de inversión suficiente en la realización de un mayor número de obras de infraestructura.

Parte fundamental de esa infraestructura es la que se refiere a los ferrocarriles. Fue así que, en virtud de los cuantiosos montos de capital requeridos para su desarrollo, en la propia iniciativa de reforma constitucional, se reconoce que el Estado no ha podido hacerse cargo plenamente de la modernización de los ferrocarriles, dada la imposibilidad de distraer recursos del gasto social para ser destinados al sector ferroviario.⁽⁹³⁾

Por ello, la participación de los particulares en el mejoramiento de los ferrocarriles, resulta indispensable para contar con un transporte moderno, eficiente y de bajo costo, que incremente la competencia en el sistema de transporte en general y la competitividad de nuestra economía. Al mismo tiempo, el Estado debe preservar su rectoría y autoridad para asegurar que la prestación de este importante medio de transporte, se realice en condiciones que beneficien a la sociedad.

La participación privada y social, señaladamente en la inversión productiva, solo es viable si se cuenta con un marco jurídico transparente, que la promueva y le dé certeza. Una mayor participación de los particulares es compatible con el fortalecimiento del Estado en el cumplimiento de su función esencial de gobernar y de ejercer su rectoría en las áreas que así se permita, al tiempo que promueve el desarrollo de áreas prioritarias.

⁽⁹³⁾ SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Gerencia de Comunicación social de FNM, México, 1995.

Con estas consideraciones se presentó la iniciativa de reforma constitucional, para presentar las bases del desarrollo de un ferrocarril eficiente, competitivo, que proporcione un servicio no discriminatorio y que coadyuve a construir la infraestructura que nuestro país reclama. En la propia iniciativa se hizo un reconocimiento, que ahora se reitera, a la labor, dedicación, entrega y experiencia de los trabajadores ferrocarrileros y de su sindicato. El compromiso del Gobierno de la República con ellos es y seguirá siendo, velar por sus derechos laborales.

Consolidar nuestro sistema republicano, donde exista un mayor equilibrio y colaboración entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, fundado en una genuina autonomía y en un respeto invariable, debe ser un objetivo cotidiano. Atento a la necesidad de consolidar esta relación entre los Poderes Federales, la presente iniciativa recoge diversas consideraciones y propuestas expresadas tanto por la Cámara de Senadores como por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, al dictaminar la reforma del artículo 28 Constitucional. Esa nueva colaboración, es la que ha hecho posible la adopción de mecanismos de trabajo que permiten asegurar las mejores condiciones de conocimiento para los procesos legislativos, como es el caso de la iniciativa que hoy se somete a su consideración.⁽⁹⁴⁾

Como resultado de la promulgación de la reforma al cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional, este precepto contiene ahora tres importantes elementos adicionales, fruto de una enmienda del constituyente permanente. En efecto, los ferrocarriles se consideran como área prioritaria para el desarrollo nacional, en los términos del artículo 25 de la propia Carta Magna; El Estado, al ejercer en ellos su rectoría, debe proteger la seguridad y soberanía de la Nación; y, en el otorgamiento de concesiones y permisos a particulares, el propio Estado habrá de mantener o establecer el dominio de las respectivas vías de comunicación.

En este orden de ideas, la iniciativa que se presenta a su consideración señala expresamente que las vías generales de comunicación ferroviaria se mantendrán, en todo momento,

⁽⁹⁴⁾ SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Gerencia de Comunicación social de FNM, México, 1995.

dentro del dominio público de la Federación; y que aquellas vías que se construyan al amparo de un título de concesión, pasaran inmediatamente a formar parte del dominio público, con independencia de las condiciones y plazos de la concesión de que se trate.

Con base en estos principios fundamentales, la presente iniciativa plantea un sistema ferroviario que, sin renunciar a la rectoría del Estado o al fortalecimiento de la seguridad y soberanía nacionales, aliente la participación de los particulares en condiciones que les permitan contar con la certeza y seguridad jurídica para su inversión. Propone, por tanto, un sistema más eficiente y competitivo con otros modos de transporte, que coadyuve al intercambio de mercancías y al impulso del comercio exterior de nuestro país, y que comunique de mejor manera a los mexicanos.

Entre los conceptos básicos expresados en los respectivos dictámenes camerales, al aprobar la reforma al artículo 28 Constitucional, el tema de la seguridad de pasajeros y sus bienes ha sido incorporado como uno de los principales objetivos que se persiguen en la presente iniciativa. Igualmente, se recoge la inquietud plasmada en el mismo dictamen, en el sentido de promover que el servicio público de transporte ferroviario se preste en aquellas comunidades o centros de población que, sin contar con otros modos de transporte al público y por su dispersión o lejanía, requieran de manera indispensable de este servicio.⁽⁹⁵⁾

Conforme al citado artículo 28 Constitucional, la presente iniciativa prevé que para construir, operar y explotar vías férreas, así como para prestar el servicio público de transporte ferroviario, se requiere concesión que otorgue el Estado, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Se contempla, que las concesiones se otorguen mediante licitación pública, en el entendido de que, en todo momento, los respectivos procesos habrán de apegarse a los principios establecidos por él artículo 134 de la propia ley suprema.

⁽⁹⁵⁾ SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Gerencia de Comunicación social de FNM, México, 1995.

En congruencia con lo señalado en el artículo 25 de la propia Constitución, en el sentido de que el Estado podrá participar directamente en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo, esta iniciativa, propone el otorgamiento de concesiones a los Estados, Municipios y Entidades Paraestatales, sin sujetarse al procedimiento de licitación.

De especial relevancia resulta la definición de lo que debe entenderse por vías generales de comunicación ferroviaria, así como la aplicación de la jurisdicción federal en esta materia. Ello contribuirá a definir, expresamente, la definición de autoridad entre los tres niveles de gobierno.

Con el propósito de promover una mayor inversión en el sistema ferroviario, tanto en infraestructura como en equipo, a efecto de que se traduzca en una mayor eficiencia en la prestación del servicio, se propone que las concesiones puedan ser otorgadas hasta por un término de 50 años, renovables hasta por otros 50 años, y así propiciar la formulación de nuevos proyectos, a largo plazo, con una adecuada recuperación de la inversión.⁽⁹⁶⁾

Por otra parte, esta iniciativa sujeta al régimen de permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la prestación de los servicios auxiliares a la operación ferroviaria, así como la construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones marginales en el derecho de vía; la instalación de anuncios y señales publicitarias en el derecho de vía; y la construcción y operación de puentes sobre las vías. Se propone que estas actividades se puedan llevar a cabo vía permiso y no concesión, en virtud de que no involucran bienes del dominio público o servicios que, por su naturaleza, pudieran considerarse como servicios públicos, todo ello, además en congruencia con el propósito de avanzar en las políticas de desregulación y simplificación administrativa.

Esta iniciativa establece que las concesiones para construir y explotar vías férreas, así como para la prestación del servicio público de transporte ferroviario,

⁽⁹⁶⁾ SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Gerencia de Comunicación social de FNM, México, 1995.

solo se otorgaran a personas morales mexicanas; en el caso de los servicios auxiliares podrán participar, además de personas morales, personas físicas mexicanas. Asimismo, en tanto se reforma la Ley de Inversión Extranjera, en un artículo transitorio se propone que, en el caso de las concesiones, la inversión extranjera participe hasta en un 49 por ciento, o por un monto superior previa resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, y que tratándose de servicios auxiliares, se siga el mismo principio rector, aunque con la posibilidad de que la participación superior al 49 por ciento de inversión foránea, pueda darse en forma automática, si la inversión de que se trate se encuentra por debajo del monto establecido por la propia Comisión Nacional en los términos del artículo 9° de la Ley de Inversión Extranjera.

Con esta fórmula mixta para permitir la inversión extranjera en la prestación del servicio ferroviario, se busca la promoción de proyectos rentables, que impulsen la modernización del sector, y que vinculen la adecuada prestación del servicio con el conocimiento necesario, por parte de la autoridad, respecto de los agentes económicos del exterior que intervengan en el desarrollo del sector.⁽⁹⁷⁾

El proyecto de ley establece que, al término de la concesión, las vías férreas, el derecho de vía, los centros de control de tráfico y las señales de operación revertirán a la Nación, en buen estado operativo, sin costo alguno y libres de todo gravamen. Es importante precisar que el hecho de que dichos bienes reviertan, no significa que hubiesen sido enajenados pues, ya se dijo, el Estado mantendrá o establecerá, desde su inicio y en todo momento, el dominio sobre las respectivas vías de comunicación.

Por otra parte, esta iniciativa propone que los concesionarios solo puedan usar el derecho de vía para prestar servicios ferroviarios y, en el caso de que pretendan utilizarlo para otros fines, como seria el aprovechamiento de la vía para tender redes de telecomunicaciones, se requiera autorización específica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Esta propuesta se explica por el hecho de que el objetivo ultimo

⁽⁹⁷⁾ SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Gerencia de Comunicación social de FNM, México, 1995.

de una concesión ferroviaria es la prestación eficiente de este servicio y no necesariamente el aprovechamiento de los bienes afectos al servicio para otros fines.

Como parte del proceso de desregulación y competencia, esta iniciativa propone que las tarifas podrán ser fijadas libremente por los concesionarios y permisionarios, quienes estarán sujetos, exclusivamente, a que tales tarifas, se basen en criterios que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia. Las tarifas habrán de ser registradas ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para su puesta en vigor.

Sin embargo, si no existiere competencia efectiva entre los distintos modos de transporte, la propia Secretaría solicitará la opinión de la Comisión Federal de Competencia para que sean establecidas las bases tarifarias requeridas. La iniciativa propone que esa regulación específica se mantendría solo en tanto subsistan las condiciones que la hubiesen motivado.

En virtud de que se trata de un servicio público, la iniciativa establece la facultad del Estado de requisar en caso de desastre natural, guerra, grave alteración del orden público, o cuando se tema un peligro inminente para la seguridad nacional, la paz o la economía del país. Asimismo y como una parte de la rectoría del Estado y a fin de asegurar la salvaguarda de la soberanía nacional, se faculta a la propia Secretaría para establecer modalidades de carácter temporal en la prestación del servicio ferroviario.⁽⁹⁸⁾

Como resultado del constante intercambio comercial existente entre nuestro país y los vecinos del continente, se regula en esta iniciativa la prestación del servicio de transporte ferroviario internacional, mediante la celebración de tratados internacionales y de acuerdos privados para su ejecución. En todo caso, los equipos de otros países que se internen a territorio nacional deberán cumplir con los requisitos de seguridad y operación establecidos en la propia ley.

⁽⁹⁸⁾ SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Gerencia de Comunicación social de FNM, México, 1995.

Por otra parte, se prevé que Ferrocarriles Nacionales de México continuara operando, inicialmente, la totalidad de las vías férreas que hoy maneja, al amparo de su Ley Orgánica, en el entendido de que en la operación y en la prestación de los servicios le será aplicable lo dispuesto en la ley cuya iniciativa se somete a su consideración.

Esto significa que, sin contar con un título de concesión específico para las vías, rutas o equipos, la ley permitirá que este organismo público descentralizado, mantenga la operación de los ferrocarriles, sin perjuicio de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en términos del propio ordenamiento jurídico, proceda al otorgamiento de concesiones y permisos a particulares, en cuyo supuesto Ferrocarriles Nacionales de México, dejará de prestar sus servicios respecto de las correspondientes rutas y vías.

De igual forma, se establece que los concesionarios del servicio público de transporte ferroviario tendrán la obligación de proporcionar al personal operativo la capacitación y el adiestramiento requerido, a fin de proveer un servicio seguro a favor de los pasajeros y sus bienes.

De especial relevancia es la previsión de que los derechos de los trabajadores, activos, jubilados y pensionados de Ferrocarriles Nacionales de México, se respetarán conforme a la ley. Esta disposición refleja el compromiso del Ejecutivo Federal de respetar y hacer respetar las conquistas que, a lo largo de décadas, los trabajadores ferrocarrileros han logrado.⁽⁹⁹⁾

Finalmente, esta iniciativa otorga a la autoridad las atribuciones necesarias para regular, vigilar, supervisar y, en su caso, sancionar la operación del servicio de transporte ferroviario. Con estas facultades se garantizará que el desarrollo de los ferrocarriles se base en criterios de seguridad y eficiencia en el servicio, que tenga como objetivo el beneficio de los usuarios y contribuya a consolidar el sistema de transporte multimodal en nuestro país.

⁽⁹⁹⁾ SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Gerencia de Comunicación social de FNM, México, 1995.

Iniciativa de Ley presentada por el Presidente Salinas De Gortari a los legisladores y en el cual propone:

Los programas y proyectos que hoy emprenderemos tienen como propósito hacer concurrir los esfuerzos de la sociedad en su conjunto, para transformarlos en una oportunidad de crecimiento sano y sostenido. Es por ello que se han propuesto un conjunto de medidas para profundizar en el cambio estructural, particularmente en aquellos sectores que requieren modernizarse con mayor rapidez para alentar la productividad y la competitividad de nuestra economía.

Con la presente iniciativa se propone establecer el marco regulatorio fundamental para que la actividad ferroviaria en México, tome un renovado impulso en beneficio de la seguridad y la eficiencia del servicio, de la competencia en el transporte, de la competitividad internacional de nuestros productos y de la generación de empleos. Se trata de que nuestro país cuente con un ordenamiento que aliente la iniciativa de los particulares y otorgue seguridad a la inversión, consolide la rectoría del Estado en esta actividad prioritaria, fortalezca la seguridad y la soberanía de la Nación, y que vigile la debida atención social en la prestación de servicio. Es una iniciativa, por tanto, emanada no solo de la reforma al artículo 28 Constitucional, sino fruto de la oportunidad que hoy tenemos los mexicanos de construir un mejor porvenir.

Nos hemos trazado un rumbo económico que nos permitirá superar la crisis y retomar el crecimiento. La construcción y operación de la infraestructura es una condición indispensable para el desarrollo que los mexicanos demandan y merecen. Hoy, mas que nunca, debemos perservar en el esfuerzo cotidiano, en la ampliación de la participación social y, sobre todo, en la unidad.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 71 de la Constitución, por el digno conducto de ustedes, Ciudadanos Secretarios, someto a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa de Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.⁽¹⁰⁰⁾

⁽¹⁰⁰⁾ SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Gerencia de Comunicación social de FNM, México, 1995.

3.3.3 CONTENIDO GENERAL

Capítulo I Disposiciones Generales.

Capítulo II De las concesiones y permisos.

Capítulo III De la construcción, conservación, mantenimiento y operación de las vías férreas.

Capítulo IV Del servicio público de transporte ferroviario.

Capítulo V De los servicios auxiliares.

Capítulo VI De las tarifas.

Capítulo VII Del transporte ferroviario internacional.

Capítulo VIII De las responsabilidades.

Capítulo IX De la requisa.

Capítulo X De la verificación.

Capítulo XI De las sanciones.

3.3.4 DISPOSICIONES GENERALES

La Presente ley es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional, y tiene por objeto regular la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de las vías férreas cuando sean vías generales de comunicación, así como el servicio público de transporte ferroviario que en ellas opera y los servicios auxiliares.

El servicio ferroviario es una actividad económica prioritaria y corresponde al Estado ser rector de su desarrollo y garantizar la libre competencia entre los diferentes modos de transporte. ⁽¹⁰¹⁾

⁽¹⁰¹⁾ SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Gerencia de Comunicación social de FNM, México, 1995.

3.4 REGLAMENTO DEL SERVICIO FERROVIARIO

3.4.1 DEL OBJETO

El presente ordenamiento tiene por objeto regular la construcción, conservación y mantenimiento de las vías férreas que sean vías generales de comunicación, así como la prestación de los servicios ferroviarios que comprenden, la operación y explotación de las vías generales de comunicación ferroviaria, el servicio público de transporte ferroviario que en ellas opera y los servicios auxiliares, conforme a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.⁽¹⁰²⁾

3.4.2 INDICE GENERAL

Titulo primero

Capitulo I Del objeto.

Capitulo II De las concesiones.

Capitulo III De los permisos y autorizaciones.

Titulo segundo

Capitulo I Disposiciones generales.

Capitulo II De la construcción y reconstrucción.

Capitulo III De la conservación y mantenimiento.

Capitulo IV De los accesos, cruzamientos, instalaciones marginales y obras en el derecho de vía y zonas aledañas.

⁽¹⁰²⁾ SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, GERENCIA DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO. 1996.

Titulo tercero

Capitulo I De la presentación del servicio público de transporte ferroviario.

Capitulo II Del equipo ferroviario.

Capitulo III De la operación.

Capitulo IV De los servicios auxiliares

Capitulo V Del personal técnico ferroviario.

Capitulo VI De las modalidades de los servicios ferroviarios.

Capitulo VII De la interrupción de los servicios ferroviarios.

Capitulo VIII De las tarifas de los servicios ferroviarios.

Titulo cuarto

Capitulo I De las responsabilidades.

Capitulo II De las contingencias y siniestros.

Titulo quinto

Capitulo I Del registro Ferroviario.

Titulo sexto

Capitulo I De la información.

Capitulo II De la verificación, sanciones y tramite de solicitudes.

3.4.3 FECHA DE PUBLICACION

26 DE SEPTIEMBRE DE 1996, se publico el Reglamento del Servicio Ferroviario.⁽¹⁰³⁾

⁽¹⁰³⁾ SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, GERENCIA DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO. 1996.

3.5 CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO

3.5.1 PERSONALIDAD

Ferrocarriles Nacionales de México declara, por medio de sus Representantes, que es un Organismo Público Descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídicos propios, creado por la Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación, tomo CLXXI, número 50, de fecha 30 de diciembre de 1948 y que se rige en cuanto a su personalidad, funcionamiento y representación jurídica, por la ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México publicada en el Diario Oficial de fecha 14 de enero de 1985 y que es la vigente, así como por las demás Leyes aplicables.

El Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, declara a su vez, por medio de sus representantes, que es una Asociación de Trabajadores constituidos en Sindicato Industrial, en los términos del Acta de su Constitución del 13 de enero de 1933 y de sus Estatutos vigentes, cuyos documentos están extendidos en la ciudad de México. El sindicato declara también que en cumplimiento del Artículo 365 de la Ley Federal del Trabajo, esta registrado en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Departamento de Registro de Asociaciones, con fecha 8 de febrero de 1933, bajo él número 570.⁽¹⁰⁴⁾

⁽¹⁰⁴⁾ Ferrocarriles Nacionales de México, El Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de La República Mexicana, Contratos Colectivos de cada Concesionario (empresa ferrocarrilera), 1999.

Cave mencionar, que el Contrato Colectivo de Trabajo entre los Ferrocarriles Nacionales de México y El Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana no se encuentra vigente, ya que Ferrocarriles Nacionales de México ha quedado concesionado en diferentes Empresas Ferrocarrileras y por lo cual cada una tiene personalidad jurídica propia así como un Contrato Colectivo de Trabajo por parte de cada Empresa Ferrocarrilera.

Así que, con la personalidad que ha quedado acreditada por las partes, éstas convienen en celebrar su Contrato Colectivo de Trabajo de cada empresa ferroviaria (ferromex, Ferrosur, Ferrocarril del Mayab, etc.) y reconoce al Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, como la única agrupación de los Trabajadores Ferrocarrileros sin distinción de especialidades dentro de dichas empresas y, en consecuencia, las propias empresas reconocen al Sindicato como el Representante único del interés profesional de todos los trabajadores que prestan sus servicios en la misma, a excepción del personal de confianza y, por consiguiente, como el único con derecho a la contratación colectiva de trabajo en todas las actividades de la Empresa.

3.5.2 CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO EN CUANTO A SUS RAMAS

Para los efectos de la Representación del Sindicato ante Ferrocarriles Nacionales de México, los trabajadores que presten sus servicios a esta, quedan clasificados en las siguientes 6 ramas generales de trabajo:

1. ALAMBRES
2. OFICINAS
3. FUERZA MOTRIZ
4. TRENES
5. VÍA
6. COCHES DORMITORIO.

3.5.3 FECHA DE PUBLICACION

México, D.F. Junio de 1996.⁽¹⁰⁵⁾

⁽¹⁰⁵⁾ Ferrocarriles Nacionales de México, El Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de La República Mexicana, Contratos Colectivos de cada Concesionario (empresa ferrocarrilera), 1999.

3.6 LEY ORGANICA DE LOS FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO

Capítulo I Organización y Patrimonio.

- a. Ferrocarriles Nacionales de México, es un organismo publico descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propios, cuyo objeto es la administración y operación de los ferrocarriles mexicanos.
- b. El domicilio de Ferrocarriles Nacionales de México será la Ciudad de México, pero podrá establecer agencias o sucursales en otros lugares de la República Mexicana y del extranjero.
- c. La administración de los Ferrocarriles Nacionales de México estará a cargo de:
 - El Consejo de Administración
 - El Director General.
- d. El patrimonio de Ferrocarriles Nacionales de México se integra con los bienes y derechos que, al entrar en vigor esta ley, pertenezcan, así como las líneas férreas y bienes muebles e inmuebles que le aportare el gobierno federal y los que por cualquier titulo adquiriera en el futuro. ⁽¹⁰⁶⁾

Capítulo II Del Consejo de Administración.

- a. El Consejo de Administración de Ferrocarriles Nacionales de México, estará integrado por once miembros.

⁽¹⁰⁶⁾ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, TOMO CCCLXXXVIII, N°9, PAG. 46, SECCION 2, México, D.F., Lunes 14 de Enero de 1985, PODER EJECUTIVO, SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

b. Los miembros consejeros serán Los Secretarios de:

- Hacienda y Crédito Público,
- Programación y Presupuesto,
- Energía, minas e Industria Paraestatal,
- Comercio y Fomento Industrial,
- Agricultura y Recursos Hidráulicos,
- Comunicaciones y Transportes,
- El Sub Secretario de Comunicaciones y Transportes,
- Dos Representantes de el Sindicato de Ferrocarriles Nacionales de México.
- Dos Representantes de los usuarios acreditados.

c. El Presidente del Consejo será el Secretario de Comunicaciones y Transportes.

Capitulo III Del Director General.

El Director General será designado por el Presidente de la República.

Capitulo IV Del Comisario.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación designará un comisario que actuará como órgano de vigilancia.⁽¹⁰⁷⁾

⁽¹⁰⁷⁾ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, TOMO CCCLXXXVIII, N°9, PAG. 46, SECCION 2, México, D.F., Lunes 14 de Enero de 1985, PODER EJECUTIVO, SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

CAPITULO IV

INCORPORACION DEL SISTEMA FERROVIARIO A LA ÉPOCA CONTEMPORANEA.

4.1 Necesidad.

4.2 Causa.

4.3 Efecto.

4.4 Trascendencia e Importancia.

4.1 NECESIDAD

Con objeto de atender las necesidades básicas de la población dentro de un nuevo escenario de apertura y globalización de la economía en el desarrollo de los ferrocarriles, se requiere para estimular dicho crecimiento económico, de disponer de inversión suficiente en la realización de un mayor número de obras de infraestructura, para una mejor modernización de un ferrocarril eficiente, competitivo que proporcione un servicio no discriminatorio así como el intercambio de mercancías, que coadyuve a construir la infraestructura que nuestro país reclama.

Las prioridades que se necesitan son: Atención preferente a la conservación de la vía y estructuras; Aumento de la disponibilidad del equipo; Continuar la modernización de los procedimientos operativos; Inversiones en infraestructura para aumentar la capacidad de la red; Mejoramiento integral de los recursos humanos; La protección de los pasajeros en cuanto a las tarifas y sus bienes, como también el sentido de promover que el servicio público de transporte ferroviario se preste en aquellas comunidades que, sin contar con otros modos de transporte al público, requieran de manera indispensable este servicio. Como también se necesitan de proyectos que impulsen la necesidad del sector, como de un nuevo tendido de nuevas vías, la renovación de locomotoras y equipo rodante. Así como de proporcionar al personal operativo de mas capacitaciones.⁽¹⁰⁸⁾ La necesidad de eficiencia en el servicio, para un crecimiento sano y sostenido, así como una gama de generación de empleos se necesitan para una modernización que es un requerimiento inexorable para que el país continúe desarrollándose.

⁽¹⁰⁸⁾ H. CAMARA DE DIPUTADOS, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones tomo IV, Grupo Editorial Miguel Angel Porrua, 1994

4.2 CAUSA

La atención por el desarrollo del servicio ferroviario se fue desacelerando. Una política, supuestamente fundada en intenciones modernizadoras, relega la importancia del ferrocarril como medio de transporte, se llegó a pensar que su ciclo estaba cancelado y que otros medios y sistemas lo iban a sustituir ventajosamente.

Esto impactó el desarrollo general del país, al paralizarse el tendido de nuevas vías, la renovación de locomotoras y equipo rodante, decreció el mantenimiento del sistema y diversos esquemas operativos.

Por esto se presentó la iniciativa de reforma constitucional, al cual por no tener las bases del desarrollo de un ferrocarril eficiente, competitivo, que proporcione un servicio no discriminatorio y que coadyuve a constituir la infraestructura que nuestro país reclama.

En la propia iniciativa de reforma, se reconoce que el Estado no ha podido hacerse cargo plenamente de la modernización de los ferrocarriles dada la imposibilidad de distraer recursos del gasto social para ser destinados al sector ferroviario, y con esto no tener proyectos rentables que impulsen la modernización del sector y que vinculen la adecuada prestación del servicio con el conocimiento necesario, por parte de la autoridad, respecto de los agentes económicos del exterior que intervengan en el desarrollo del sector.⁽¹⁰⁹⁾

⁽¹⁰⁹⁾ H. CAMARA DE DIPUTADOS, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones tomo IV, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1994

4.3 EFECTO

Una vez explicada la necesidad del gobierno en cuestión de recursos para el desarrollo de los ferrocarriles, a través de una inversión para su modernización, y que por causa de la imposibilidad de distraer recursos del gasto social para ser destinados al sector ferroviario y con esto no tener proyectos para tal modernización, por ello, como resultado de la promulgación de la reforma al cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional, se aceptó la participación de particulares para poder contar con un mejoramiento de los ferrocarriles como transporte moderno, eficiente y de bajo costo, que incremente la competencia en el sistema de transporte en general y la competitividad de nuestra economía.

Con el otorgamiento de concesiones y permisos a particulares, se propone un sistema más eficiente y competitivo con otros modos de transporte, que coadyuve al intercambio de mercancías y al impulso del comercio exterior de nuestro país, y que comunique de mejor manera a los mexicanos.

Tales concesiones se otorgaran por medio del Estado y en el cual pueden contar para construir, operar y explotar vías férreas, así como para prestar el servicio público de transporte ferroviario, tales concesiones se estarán otorgando mediante licitación pública, en el entendido de que, en todo momento, los respectivos procesos habrán de apegarse a los principios establecidos por la ley suprema.⁽¹¹⁰⁾

⁽¹¹⁰⁾ H. CAMARA DE DIPUTADOS, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones tomo IV, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1994.

4.4 TRACENDENCIA E IMPORTANCIA

Con forme al citado artículo 28 Constitucional, la presente iniciativa otorga concesiones a los particulares para poder construir, operar y explotar vías férreas, tales concesiones se otorgan mediante licitación pública.

En congruencia con lo señalado en el artículo 25 de la propia Constitución, en el sentido de que el Estado podrá participar directamente en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo, esta iniciativa propone el otorgamiento de concesiones a los Estados, Municipios y Entidades Paraestatales, sin sujetarse al procedimiento de licitación.

Con el propósito de promover una mayor inversión en el sistema ferroviario, tanto en infraestructura como en equipo, a efecto de que se traduzca en una mayor eficiencia en la prestación del servicio, se propuso que las concesiones puedan ser otorgadas hasta por un mínimo de 50 años, renovables hasta por otros 50 años, y así propiciar la formulación de nuevos proyectos, a largo plazo, con una adecuada recuperación de la inversión.⁽¹¹⁾

Esta iniciativa establece que las concesiones para construir y explotar vías férreas, solo se otorgarán a personas morales mexicanas; en el caso de los servicios auxiliares podrán participar, además de personas morales, personas físicas mexicanas. Asimismo, en tanto se reforma la ley de inversión extranjera, en un artículo transitorio se

(11) H. CAMARA DE DIPUTADOS, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones tomo IV, Grupo Editorial Miguel Angel Porrue, 1994.

propone que en el caso de las concesiones, la inversión extranjera participe hasta un 49 por ciento, o por un monto superior previa resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, y que tratándose de servicios auxiliares, se siga el mismo principio rector, aunque con la posibilidad de que la participación superior a 49 por ciento de inversión foránea, pueda darse en forma automática, si la inversión de que se trate se encuentra por debajo del monto establecido por la propia Comisión Nacional en los términos del artículo 9° de la Ley de Inversión Extranjera.

Al término de la concesión, las vías férreas, el derecho de vía, los centros de control de tráfico y las señales de operación revertirán a la nación, en buen estado operativo, sin costo alguno y libres de gravamen.

Es de trascendencia saber que debido a las concesiones otorgadas se ha desarrollado como resultado un intercambio comercial existente entre nuestro país y los vecinos del continente, mediante la celebración de tratados internacionales y de acuerdos privados para su ejecución. En todo caso, los equipos de otros países que se internen a territorio nacional deberán cumplir con los requisitos de seguridad y operación establecidos en la propia ley.

Cabe señalar que con las concesiones que se realicen serán para un mayor desarrollo en cuanto a un ferrocarril eficiente, competitivo con una infraestructura que nuestro país reclama, pero también debemos de saber que por causa de tales concesiones hubo gran cantidad de liquidaciones, pensiones y por lo cual un mayor número de desempleos, en lo que se somete a una gran consideración, porque las nuevas empresas empezaron a realizar contrataciones en cuanto a la capacidad del trabajador.

También es conveniente señalar que el monto que se obtenga por consecuencia de dichas concesiones así como también la venta de equipo y parque vehicular que se realizan a las nuevas empresas ferrocarrileras o mediante licitación a otras empresas.⁽¹¹²⁾

⁽¹¹²⁾ H. CAMARA DE DIPUTADOS, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones tomo IV, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1994.

El equipo y parque vehicular que no querían se vendía como chatarra para evitar la mala manipulación de estos, todo esto será utilizado para el pago de pensiones así como el de liquidaciones como también para la operación y en la prestación de servicios que el ferrocarril que este sin contar con un título de concesión específico para vías, rutas y equipos la ley permitirá que este organismo descentralizado, mantenga la operación de los ferrocarriles, sin perjuicio de que la secretaría de Comunicaciones y Transportes, proceda al otorgamiento de concesiones y permisos a particulares, en cuyo supuesto Ferrocarriles Nacionales de México dejara de prestar sus servicios respecto de las correspondientes rutas o vías. ⁽¹¹³⁾

⁽¹¹³⁾ H. CAMARA DE DIPUTADOS, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones tomo IV, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1994

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Ferrocarril, sin duda es considerado una de las mayores hazañas de la ingeniería del siglo XIX en México, construido para migrar, para viajar, para transportar productos y mercancías.

SEGUNDA.- Antes del tren, las personas viajaban en diligencia y los productos en bestias de carga, las necesidades para recibir a las personas o a las mercancías eran reducidas, de dimensiones casi domésticas: la de la posta y la bodega. A partir del tren, estas necesidades se multiplican y obligan a plantear un nuevo tipo de servicio. Se pasa a un edificio de grandes dimensiones, en el cual se pueden atender a cientos de personas y despachar toneladas de productos. Nace así, vinculado a un moderno tipo de transporte, un nuevo y moderno servicio público: el de la estación ferroviaria.

TERCERA.- Observamos que en México uno de los orígenes esenciales del Ferrocarril se encuentra en el tendido de lo que comenzó como un pequeño camino de fierro de Veracruz hasta tierra adentro y con el tiempo se convirtió en el ferrocarril mexicano, el primer ferrocarril de relevancia que surco el país.

CUARTA.- No es fortuito que el primer ferrocarril nacional se haya trazado desde Veracruz durante la mayor parte del siglo XIX, a pesar de las invasiones y diferentes sitios militares que sufrió, fue el principal puerto de nuestro intercambio internacional dominado por los países Europeos.

QUINTA.- Los trabajadores ferrocarrileros han existido durante la historia del ferrocarril mexicano, si en alguna empresa el elemento humano tiene una significación destacada

lo es en la de ferrocarriles porque con la inventiva y el vigor del ferrocarrilero pudieron hacer caminar trenes que aunque rudimentarios en sus primeras tecnologías, su manejo resultaba complejo considerando las capacidades técnicas de un país preindustrial.

SEXTA.- Podemos considerar que la Revolución Mexicana se hizo a caballo y a tren, un papel relevante cumplieron los ferrocarrileros en nuestro movimiento social, no solo transportando eficazmente a los contingentes revolucionarios, sino también contribuyendo con su cuota de sangre al triunfo de la gesta armada.

SEPTIMA.- Podemos decir, que con la concesión de ferrocarriles se trata de buscar propiciar de manera equilibrada, que los beneficios del desarrollo con el tiempo abarquen a los diversos grupos y regiones del país y que se eviten fenómenos de privilegio o beneficio indebido para algún grupo o área específica de la nación.

OCTAVA.- Es por todo lo anterior que la rectoría del desarrollo nacional y su régimen democrático, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza que debe permitir el pleno ejercicio del ingreso y la dignidad de los grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la constitución.

NOVENA.- Con la excusa de que el objetivo del Estado no esta en lograr la máxima ganancia posible, sino en diseñar y manejar la estrategia nacional de desarrollo económico en beneficio de los mexicanos. Este es el sentido del termino "mixta" que se le ha dado a la economía liberal a ultranza, pero tampoco pretende ser una economía de parte socialista.

Pero critico en parte tal objetivo del Estado, como puede hablar de que no esta en lograr la máxima ganancia posible, sino en diseñar y manejar la estrategia nacional de desarrollo económico en beneficio de los mexicanos, sabiendo que tal estrategia en parte es una tontería, porque pueblos como Esperanza, Pue, Otumba, San Lorenzo, Tepeapulco Hgo, así como muchos otros. Lo que sucede en estos lugares es que

su medio de vida era en gran parte el ferrocarril, así como el pueblo de Esperanza, Pue, que era su principal medio de ingreso económico y ahora con la clausura de vías y estaciones ferroviarias se puede decir que son pueblos muertos, ya que no hay un medio económico en beneficio de sus pobladores y han emigrado la mayoría, quedándose solo la gente de edad avanzada así como los pensionados.

Estamos de acuerdo con el desarrollo económico de que se habla, una mayor modernización en el transporte, eso si esta bien, pero que no digan que tal desarrollo económico es en beneficio de los mexicanos, porque eso si es una gran mentira.

Se diría que tal desarrollo económico es en beneficio de una parte de los mexicanos y no en si para el pueblo, sino porque ya en la mayoría de los lugares están quitando el medio de transporte mas barato para el pueblo. ¿No que tal desarrollo económico es en beneficio de los Mexicanos? Pero bueno, eso es parte del equilibrio del desarrollo económico de nuestro país.

DECIMA.- Con la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, México cuenta con un ordenamiento fundamental para que la actividad ferroviaria tome un impulso en beneficio de la seguridad en el transporte y en la atención social del servicio.

DECIMA PRIMERA.- Con respecto al cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional que en el mes de enero del 95 el Presidente Ernesto Zedillo presentó una iniciativa de reforma a fin de permitir la participación social y privada en los ferrocarriles de nuestro país.

DECIMA SEGUNDA.- Dicha iniciativa se sustentó en la imposibilidad de continuar destinando cuantiosos recursos públicos en la modernización de los ferrocarriles. Esta iniciativa de ley reglamentaria mereció la aprobación del Poder Legislativo después de un fructífero trabajo de discusión y análisis entre las comisiones de Comunicaciones y Transportes de ambas cámaras y representantes de la administración Pública Federal.

DECIMA TERCERA.- Lo que si deberían haber pensado mejor es respecto a la venta de equipos así como parque vehicular, para un mejor beneficio.

Podemos ver como equipos nuevos y de medio uso de telecomunicaciones así como de otros departamentos, la nueva empresa no los requiere y van a dar como venta de chatarra, la solución sería que tales equipos pueden ser vendidos a los ferrocarriles de Centroamérica, pero lo que quiere el Gobierno Federal es ya finalizar. Con los vehículos, se pondrán a la venta y los que no se vendan serán parte del grupo de chatarra.

DECIMA CUARTA.- El dinero recibido por la concesión, será utilizado para el pago de las personas liquidadas como para mantener a los jubilados y para las arcas del gobierno.

DECIMA QUINTA.- Para concluir consideramos que el ferrocarril como la República afronta los desafíos de la modernización, habrá que continuar ampliando su desarrollo pero, sobre todo, establecer las formas y procedimientos que permitan la mejor productividad para todos, que el servicio se preste en niveles de excelencia, y que las finanzas logren su pleno equilibrio así como la modernización siga para que el país continúe desarrollándose.

B I B L I O G R A F I A

BIBLIOGRAFIA

- ALZATI, SERVANDO A., HISTORIA DE LA MEXICANIZACION DE LOS FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, 1ERA. EDICION, MÉXICO, EDITORIAL TALLERES LINOTIPOGRAFICOS DE LA EMPRESA BEATRIZ DE SILVA, 1946.
- BAZ, GUSTAVO, HISTORIA DEL FERROCARRIL MEXICANO, 1ERA. EDICION, MÉXICO, EDITORIAL INNOVACIÓN, 1980.
- CARPIZO, JORGE, ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, MÉXICO, UNAM, LA GRAN ENCICLOPEDIA MEXICANA, 1964.
- CASTILLO FRANCISCO, FERROCARRIL MEXICANO, 1ERA EDICION, MÉXICO, TALLERES GRAFICOS, LA HELVETIA, 1983.
- CLARK, MARJORIE RUTH, LA ORGANIZACIÓN OBRERA EN MÉXICO, 1ERA. EDICION, MÉXICO, EDICIONES ERA, 1979.
- CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS UNAM, MÉXICO, PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, 1992, (COLECCIÓN POPULAR CIUDAD DE MÉXICO, SERIE TEXTOS JURIDICOS.).
- COSIO VILLEGAS, DANIEL, HISTORIA GENERAL DE MÉXICO, 3ERA. EDICION, MÉXICO, EL COLEGIO DE MÉXICO, 1981.
- CULTURAS POPULARES, MUSEO NACIONAL DE. ARQUEOLOGIA DE LA INDUSTRIA, MÉXICO SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. 1992.

- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL, "EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA MEXICANA", EN ESTUDIOS JURIDICOS EN TORNO A LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917 EN SU SEPTIMOAGESIMO QUINTO ANIVERSARIO, MÉXICO, UNAM, 1992.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, TOMO CCCLXXXVIII, N°9, PAG.46, SECCION 2, MÉXICO, PODER EJECUTIVO, SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
- DIEGO VALADEZ, "EL CAPITULO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN", EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA:RECTORÍA DEL ESTADO Y ECONOMÍA MIXTA, PORRUA, 1985,PP.19-33.
- ELLIS,C. HAMILTON, THE LORE OF THE TRAIN, 1ERA. EDICION, LONDRES, GEORGE ALLEN & UNWIN LTD, 1971.TRADUCTOR GLOVER.
- FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, EL SINDICATO DE TRABAJADORES FERROCARRILEROS DE LA REPÚBLICA MEXICANA, CONTRATOS COLECTIVOS DE CADA CONCESIONARIO (EMPRESA FERROCARRILERA). 1999.
- FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, PLAN DE LARGO PLAZO PARA LOS FERROCARRILES, MÉXICO, 1989-1994.
- GARCIA CUBAS, ANTONIO, ALBUM DEL FERROCARRIL MEXICANO, 1ERA. EDICION, MÉXICO, VICTOR DEBRAY Y CIA. EDITORES, 1997.
- GARCIA CUBAS, ANTONIO, ALBUM DE HECHOS HISTÓRICOS COMO DE LEYES Y REGLAMENTOS DEL FERROCARRIL, MÉXICO-FRANCIA, EDITORIAL INNOVACIÓN, 1920.
- GARMA FRANCO, FRANCISCO, RAILROADS IN MÉXICO, AN ILLESTRATED HISTORY, VOL. 1, 1ERA. EDICION, COLORADO, SUNDACE BOOKS, 1985.TRADUCTOR I.BENING.

- GILL MARIO, LOS FERROCARRILEROS, 1ERA. EDICION, MÉXICO, 1993.
- GOMEZ Z, LUIS, SUCESOS Y REMEMBRANZAS, 4TA EDICION, MÉXICO, SECAPSA, 1980.
- GONZÁLEZ OROPEZA MANUEL, "AERICULO 28 CONSTITUCIONAL", EN CONSTITUCIÓN Política DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, MÉXICO, PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DF Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, 1992.
- H. CAMARA DE DIPUTADOS, DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO; MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES TOMO IV, GRUPO EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRUA, 1994.
- HECTOR FIX ZAMUDIO, " EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y LA CONSTITUCIÓN MEXICANA ", EN CONSTITUCIÓN MEXICANA; RECTORÍA DEL ESTADO Y ECONOMÍA MIXTA, MÉXICO, PORRUA, 1985.
- HINDLE BROOKE, ENGINES OF CHANGE, 1ERA, EDICION, WASHINGTON, DC., SMITHSONIAN INSTITUCION DRESS, 1986.
- KRAUZE ENRIQUE, HISTORIA DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, TOMO NUM. 10, MÉXICO, EL COLEGIO DE MÉXICO, 1993.
- LA CONSTITUCIÓN MEXICANA; RECTORÍA DEL ESTADO Y ECONOMÍA MIXTA, MÉXICO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM, PORRUA, 1985.
- LEAL JUAN FELIPE Y JOSE WOLDENBERG, DEL ESTADO LIBERAL A LOS INICIOS DE LA DICTADURA PORFIRIDTA, 3ERA EDICION, MÉXICO, SIGLO XXI, EDITORES, 1992.

- LOS FERROCARRILES DE MÉXICO, UNA VIDA SOCIAL Y ECONÓMICA, 1ERA. EDICION, MÉXICO, SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, 1997.
- MORGAN BRYAN, THE GREAT TRAINS, 2DA. EDICION, NUEVA YORK, BONANZA BOOKS, 1985. TRADUCTOR ALEJANDRO ESQUIVEL.
- ORTIZ HERMAN SERGIO, LA EXPROPIACION FERROVIARIA DEL PRESIDENTE CARDENAS, 1ERA. EDICION, FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, 1987.
- PEREZNIETO CASTRO LEONEL, REFORMAS CONSTITUCIONALES DE LA RENOVACION NACIONAL, MÉXICO, PORRUA, 1987.
- REYNA JOSE LUIS, DE ADOLFO RUIZ CORTINEZ A ADOLFO LOPEZ MATEOS, 2DA. EDICION, MÉXICO, SIGLO XXI EDITORES/UNAM, INSTITUCIONES DE INVESTIGACIONES SOCIALES, 1984.
- RIVERA CASTRO JOSE, EN LA PRESIDENCIA DE PLUTARCO ELIAS CALES, 1924-1928, 1ERA. EDICION, MÉXICO, SIGLO XXI EDITORES/UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, 1983.
- RODEA MARCELO, N, HISTORIA DEL MOVIMIENTO OBRERO FERROCARRILERO EN MÉXICO, 1ERA. EDICION, MÉXICO, 1944.
- RUIZ MASSEU, JOSE FRANCISCO Y DIEGO VALADEZ, NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, MÉXICO, PORRUA, 1983.Ñ
- SAENZ ARROYO JOSE, LA RENOVACION NACIONAL A TRAVÉS DEL DERECHO, MÉXICO, PORRUA, 1988.
- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, GERENCIA DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, 1996.

- SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO FERROVIARIO, GERENCIA DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE FNM, MÉXICO, 1995.

- VIDAL RIVERA MIGUEL, LOS FERROCARRILES DE YUCATÁN A LA LUZ DE LA HISTORIA, 1ERA. EDICION, S/C, 1959.

- WHITE JOHN H, JR., THE JOHN BULL. 150 YEARS A LOCOMOTIVE, 1ERA. EDICION, WASHINGTON, DC., SMITHSONIAN INSTITUTION PRESS, 1981. TRADUCTOR CLAUDIA ARKIN.